Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2021

Tome 2

Sommaire

Deuxième partie Les politiques et la gestion publiques 5

Les politiques publiques 7

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter 9

Réponses..... 33

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer 49

Réponses..... 69

L'action publique dans les territoires 75

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de commune d'Auvergne- Rhône-Alpes.....77

Réponses..... 99

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire 109

Réponses..... 127

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder 149

Réponses..... 169

La gestion publique 187

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir 189

Réponses..... 211

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité 227

Réponses..... 251

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire.....265

Réponses..... 283

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables 295

Réponses *311*

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer 327

Réponses *349*

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients 359

Réponses *381*

Deuxième partie

Les politiques

et la gestion publiques

Les politiques publiques

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter

PRÉSENTATION

Le développement économique des dernières décennies s'est accompagné d'une utilisation des services bancaires par une part croissante de la population et d'une dématérialisation grandissante des échanges financiers. De ce fait, l'accès à un compte et aux services bancaires est devenu une condition nécessaire pour participer à la vie économique et sociale.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent à donner à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires adaptés à ses besoins, de les utiliser et enfin de les conserver dans la durée. Elles sont complémentaires des politiques de prévention du surendettement, qui ont donné lieu à plusieurs lois depuis 2010 afin de mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation.

En 2017, la Cour a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement[1]*. La crise sanitaire de 2020 et ses conséquences économiques et sociales vont fortement peser sur la situation financière de nombreuses personnes et, dans ce contexte, la Cour a procédé à l'analyse des suites données à son rapport.*

[1] Cour des comptes, *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2017.

Au terme de son enquête, elle juge nécessaire d'améliorer rapidement le pilotage des dispositifs d'accès à un service bancaire (I) et appelle au renforcement de la protection des clients en situation de fragilité financière (II). Enfin, elle note que, si les mesures de prévention du surendettement ont permis un meilleur encadrement du crédit à la consommation, elles doivent évoluer pour prendre en compte les nouvelles offres de financement (III).

I - Des dispositifs d'accès aux services bancaires à mieux piloter

L'inclusion bancaire permet à une personne physique d'accéder durablement à des services et produits bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser[2]. Pour cela, deux dispositifs d'accès à des services bancaires élémentaires, gratuits pour leurs usagers et sans condition de ressource, ont été développés :

- avec la procédure du droit au compte, toute personne s'étant vu refuser l'ouverture d'un compte bancaire peut demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit qui sera dans l'obligation de lui ouvrir un compte gratuit offrant des services bancaires de base ;
- la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale lui impose d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande. Celui-ci peut alors être utilisé dans des conditions proches de celles d'un compte courant. Gratuit, sécurisant, simple d'utilisation, il offre une solution aux personnes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas ouvrir un compte courant.

A - Une procédure du droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites

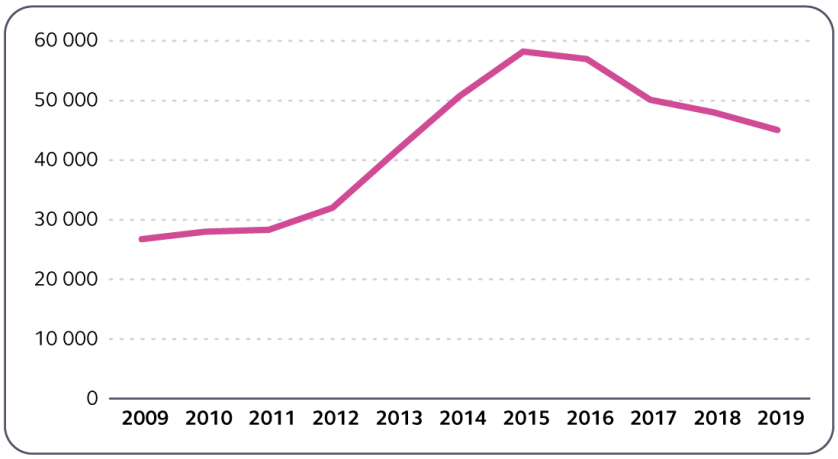
Le droit au compte (DAC) est un dispositif légal[3] mis en place en 1984. Toute personne morale domiciliée en France et toute personne physique domiciliée en France, ou de nationalité française, ou résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, qui ne dispose d'aucun compte bancaire et s'en voit refuser l'ouverture, peut adresser une demande à la Banque de France. Celle-ci désignera, après instruction, un établissement de crédit qui sera

[2] Extrait de la définition adoptée par l'Observatoire de l'inclusion bancaire.
[3] Article L. 312-1 du code monétaire et financier.

alors dans l'obligation d'ouvrir au profit du demandeur un compte assorti de services bancaires, restreints mais gratuits, dont la tenue du compte, la domiciliation de virements bancaires, l'encaissement de chèques, le paiement par prélèvement SEPA, une carte de paiement à autorisation systématique[4], les dépôts et retraits d'espèce au guichet de l'organisme teneur de compte et deux chèques de banque par mois.

Pour les seules personnes physiques, entre 1984 et 2015, le recours à la procédure de droit au compte a régulièrement augmenté pour atteindre 58 224 désignations en 2015, avec notamment une forte hausse à compter de 2012, suite notamment aux répercussions de la crise de 2008 (+ 50 % entre 2012 et 2014). Un repli continu s'est amorcé depuis, le nombre de désignations en 2019 étant presque revenu à son niveau de 2013 (graphique n° 1).

Graphique n° 1 : DAC, évolution du nombre de désignations d'établissements de crédit entre 2009 et 2019 pour les personnes physiques



Source : Banque de France

La Banque de France et l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) relèvent que cette baisse sur quatre années consécutives coïncide notamment avec une diminution du nombre de dossiers de surendettement et le développement de nouvelles offres bancaires et de comptes de paiement.

[4] Une opération sur une carte de paiement à autorisation systématique n'est autorisée que si la provision sur le compte de dépôt ou le découvert autorisé sont suffisants. Les dépassements ne sont donc pas possibles.

Si la réduction actuelle du recours au DAC peut effectivement correspondre à une baisse du nombre de personnes sans compte, elle résulte aussi très probablement des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure elle-même. Or, à l'instar de ce qui a été constaté à la suite de la crise de 2008, les situations de personnes privées d'un compte bancaire, notamment à la suite d'incidents de paiement, pourraient se multiplier en raison de la crise économique actuelle. Aussi, importe-t-il d'améliorer rapidement l'efficacité du DAC.

1 - Une procédure dont la longueur décourage l'utilisation

La procédure de droit au compte réclame de nombreux échanges entre le demandeur, la Banque de France et l'établissement de crédit désigné. Non seulement les documents sont encore majoritairement transmis en format papier, mais ceux exigés par la Banque de France lors de la demande diffèrent de ceux réclamés par les établissements de crédit pour l'ouverture du compte.

Par ailleurs, peu d'étapes de la procédure sont encadrées par des délais réglementaires d'exécution et, si aucune donnée précise ne permet de mesurer la durée moyenne de la procédure, la Cour estime à plus de deux semaines en moyenne le délai entre le dépôt de la demande à la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné. Pendant cette période, le demandeur, qui ne dispose d'aucun compte bancaire, peut être tenté de renoncer à la procédure au profit notamment d'un compte de paiement[5] dont l'ouverture est simple et rapide. Or, comme la Cour le soulignait déjà dans son rapport de 2017, ces offres comprennent de nombreux frais d'utilisation et sont susceptibles de ne pas répondre pleinement aux besoins d'une population relativement fragile, composée à pratiquement 70 % de personnes dont le précédent compte a été clôturé pour cause d'incidents de fonctionnement[6].

Cette durée est notamment liée à l'absence de dématérialisation de la procédure, pourtant déjà recommandée par la Cour dans son rapport de 2017. Les procédures dérogatoires de communication dématérialisée entre les acteurs mises en œuvre durant la crise sanitaire du printemps 2020 ont fait preuve de leur efficacité. Elles doivent conduire à une dématérialisation rapide et complète de la procédure, tout en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent. Par ailleurs, il est souhaitable que pour l'avenir les délais de traitement des dossiers par les établissements désignés par la Banque de France soient encadrés par la loi.

[5] Compte ouvert auprès d'un établissement de paiement, ne pouvant être débiteur.

[6] Être interdit bancaire, inscrit au fichier des incidents de remboursement de crédits aux particuliers, au fichier central des chèques ou en situation de surendettement ne s'oppose pas à l'exercice du droit au compte.

2 - Un défaut d'implication de certains établissements de crédit et un accès impossible pour des publics en difficulté

La dématérialisation de la procédure doit permettre d'en assurer un suivi exhaustif et d'analyser les difficultés rencontrées par les demandeurs qui conduisent à ce que, chaque année, un quart – et même 34 % en 2019 – des désignations effectuées par la Banque de France ne donnent finalement pas lieu à l'ouverture d'un compte.

Les enquêtes de la Banque de France, auprès des demandeurs et les contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)[7], indiquent que les établissements de crédit ont des progrès significatifs à réaliser dans la mise en œuvre du DAC. Ainsi, moins de la moitié des demandeurs interrogés déclarent avoir eu connaissance de la procédure par l'intermédiaire de la banque qui leur a refusé l'ouverture d'un compte et presque un tiers déclarent avoir eu des difficultés à obtenir la lettre de refus d'ouverture d'un compte, nécessaire au déclenchement de la procédure, alors que ces deux obligations sont inscrites dans la loi. Les personnels des établissements de crédit ne sont pas toujours suffisamment formés, refusant parfois l'ouverture de comptes alors que les conditions sont réunies. Enfin, la gratuité des services bancaires de base n'est pas toujours respectée.

La récurrence de ces anomalies doit inciter les acteurs, Banque de France, ACPR et observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), à poursuivre leur action afin de mettre fin aux pratiques des établissements récalcitrants.

Par ailleurs, le cadre juridique actuel exclut du bénéfice du droit au compte des personnes qui devraient en relever : à titre d'exemple, les personnes victimes de violences conjugales titulaires d'un compte joint ne peuvent y prétendre. Une adaptation du cadre juridique permettrait de pallier les difficultés aujourd'hui identifiées.

[7] Résultats des contrôles de l'ACPR menés auprès de 33 établissements de crédit entre 2013 et 2019.

Droit au compte et lutte contre le blanchiment de capitaux

Les établissements de crédit doivent satisfaire simultanément aux obligations du droit au compte – qui leur imposent d'ouvrir un compte après désignation par la Banque de France – et à celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – qui peuvent conduire à la mise en cause de leur responsabilité en cas de contrôles insuffisants sur l'identité du client et la nature et la provenance des fonds. L'articulation entre les deux dispositifs est prévue par la loi. La Banque de France déclare pourtant constater, depuis 2018, une réticence croissante des établissements de crédit à satisfaire à la procédure du DAC au nom de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Conscientes des difficultés et des situations complexes auxquelles peuvent être confrontés les établissements de crédit, la Banque de France et la direction générale du Trésor travaillent à affiner l'articulation entre ces deux dispositifs, sans avoir trouvé à ce jour de solution entièrement satisfaisante du point de vue du droit.

B - La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, une alternative au système bancaire traditionnel

Si, depuis 2009, toutes les banques ont l'autorisation de proposer un Livret A à leurs clients, l'État a confié à La Banque Postale une mission de service économique d'intérêt général d'accessibilité bancaire[8] et lui impose, dans ce cadre, des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A[9]. L'établissement est ainsi tenu d'ouvrir, à toute personne n'en disposant pas et qui en fait la demande, un livret A qui peut être utilisé comme un quasi-compte courant gratuit, simple d'emploi et n'autorisant pas de découvert mais aux fonctionnalités réduites : domiciliation de virements, à l'exception notamment des revenus du travail, et de prélèvements, carte de retrait utilisable dans les distributeurs de La Banque Postale, dépôts et retraits au guichet dans tous les bureaux de poste à partir de 1,50 €, émission de chèques de banque.

[8] Articles L. 221-2 et L. 518-25 du code monétaire et financier.

[9] Article 145 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, articles L. 518-25, L. 518-25-1 et L. 221-2 du code monétaire et financier.

Bien qu'universelle, la mission d'accessibilité bancaire est principalement destinée à des personnes qui, pour diverses raisons, peinent à s'insérer dans le système bancaire traditionnel et ont besoin d'un accompagnement spécifique que ne leur procurent pas les autres réseaux (services au guichet, de médiation, de traduction et conseil budgétaire notamment). En tant que service économique d'intérêt général, son coût est en partie compensé par l'État.

1 - Une alternative universelle aux offres bancaires classiques à destination de populations menacées d'exclusion financière

Aucune condition n'est requise pour bénéficier du livret A de La Banque Postale, ce qui permet à un grand nombre de clients aux profils très divers de l'utiliser comme un compte courant. Conformément à l'une des recommandations du rapport de 2017 de la Cour, des études ont été conduites par l'établissement pour mieux comprendre les besoins des clients. Il en ressort que 52 % d'entre eux ne maîtrisent pas la lecture ou l'écriture de la langue française, quand près de la moitié (46 %) ne disposent pas d'un accès à internet. Un quart d'entre eux sont titulaires du seul livret A et se trouvent dans l'incapacité de disposer d'un compte bancaire, même au moyen de la procédure de droit au compte[10].

La Banque Postale et la direction générale du Trésor ont défini deux critères alternatifs, fondés sur les usages du livret A, pour mieux cibler le périmètre de cette clientèle en difficulté :

- environ 1 million de clients ont un usage intensif de leur livret A avec un nombre important d'opérations au guichet (consultation de solde, édition de RIB, remise de chèque, retrait et versement, virement) ;
- environ 200 000 clients réalisent plus de 36 retraits par an sur leur livret A, au distributeur automatique ou au guichet, sans répondre au critère ci-dessus.

[10] Il s'agit par exemple des bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile, dont le nombre a dépassé le seuil des 150 000 en avril 2019. Aux premiers stades de la procédure d'accueil, les demandeurs d'asile ne disposent que de récépissés attestant de leurs démarches dans le cadre du droit d'asile, insuffisants pour faire une demande au titre du droit au compte.

La Banque Postale a développé pour eux un ensemble de services d'accueil et d'accompagnement comprenant une large gamme de services (traduction, conseil budgétaire, conventions avec des associations, plan d'inclusion par le numérique etc.). En plus du travail effectué quotidiennement par les guichetiers et les chargés de clientèle, 1 929 bureaux de poste désignés comme « bureaux à priorité sociétale » et situés notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont vu leurs effectifs renforcés. 300 « bureaux de poste référents » sont également concernés par des mesures spécifiques d'accueil, au travers notamment du déploiement de 300 médiateurs sociaux et interprètes.

Cette politique volontaire a très probablement contribué à la baisse significative, de plus de 10 % par an depuis 2017, des sollicitations aux guichets de la part de ces clients, baisse comparable à celle concernant la clientèle classique, pourtant plus à l'aise avec les outils numériques. Le nombre de clients en difficulté et ayant un recours intensif au livret A est également en diminution.

2 - Un décalage persistant entre le montant initial et le montant final de la compensation

L'utilisation atypique du livret A par certains clients et l'accompagnement humain dont ils bénéficient dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire représentent un coût pour La Banque Postale. Celle-ci perçoit donc, au titre de ses obligations spécifiques, une compensation financière versée par l'État, définie sur des périodes de six ans et notifiée pour approbation à la Commission européenne en tant qu'aide d'État. Le montant retenu est inférieur au coût de la mission estimé par La Banque Postale et est systématiquement revu à la hausse en cours d'exercice. Initialement estimé à 1,18 Md€, le montant de la compensation effectivement versée pour la période 2015-2020 a ainsi été de 1,93 Md€.

Le montant de la compensation tel qu'actuellement défini par la direction générale du Trésor pour la période 2021-2026 paraît présenter les mêmes risques de sous-estimation. Le rapport public thématique de la Cour de décembre 2016 portant sur La Poste[11] faisait déjà le constat que *« la variabilité et la faible visibilité* [des compensations des missions de service public de La Poste, dont la mission d'accessibilité bancaire] *constituent un handicap, de même que les incertitudes portant sur leurs conditions d'exercice futures »*.

[11] Cour des comptes, *La Poste, une transformation à accélérer*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2016.

C - La nécessité d'un renforcement des dispositifs d'accompagnement

Ces solutions d'accès à des services bancaires ont été conçues pour être transitoires et leur efficacité à moyen et long termes nécessite un accompagnement de leurs bénéficiaires. Certains établissements de crédit, dont La Banque Postale pour la mission d'accessibilité bancaire, ont mis en place des dispositifs spécifiques dédiés. Ces initiatives ponctuelles doivent être renforcées et généralisées.

1 - Une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière désormais pilotée par la Banque de France

En 2016, à la suite d'une enquête[12] qui pointait les lacunes de la population française en matière d'éducation financière et de maîtrise des notions financières de base, le Gouvernement a élaboré une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière fédérant l'ensemble des acteurs concernés sous le pilotage de la Banque de France.

Cinq piliers ont été définis pour cibler les jeunes, former les intervenants sociaux, soutenir les compétences budgétaires et financières tout au long de la vie, donner à tous les publics les clés de compréhension des débats économiques et enfin accompagner les entrepreneurs dans leurs compétences économiques et financières.

Politique de long terme, la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière monte progressivement en charge. La consultation des ressources en ligne est en augmentation[13], tout comme le nombre d'intervenants sociaux et de bénévoles d'associations formés.

[12] Institut français d'opinion publique (Ifop), *Éducation financière : connaissances et pratiques des Français*, sondage pour le ministère de l'économie et des finances, septembre 2016.

[13] La fréquentation du site www.mesquestionsdargent.fr de la Banque de France est ainsi passée de 492 000 pages vues en mai 2019 à 881 000 en mai 2020.

2 - Un dispositif de « points conseil budget » prometteur mais qui doit achever son déploiement

Le réseau des points conseil budget (PCB) vise à garantir sur tout le territoire national un accueil et un conseil budgétaire adaptés pour toute personne qui en exprimerait le besoin. Il ne s'agit pas de nouvelles structures mais plutôt de la labellisation des divers acteurs qui animent déjà le conseil et l'accompagnement budgétaires sur un territoire.

Le déploiement du réseau est en phase d'achèvement[14]. Si les premiers retours concernant la plus-value des PCB vis-à-vis des publics ciblés sont encourageants, la formation de leurs intervenants est encore insuffisante, tout comme leur pilotage et leur visibilité sur le territoire. À ce titre, il est impératif que les PCB nouent des partenariats hors des relais habituels des structures sociales pour remplir leur mission.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire rendent plus urgent encore le développement d'un écosystème associant les pouvoirs publics, les banques et les divers acteurs sociaux afin de prévenir la dégradation de situations financières. C'est pourquoi la Cour recommande d'encourager le développement des partenariats entre structures d'accompagnement (associations, PCB, centres d'action sociale…) et banques et d'obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement.

II - Une protection des clients en situation de fragilité financière en progrès, mais qui montre ses limites

Depuis 2013, le code monétaire et financier reconnaît la qualité de client en situation de fragilité financière, fondée sur des critères dont la définition et l'application sont en partie laissées à l'appréciation des banques. Ces clients bénéficient depuis 2019 du plafonnement des frais engendrés par certains incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement. Ils peuvent, de plus, souscrire une offre bancaire spécifique dont le contenu et le tarif sont réglementés.

[14] La LFI pour 2021 prévoit le déploiement de 500 PCB.

A - Un processus de détection de la fragilité financière fondé sur des critères et des modalités hétérogènes

La détection des clients en situation de fragilité financière repose sur trois catégories de critères[15] :

- des critères réglementaires, pour protéger les personnes dont la situation est déjà dégradée : l'inscription pendant trois mois consécutifs au fichier central des chèques[16] ou une procédure de surendettement en cours de traitement ;
- des critères modulables, que les banques sont libres de définir à partir des revenus, ainsi que de l'existence et de la répétition d'incidents sur le compte ;
- des critères supplémentaires, laissés à l'initiative des établissements, sur la base d'éléments de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte.

Les critères laissés à la libre appréciation des établissements de crédit sont devenus de plus en plus importants dans le processus et représentaient en 2019 plus de 80 % des détections de clients en situation de fragilité.

La Cour a effectué en novembre 2020 un relevé des seuils appliqués. Le résultat illustre leur grande hétérogénéité.

[15] Article R. 312-4-3 du code monétaire et financier.
[16] Ce fichier liste les personnes qui n'ont plus le droit d'émettre des chèques ou d'utiliser une carte bancaire en raison d'un usage abusif.

Tableau n° 1 : critères modulables utilisés par 15 banques dans la détection de la fragilité financière (au 9 novembre 2020)

Banque	Conditions cumulable de revenu et d'incidents	Condition de revenu pour les clients ayant connu au moins 5 incidents au cours d'un même mois
A, B et C	Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu moyen < SMIC net	Revenu < SMIC net
D	Revenu < seuil de pauvreté	Revenu < SMIC brut
E et F	Non communiqué	Non communiqué
G et H	Frais d'incident > 25 €/mois pendant 2 mois consécutifs ET revenu < 1 500 €	Revenu < 1 500 €
I	Pendant 3 mois consécutifs : 9 incidents ET revenu moyen < 1 535 €	Revenu < 1 535 €
J, K et L	Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 120 €/mois ET revenu < 2,65 RSA	Non mis à jour*
M	Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu < 1 000 €	Non mis à jour*
N	Pendant 3 mois consécutifs : 3 incidents /mois ET revenu moyen < 1 500 € ET patrimoine < 10 k€ ET revenus < 22 k€/an	Non mis à jour*
O	Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 40 €/mois en moyenne ET revenu < 1 500 €	Revenu < 1 500 €

** Au 9 novembre 2020, ces banques n'avaient pas mis à jour leur page indiquant les critères de détection pour tenir compte des dispositions du décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020.*
Sources : sites internet des banques au 9 novembre 2020, traitement Cour des comptes

Des clients dont la situation est identique sont donc considérés comme en situation de fragilité financière par certaines banques et pas par d'autres, ce qui a des conséquences sur le plafonnement de leurs frais d'incident et la possibilité de souscrire l'offre spécifique. La publication depuis mi-2020 des critères laissés à l'appréciation des banques dans la détection des situations de fragilité financière devrait conduire à un rapprochement des situations. La qualification de fragilité financière accordée depuis novembre 2020[17] pour au moins trois mois aux clients connaissant au moins cinq incidents au cours d'un même

[17] Décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière de leurs clients titulaires de compte.

mois et dont le revenu est inférieur à un montant fixé par leur banque est également de nature à garantir un accès plus égal à l'offre spécifique pour les clients fragiles qui le souhaitent. Les pouvoirs publics devront néanmoins rester attentifs aux suites données aux travaux de l'OIB visant à faire converger les critères utilisés par les banques.

B - Un plafonnement des frais qui doit être complété par une meilleure prévention des incidents

Certains frais prélevés à l'occasion d'un incident de paiement ou de fonctionnement du compte sont plafonnés par la loi pour l'ensemble des clients particuliers. Il s'agit :

- des commissions d'intervention (8 €/opération et 80 €/mois ; 4 €/opération et 20 €/mois dans le cadre de l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière) ;
- du rejet d'un chèque pour défaut de provision (30 €/chèque si le montant est inférieur ou égal à 50 € et 50 € au-delà) ;
- du rejet d'un prélèvement ou d'un virement (20 €/opération).

Les personnes ayant souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière (voir *infra*) bénéficient, de plus, d'un plafond global de 20 € par mois et 200 € par an portant sur une liste correspondant aux neuf principaux frais d'incident et d'irrégularité.

Enfin, sous la pression du Gouvernement, les banques ont mis en place depuis 2019 un plafonnement portant sur la même liste de neufs frais mais étendu aux clients en situation de fragilité financière qui n'ont pas souscrit l'offre spécifique, pour lesquels le montant cumulé des frais d'incident prélevés ne peut pas excéder 25 € par mois (schéma n° 1).

Schéma n° 1 : plafonds des frais pouvant être facturés aux clients particuliers suivant leur qualification

Frais et commissions	Autres clients *102 millions de comptes*	Clients en situation de fragilité financière *3,4 millions*	Clients de l'offre spécifique *512 149*
Commissions d'intervention	8 €/opération et 80 €/mois		4 €/opération et 20 €/mois
Frais liés au rejet d'un chèque	30 €/chèque inférieur ou égal à 50 €, 50 € au-delà		
Frais liés au rejet d'un prélèvemt, viremt, etc.	20 €/opération		
Autres frais d'incidents et d'irrégularités (1)	Non plafonnés		
Plafond global	Non plafonné	25 €/mois	20 €/mois et 200 €/an
Hors plafond	intérêts débiteurs (« agios»), virement occasionnel incomplet (par ex. coordonnées bancaires incorrectes), paiement d'un chèque émis par un client frappé d'interdiction bancaire, opposition chèque(s) ou chéquier(s) par l'émetteur saisie administrative à tiers détenteur, saisie-attribution…		

(1) Liste des frais fixée dans le « bon usage professionnel » de la fédération bancaire française : frais de lettre d'information préalable pour chèque sans provision, frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé, frais suite à notification signalée par la Banque de France d'une interdiction d'émettre des chèques, frais pour déclaration à la Banque de France d'une décision de retrait de carte bancaire, frais d'opposition (blocage) de la carte par la banque.

Source : Cour des comptes, d'après les données Banque de France, le bon usage professionnel FBF du 21 décembre 2018 et le code monétaire et financier

En 2019, ces plafonnements ont bénéficié à 1,4 million de clients en situation de fragilité financière : plus de 160 000 titulaires de l'offre spécifique et environ 1,2 million non titulaires.

Les frais bancaires, un maquis en voie de prolifération

Tous les frais facturés par les banques doivent pouvoir être rattachés à l'un des 48 intitulés indiqués par le code monétaire et financier[18]. Cela comprend les commissions d'intervention, qui recouvrent toutes les sommes perçues par les banques à l'occasion d'une opération nécessitant un traitement particulier, et les frais liés à une irrégularité de fonctionnement (par exemple des coordonnées bancaires incorrectes) ou à un incident de paiement (par exemple une provision insuffisante). Pour autant, les banques peuvent utiliser des intitulés variables dans leurs documents tarifaires. En 2011, le comité consultatif du secteur financier[19] recensait ainsi 372 intitulés différents dans les grilles tarifaires appliquées aux particuliers. Il en comptait 597 en 2019.

Cette prolifération des frais et intitulés permet aux banques de distinguer et de facturer les différentes étapes d'une même procédure. La catégorie « *frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé* » prévue par le code monétaire et financier donne ainsi lieu à au moins 16 désignations différentes dans les grilles tarifaires des établissements : lettre d'information pour compte débiteur non autorisé de plus de 30 jours, accusé de réception, première lettre, etc.

La nature de ces frais d'incident et d'irrégularité est ambivalente : ils rémunèrent des prestations effectuées par les établissements de crédit mais sont décorrélés de leur coût réel et peuvent aussi être considérés comme la sanction du non-respect par le client de ses engagements contractuels, comme un élément de pédagogie visant à faire changer le comportement du client ou encore comme un moyen pour les banques de compenser la baisse de la tarification d'autres prestations.

L'opacité qui entoure les frais occasionnés par les incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement et l'absence d'information des pouvoirs publics à la fois sur leur montant global et sur leur détail par catégorie de clients et de frais, sont un obstacle à une appréhension correcte de difficultés qui concernent chaque année un quart des clients particuliers et plus de deux millions de clients en situation de fragilité financière. C'est pourquoi il convient de poursuivre, en

[18] Article D. 312-1-1 du code monétaire et financier.
[19] Le Comité consultatif du secteur financier est une instance consultative créée en 2003, chargée d'étudier et de faire des propositions concernant les questions liées aux relations entre les établissements financiers et leurs clients (https://www.ccsfin.fr/).

particulier dans le cadre de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), les travaux d'évaluation et de suivi des frais d'incidents de paiement, des frais d'irrégularités de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers.

L'efficacité du mécanisme de plafonnement se heurte à l'autonomie laissée aux établissements de crédit dans la définition des critères de sélection de ses bénéficiaires, évoquée précédemment. L'exemple des plafonds préexistants montre par ailleurs que la fixation d'un montant maximal n'incite pas les banques à adopter une politique tarifaire plus favorable à leurs clients mais plutôt à s'aligner sur le plafond légal.

1,4 million de clients en situation de fragilité financière ont bénéficié du plafonnement de leurs frais d'incident en 2019, ce qui tendrait à montrer que le dispositif remplit son rôle protecteur. La Cour relève toutefois que 64 % des clients ayant souscrit l'offre spécifique ont rencontré au moins un incident dans l'année et ont donc été facturés de frais, ce qui illustre les limites des dispositifs actuels dans la prévention des incidents.

Plusieurs pistes de travail sont envisageables pour améliorer l'information des clients tout en minimisant le coût des incidents pour les établissements de crédit, qu'il s'agisse par exemple d'une extension aux prélèvements et virements de l'information préalable à leur rejet pour défaut de provision, de l'information par courriel ou SMS, de la possibilité donnée aux clients de choisir la date de certains prélèvements.

Partant du constat que le meilleur moyen de limiter les frais d'incident est de prévenir les incidents eux-mêmes, la Cour invite la direction générale du Trésor et la Banque de France à poursuivre leurs travaux visant à renforcer la prévention des incidents de paiement.

C - Une offre spécifique encore méconnue des clients en situation de fragilité financière

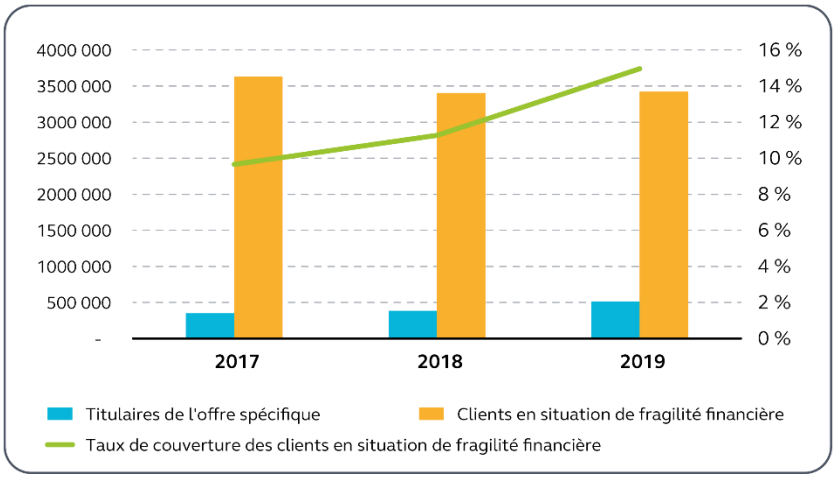
Depuis 2013, les clients en situation de fragilité financière peuvent souscrire une offre spécifique comprenant des services bancaires relativement limités[20] mais dont le tarif ne peut pas dépasser 3 € par mois. Comme indiqué précédemment, en cas d'incident, le montant cumulé des frais correspondant aux principaux incidents et irrégularités est alors plafonné à 20 € par mois et 200 € par an.

[20] L'offre spécifique comprend notamment deux chèques de banque par mois mais pas de chéquier, une carte de paiement à autorisation systématique. Le nombre de virements est limité à quatre par mois dont un virement permanent et les dépôts et retraits d'espèces ne peuvent être effectués que dans l'établissement teneur du compte.

En 2018, le Gouvernement a demandé aux banques d'en accroître la diffusion : le nombre de nouvelles souscriptions a doublé, de 110 331 en 2018 à 209 585 en 2019.

Malgré cette forte progression, seuls 15 % des clients éligibles à l'offre spécifique en bénéficient effectivement fin 2019 (graphique n° 2).

Graphique n° 2 : clients en situation de fragilité financière et titulaires de l'offre spécifique et taux de couverture



Source : Banque de France

Les obstacles à une meilleure diffusion de cette offre identifiés par la Cour dans son rapport de 2017 persistent : méconnaissance de l'offre spécifique à la fois par les réseaux bancaires et par les acteurs associatifs susceptibles d'orienter les bénéficiaires, implication variable des banques dans la proposition d'une offre peu rentable, accueil réservé de clients qui la perçoivent comme une offre dégradée comprenant des services limités, voire la sanction de précédents incidents de paiement.

III - La prévention du surendettement face au défi des nouveaux modes de consommation

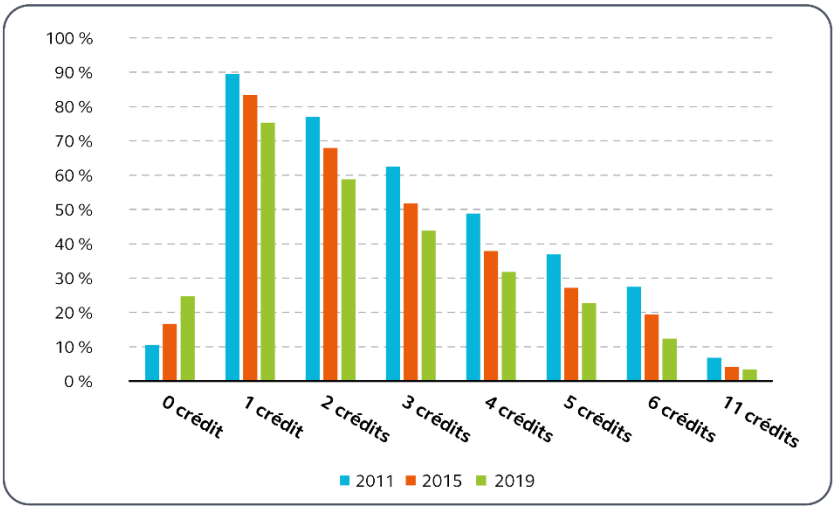
A - Un recours mieux encadré au crédit à la consommation

Dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, la France a adopté une législation visant à encadrer plus strictement la distribution du crédit, et en particulier du crédit à la consommation[21]. À cette occasion, la responsabilité des banques et les obligations leur incombant dans la distribution du crédit à la consommation ont été renforcées afin de réduire le risque de souscription du « crédit de trop » faisant basculer dans le surendettement : obligation de proposer le paiement au comptant, de proposer un crédit amortissable pour tout crédit supérieur à 1 000 €, vérification de la solvabilité de l'emprunteur, consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, etc.

Le résultat de cet encadrement a été un fort recul du crédit à la consommation dans les situations de surendettement : alors que 87 % des dossiers déposés en 2011 comptaient au moins un crédit à la consommation, cette proportion a régulièrement baissé pour atteindre 75 % en 2019 (graphique n° 3). De même, près de la moitié (49 %) des dossiers comportaient au moins quatre crédits en 2011 contre moins d'un tiers (32 %) en 2019 et la proportion des dossiers comprenant au moins six crédits a été plus que réduite de moitié (12 % en 2019 contre 27 % en 2011).

[21] Un crédit à la consommation est un crédit d'un montant compris entre 200 et 75 000 €, qui n'est pas destiné à financer l'acquisition d'un bien immobilier et d'une durée minimale de trois mois. Le crédit à la consommation est régi par les articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

Graphique n° 3 : répartition des dossiers de surendettement en fonction du nombre de crédits à la consommation



Source : Banque de France
Lecture : en 2011, 62 % des dossiers de surendettement comportaient au moins 3 crédits à la consommation.

Comme l'illustre une étude de la Banque de France consacrée aux parcours menant au surendettement[22], la dégradation de la situation financière d'une personne résulte le plus souvent de facteurs endogènes (choix budgétaires et de gestion) mais aussi d'une succession de chocs exogènes (trois en moyenne) comme une séparation, une perte d'emploi, une maladie, etc.

Les personnes dont la situation était déjà relativement précaire ou fragile sont les plus susceptibles de basculer dans le surendettement à la suite d'un de ces « accidents de la vie »[23] : 53 % des personnes surendettées sont séparées, célibataires ou veuves et 21 % des ménages surendettés sont des familles monoparentales. Percevant des revenus généralement inférieurs à ceux des hommes et quatre fois plus souvent chef de famille monoparentale, les femmes sont surreprésentées (55 % dans la tranche d'âge des 25-54 ans, la plus touchée).

[22] Banque de France, *Étude des parcours menant au surendettement*, décembre 2014.
[23] Les données qui suivent sont issues de l'étude de la Banque de France *Le surendettement des ménages, enquête typologique 2019*, janvier 2020.

À cette fragilité sociale s'ajoute souvent une précarité financière : 25 % des personnes surendettées sont au chômage et 55 % vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire[24], contre 14,1 % de la population française. De ce fait, plus de la moitié des ménages surendettés n'a qu'une faible capacité de remboursement.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020 pourraient provoquer une augmentation sensible des dépôts de dossiers de surendettement, comme cela avait été le cas durant les années qui avaient suivi la crise financière de 2008 : le nombre de dossiers de surendettement déposés était passé de 188 485 en 2008 à 232 493 en 2011, soit une progression de 23 %. Cette situation appelle à une vigilance particulière des acteurs en charge de la prévention du surendettement.

B - Des modes de financement alternatifs au crédit : l'exemple de la location longue durée

Le développement d'une économie de l'usage plus que de la propriété s'est accompagné de l'expansion de nouvelles formes de financements comme la location avec option d'achat (LOA) et la location longue durée (LLD). La location longue durée n'entrant pas dans le champ de compétence des autorités de supervision des établissements bancaires et financiers, les seules statistiques disponibles concernent le crédit-bail aux particuliers, qui recouvre essentiellement la location avec option d'achat. Elles témoignent de l'évolution des modes de financement de la consommation et du très rapide développement du crédit-bail aux particuliers, dont l'encours a progressé de 253 % en six ans, passant de 5,7 à 17,6 Md€ entre mars 2014 et mars 2020[25].

Alors que la location avec option d'achat est assimilée à un crédit à la consommation[26], la location longue durée échappe à cette réglementation car elle n'a pas pour finalité l'acquisition du bien financé. L'examen par la Cour de contrats de LLD proposés par des enseignes de la grande distribution montre cependant leur proximité avec le crédit à la consommation, notamment en ce qui concerne les engagements pris par les clients et leurs incidences économiques, alors même que les informations et protections réglementaires sont celles d'une location classique et donc beaucoup plus limitées.

[24] Le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60 % du niveau de vie médian (1041 €/mois en 2017 – Insee, *Tableaux de l'économie française 2020*).

[25] Source : http://webstat.banque-france.fr.

[26] Article L. 311-2 du code de la consommation.

Cet écart dans l'encadrement de dispositifs relativement proches dans leur finalité pose d'autant plus problème que la diffusion de ces offres, présentées comme des alternatives au paiement comptant, se développe pour le financement de produits courants comme la téléphonie mobile, l'électro-ménager et les équipements multimédia.

D'une part, tandis que la loi permet à tout emprunteur de procéder au remboursement anticipé d'un crédit à la consommation, le plus souvent sans indemnité[27], la résiliation anticipée d'un contrat de location longue durée (qui porte généralement sur 24 à 48 mois selon le type de produits) n'est pas encadrée. Les conditions générales de quatre enseignes de la grande distribution pratiquant la location longue durée, consultées par la Cour en juillet 2020, prévoient certes la possibilité de résiliation anticipée mais celle-ci est assortie du paiement de l'intégralité des mensualités dues jusqu'au terme du contrat initial. Les exemptions sont peu nombreuses et ne couvrent généralement pas les principaux accidents de la vie (perte d'emploi, maladie, invalidité…).

D'autre part, les obligations portant sur le distributeur d'un crédit à la consommation en matière de vérification de la solvabilité de l'emprunteur n'ont pas d'équivalent pour la location longue durée alors même que, comme indiqué ci-dessus, le client devient redevable dès la signature du contrat de l'ensemble des mensualités prévues, même s'il souhaite restituer le bien loué avant l'échéance du contrat.

De plus, les informations fournies au client sont notablement plus limitées lors de la signature d'un contrat de location longue durée. En particulier, il ne dispose pas systématiquement des informations permettant d'arbitrer entre l'acquisition et la location longue durée et n'est pas informé durant l'exécution du contrat des loyers déjà versés et de ceux restant dus.

Enfin, en cas de défaillance du client, les frais qui peuvent lui être facturés sont librement fixés par contrat et comprennent généralement des frais forfaitaires variables pour rejet de prélèvement et des intérêts de retard calculés pour certains à un taux proche du taux d'usure.

La location longue durée peut être présentée comme une alternative économique à l'acquisition. Même si elle est généralement assortie de services comme des garanties ou un service après-vente particulier, la comparaison entre le montant des loyers cumulés et le coût d'acquisition du produit apporte un éclairage intéressant sur le coût total à la charge du client, sachant que le bien reste la propriété du loueur à l'issue du contrat (tableau n° 2).

[27] Au terme de l'article L. 312-34 du code de la consommation, aucune indemnité n'est due notamment pour le remboursement d'un crédit renouvelable et pour un remboursement inférieur à 10 000 € d'un crédit amortissable.

Tableau n° 2 : coûts comparés de la location longue durée et de l'acquisition de quatre produits constatés sur les sites de quatre enseignes

	Téléviseur	PC portable	Réfrigérateur	Téléviseur
Loyer mensuel	16,25 €	37,01 €	20,49 €	8,38 €
Total des loyers cumulés	390 €	1481 €	1034 €	432 €
Coût du produit à l'achat	294 €	1300 €	749 €	283 €
Différence entre les loyers cumulés et le coût d'achat	33 %	14 %	38 %	53 %
Durée de la location	24 mois	36 mois	48 mois	48 mois
Durée d'usage du type de produits [28]	**96 mois**	**72 mois**	**120 mois**	**96 mois**

Source : sites internet des distributeurs en juillet 2020, Ademe. Traitement Cour des comptes.

Attractive par la faiblesse des loyers proposés, accessible à tous les clients sans vérification de leur solvabilité, la location longue durée peut être un engagement très contraignant sur plusieurs années, pour un intérêt économique discutable et avec une information préalable insuffisante.

Dans la mesure où la diffusion rapide de la location longue durée pour des biens d'équipement courant peut conduire à des conséquences financières similaires à celles du crédit à la consommation, la Cour recommande de faire évoluer le cadre juridique pour assurer une meilleure protection des clients. Cela contribuerait à réduire le risque de contournement de la législation sur le crédit à la consommation et à prévenir le surendettement.

[28] Ademe, *Évaluation économique de l'allongement de la durée d'usage de produits de consommation et biens d'équipement*, décembre 2019.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les personnes rencontrant des difficultés économiques, sociales ou culturelles ou en situation de fragilité financière peuvent bénéficier de dispositifs destinés à garantir leur inclusion bancaire. En 2017, à l'occasion d'un premier contrôle, la Cour avait notamment recommandé de renforcer les actions de sensibilisation des acteurs de la sphère sociale sur la procédure de droit au compte et de mieux évaluer les besoins des utilisateurs du livret A de La Banque Postale. Depuis, des progrès significatifs ont été réalisés. En 2019, environ 34 000 personnes ont ainsi obtenu l'ouverture d'un compte dans le cadre de la procédure du droit au compte et 1,2 million de clients de La Banque Postale ont tiré parti des conditions d'utilisation de leur livret A en alternative à un compte courant. Sur les 3,4 millions de clients en situation de fragilité financière, qui bénéficient depuis 2019 du plafonnement de certains frais d'incident, plus de 512 000 ont souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière.

Encore perfectibles, ces dispositifs offrent à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires minimaux. Ils sont complétés par des efforts de plus long terme en faveur de l'éducation économique, budgétaire et financière, du renforcement des actions d'accompagnement des personnes en difficulté et de la prévention du surendettement. L'efficacité de cette dernière repose notamment sur l'encadrement des modes de financement de la consommation.

Ces dispositifs sont susceptibles d'être très fortement sollicités dans les mois à venir du fait des répercussions économiques et sociales de la crise sanitaire qui a débuté au printemps 2020. La Cour formule donc cinq recommandations de nature à renforcer leur mise en œuvre :

1. *dématérialiser, d'ici à la fin 2022, l'ensemble de la procédure de droit au compte, afin d'en améliorer les délais et le suivi, en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent (ministère de l'économie, Banque de France) (recommandation réitérée) ;*
2. *améliorer l'efficacité du droit au compte, en encadrant la procédure dans des délais et en élargissant son accès à des publics aujourd'hui exclus (ministère de l'économie) ;*
3. *encourager le développement de partenariats entre les structures d'accompagnement (points conseil budget, associations, centres d'action sociale…) et les banques et obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement (ministère de l'économie) ;*

4. *évaluer et suivre le montant des frais d'incident de paiement, des frais d'irrégularité de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers (ministère de l'économie, Banque de France) ;*
5. *renforcer le cadre juridique applicable à la location longue durée afin de mieux informer le consommateur et prévenir les situations de surendettement (ministère de l'économie).*

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	35
Réponse du gouverneur de la Banque de France	40
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	41
Réponse du président de fédération bancaire française	43

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Vous m'avez adressé le chapitre intitulé « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Je vous en remercie, et souhaite vous faire part de plusieurs observations sur celui-ci.

À titre liminaire, je me félicite du bilan positif que la Cour établit au sujet des différents dispositifs qui ont été mis en place ces dernières années afin de renforcer l'inclusion bancaire et prévenir le surendettement des particuliers. Ces objectifs sont au cœur de l'action publique et des objectifs du Gouvernement. Les efforts engagés ont été amplifiés ces derniers mois afin de garantir dans le contexte de crise sanitaire actuel la protection des plus fragiles de nos concitoyens. Je regrette néanmoins qu'à différents points du rapport, certaines des formulations utilisées telles que « des dispositifs d'accès bancaires à mieux piloter » ou « une procédure de droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites » ne soient pas en adéquation avec l'appréciation très nuancée mais globalement positive formulée par la Cour sur ce bilan, au terme de son travail d'analyse.

Au-delà de cette considération d'ordre général, les constats ou recommandations émis dans ce rapport appellent de ma part les remarques suivantes.

S'agissant du droit au compte

Je partage le constat établi par la Cour selon lequel, malgré la baisse des recours à la procédure de droit au compte observée depuis 2015, le dispositif conserve une pertinence et une utilité réelles. Toutefois, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel la procédure de droit au compte serait confrontée à « d'importantes limites ». En effet, la Cour considère que la durée de la procédure - entre le dépôt de la demande auprès de la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné - qui n'est pourtant évaluée qu'à deux semaines, inciterait les demandeurs à y renoncer au profit de solutions privées alternatives, plus coûteuses. Je suis en désaccord avec cette appréciation, dans la mesure où le droit au compte, qui a été mis en place afin de pallier une défaillance de marché, ne me paraît pas constituer une alternative à ces offres.

En revanche, je partage l'appréciation de la Cour selon laquelle certains aspects de la procédure nécessitent d'être améliorés. Dans ce cadre, la recommandation faite par la Cour de favoriser la dématérialisation des échanges intervenant entre la Banque de France, les établissements de crédit et les particuliers, me paraît pertinente. Je tiens à signaler sur ce point qu'une partie de la procédure de droit au compte est d'ores et déjà dématérialisée et que des travaux sont engagés entre les différentes parties prenantes afin de dématérialiser intégralement la procédure. Je prends note de l'horizon temporel souhaité par la Cour des comptes pour cette réforme (fin 2022), mais j'appelle à une certaine prudence sur les délais de mise en œuvre, qui seront plus ou moins longs selon les modalités retenues pour la réforme.

Par ailleurs, je prends bonne note de vos recommandations visant à davantage encadrer les délais de traitement des dossiers à chaque étape de la procédure, et à apporter d'autres modifications au dispositif, par exemple de l'adaptation du cadre juridique aux besoins de certains publics, à l'instar des personnes victimes de violences conjugales, titulaires d'un compte-joint. Ces propositions font actuellement l'objet d'une étude attentive par mes services.

Sur la mission d'accessibilité bancaire confiée à la Banque Postale

Tout d'abord, je me félicite du constat très positif de la Cour des comptes, que je partage pleinement, sur l'utilité de cette mission de service public, qui permet à des individus n'ayant pas accès aux services financiers traditionnels de disposer d'une offre de bancarisation. En revanche, contrairement au constat fait par la Cour, je n'identifie aucun élément qui permette de conclure à une sous-évaluation chronique du montant de la compensation allouée par l'État à la Banque Postale, pour assurer la mise en œuvre de la mission d'accessibilité bancaire.

Historiquement, les évolutions de dotation s'expliquent par l'apparition, en cours d'exécution, d'éléments objectifs nouveaux, par nature indétectables lors de l'établissement des trajectoires initiales. La réalité de ces éléments objectifs nouveaux, et donc la nécessité d'une compensation complémentaire, a été contrôlée par la Commission européenne avant tout versement, conformément aux règles applicables en matière de concurrence et de compensation de missions de service public confiées à des tiers.

Pour l'avenir, la trajectoire de compensation que le Gouvernement envisage pour la période 2021-2026 ne me semble pas en l'état porter de risque particulier. Certes, il est exact que le montant de compensation prévu, qui est actuellement en cours de discussion avec la Commission européenne, ne compensera que partiellement la Banque Postale. Il s'agit d'une condition de compatibilité avec les règles du marché intérieur, retenue afin d'inciter le délégataire de la mission à

réaliser des économies de gestion, et donc in fine à minimiser le coût de la mission pour les finances publiques. En outre, je relève que ces montants ont fait l'objet d'une négociation avec le délégataire et ont été agréés par lui. Enfin, je souligne que la trajectoire proposée s'inscrit dans un cadre pluriannuel, et garantira par conséquent au délégataire une visibilité sur son exécution durant une période quinquennale.

Ainsi, au total, je considère que le financement que l'État envisage d'attribuer à la Banque Postale pour financer la mission sur la période 2021 à 2026 sous réserve d'approbation de la Commission européenne est cohérent avec les charges qui résultent pour La Banque Postale de sa mission.

Sur le renforcement des dispositifs d'accompagnement

S'agissant des dispositifs d'accompagnement mis en place et plus particulièrement de la stratégie nationale d'éducation financière, je me félicite du constat positif dressé par la Cour, et notamment du fait qu'elle considère que les Points Conseil Budget (PCB) constituent un dispositif « prometteur », le schéma-cible de déploiement du dispositif ayant été revu à la hausse dans le cadre de la loi de finances pour 2021 (500 PCB, contre 400 dans le scénario antérieur, devant être labellisés d'ici 2022). Je tiens cependant à préciser, contrairement à ce que le rapport laisse supposer, que cette stratégie est mise en œuvre par la Banque de France mais que son pilotage est assuré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et le ministère de la Santé et des Solidarités.

En outre, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel les établissements bancaires devraient être « contraints », via une nouvelle obligation législative, d'informer leurs clients en difficulté de la possibilité de bénéficier du dispositif, une telle orientation allant de mon point de vue à l'encontre de la stratégie partenariale autour de laquelle ont été construits, de manière réussie, les PCB.

Sur la protection des clients en situation de fragilité financière

Concernant les clients en situation de fragilité financière, qui sont ceux pouvant bénéficier de l'offre spécifique, et désormais des plafonnements des frais d'incident bancaire, la Cour souligne à juste titre les efforts entrepris par le Gouvernement lors des deux dernières années pour améliorer leur identification et renforcer la protection dont ils bénéficient.

D'une part, le Gouvernement a fait introduire le principe d'un plafonnement général des frais d'incident bancaire pour les clients en situation de fragilité (25 euros par mois) et pour les clients bénéficiaires de l'offre spécifique (20 euros par mois et 200 euros par an). Un tel plafonnement est effectif depuis le début de l'année 2019, à la suite des

engagements pris par les établissements bancaires. Il est désormais intégré dans la charte de l'Association Française des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI), qui a été homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, ce qui lui confère une valeur juridique réglementaire.

D'autre part, le Gouvernement a pris plusieurs mesures afin de détecter plus rapidement les clients en situation de fragilité financière. En particulier, à la suite des modifications apportées par le décret en date du 20 juillet 2020, tout individu ayant connu au moins cinq incidents ou irrégularités sur une période d'un mois et dont le revenu est inférieur au seuil fixé par la banque sera désormais automatiquement identifié comme en situation de fragilité. Ces différentes mesures ont indéniablement contribué à renforcer l'efficacité de cette détection. Ainsi, le nombre de clients identifiés comme fragiles était de 3,4 millions fin 2019.

Dans son rapport, la Cour estime que la réforme de l'identification des clients en situation de fragilité financière aurait mérité d'être complétée par une plus grande harmonisation des critères d'identification. Il est exact que, à l'occasion de cette modification du cadre réglementaire, il n'a pas été jugé pertinent d'harmoniser réglementairement les critères de revenus sur lesquels se fondent les établissements bancaires pour apprécier la situation de fragilité financière de leurs clients. Le Gouvernement a fait le choix d'une démarche partenariale avec les établissements bancaires, en leur laissant une certaine flexibilité dans l'identification de leur clientèle en situation de fragilité financière. En effet, les établissements bancaires sont les mieux placés pour procéder à cette identification, et, compte tenu du fait qu'ils ont des clientèles diverses, cette approche a semblé plus pertinente qu'un seuil réglementaire, qui aurait pu entrainer des effets d'éviction de certains publics actuellement couverts.

En contrepartie, le Gouvernement entend naturellement s'assurer régulièrement que les établissements adoptent bien le comportement qu'il est attendu d'eux dans le cadre de cette relation de confiance. L'engagement pris par les établissements de crédit de rendre publics leurs critères dans le cadre de la révision de la charte AFECEI, homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, permettra de procéder prochainement à un tel suivi et de tirer un premier bilan. Ceci constituera une des priorités de travail de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) en 2021.

Au-delà, la Cour recommande d'obliger les banques à effectuer un reporting *sur les frais d'incident facturés pour l'ensemble de la population, et non uniquement la clientèle fragile. Pour la bonne réalisation des mesures de plafonnement présentées précédemment, il n'est nécessaire de disposer que d'un* reporting *pour les personnes bénéficiant d'un plafonnement réglementaire, afin de s'assurer du*

respect par les établissements bancaires de leurs obligations. Sur ce point, le Gouvernement a récemment procédé à une évolution des modalités de collecte statistique de l'OIB, par arrêté en date du 7 septembre 2020, qui impose désormais une remontée statistique trimestrielle des établissements concernant le fonctionnement des comptes des clients en situation de fragilité financière. Cette évolution permettra de suivre plus finement la situation de ces clientèles, et la bonne mise en œuvre des mesures de plafonnement des frais. En revanche, élargir le reporting à toute la population, qui serait une charge lourde pour les banques et porterait une certaine atteinte au secret commercial, serait disproportionné par rapport aux objectifs de politique publique recherchés. Toutefois, il est souligné que les discussions se poursuivront avec les banques pour évaluer de manière régulière si les périmètres retenus pour les plafonnements n'induisent pas d'effets de seuil néfastes qu'il conviendrait de corriger. À cet égard, des travaux, associant la direction générale du Trésor, la Banque de France et les établissements bancaires seront entrepris dans les prochains mois afin d'évaluer les frais payés par les clients à la limite de la fragilité.

Sur la prévention du surendettement

Je souscris pleinement au constat de la Cour selon lequel les réformes entreprises ces dernières années, notamment l'encadrement plus strict du régime juridique applicable en matière de crédit à la consommation, ont contribué à diminuer le nombre de situations de surendettement. Par ailleurs, si une hausse des situations de surendettement n'est pas observable à ce stade (le nombre de situations de surendettement soumises aux commissions sur les onze premiers mois de 2020 a diminué de 26,4 % par rapport aux onze premiers mois de 2019 selon la Banque de France), je rejoins la préoccupation de la Cour selon laquelle le contexte actuel implique de renforcer les efforts de prévention, notamment auprès des ménages les plus fragiles.

Par ailleurs, je prends bonne note de la recommandation de la Cour à propos du cadre juridique applicable en matière de location longue durée (LLD). Compte tenu de la spécificité de la LLD, qui n'induit pas de transfert de propriété in fine, ce dispositif n'est pas couvert par les règles protectrices du consommateur en matière de crédit à la consommation. Je souscris à la préoccupation de la Cour de renforcer le cadre juridique applicable, pour le rapprocher des règles existantes en matière de crédit à la consommation, notamment en matière d'information précontractuelle du consommateur sur les risques encourus. À cet effet, mes services initieront en 2021 des travaux afin d'identifier les modalités possibles d'évolution du dispositif.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Vous m'avez adressé le chapitre portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement et destiné à figurer dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Je vous remercie pour le travail d'analyse réalisé sur ces sujets en faveur desquels la Banque de France intervient avec une grande détermination dans le cadre de ses missions. Ce chapitre appelle de ma part les remarques suivantes.

La Cour estime que la diminution du nombre des demandes de droit au compte observées depuis 2015 tiendrait principalement à des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure et notamment, le fait qu'elle n'est pas dématérialisée. Cette explication paraît fragile et partielle. Sur ce point, je porte de nouveau à votre connaissance que depuis 2018, les personnes souhaitant bénéficier de la procédure de droit au compte peuvent formuler cette demande par internet sur le site de la Banque de France, ce qui constitue un progrès important que le projet de chapitre ne mentionne pas.

Je partage toutefois la recommandation de la Cour de dématérialiser l'ensemble de la procédure, tout en conservant une procédure papier pour les demandeurs qui la souhaitent. Ainsi que je vous l'avais indiqué, la Banque de France va, en liaison avec la Direction générale du Trésor, se rapprocher de la profession bancaire pour étudier les modalités d'une dématérialisation plus complète de la procédure. Je rejoins également la Cour sur l'intérêt d'une optimisation de la partie de la procédure qui suit la désignation d'un établissement de crédit par la Banque de France, par exemple en prévoyant qu'au terme d'un délai à définir, les établissements confirment auprès de la Banque de France la suite donnée à leur désignation. Plus généralement et ainsi que je vous en avais fait part, la Banque de France et la Direction générale du Trésor travaillent depuis plusieurs mois à de possibles évolutions du dispositif de droit au compte, afin d'améliorer ses conditions de mise en œuvre et notamment pour en faciliter l'accès aux personnes victimes de violences conjugales. Ainsi, les recommandations de la Cour appuient-elles opportunément les réflexions déjà en cours.

S'agissant de la protection des clients en situation de fragilité financière, je suis en désaccord avec le diagnostic de la Cour selon lequel la caractéristique principale du dispositif existant serait qu'il montrerait ses limites. En premier lieu, cela ne rend pas justice aux progrès importants et continus enregistrés depuis 2016 sous l'égide de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) et des pouvoirs publics. Ainsi à fin 2019, 3,4 millions de nos concitoyens étaient identifiés par les banques comme étant en situation de fragilité financière et étaient couverts à ce titre par le dispositif de plafonnement des frais d'incidents. Parmi eux, 512.000 avaient souscrit l'offre spécifique, soit une hausse de

46 % en deux ans, ce qui est considérable et devrait à mon sens être davantage souligné dans le rapport. Les frais bancaires payés par les clients fragiles ont reculé de 16 % en 2019.

L'OIB, dont l'animation est confiée à la Banque de France et que je préside, est très vigilant sur ces sujets et veille tout particulièrement à la mise en œuvre des mesures prévues par la réglementation comme à celle des engagements pris par la profession bancaire. J'ai ainsi adressé en octobre 2019 quatre recommandations aux établissements bancaires afin qu'ils harmonisent davantage leurs pratiques et améliorent la détection des situations de fragilité financière. Ces recommandations, ainsi que l'obligation faite aux banques de publier les critères qu'elles retiennent pour l'identification des clients en situation de fragilité financière, le récent décret entré en vigueur le 1er novembre dernier, et enfin le suivi statistique désormais trimestriel des données des banques par l'OIB, forment un ensemble cohérent. Celui-ci doit permettre de favoriser encore davantage la convergence des pratiques et une mise en œuvre élargie des dispositifs.

Concernant le projet de recommandation numéro 4, le renforcement des outils à disposition de l'OIB, décrit ci-dessus, va concourir à un meilleur pilotage des dispositifs de plafonnement des frais d'incident et d'irrégularité des personnes en situation de fragilité financière. Ceci me paraît être la priorité à ce stade.

Enfin, je note avec satisfaction que la Cour relève la montée en charge des dispositifs d'éducation économique, budgétaire et financière que la Banque de France, opérateur de la stratégie nationale mise en place par les Pouvoirs publics, développe et promeut dans une logique partenariale. Les actions d'information et de sensibilisation auprès des intervenants sociaux, incluant les points conseil budget, si elles ont subi un fort ralentissement en raison du contexte sanitaire, se poursuivent cependant sous le format de webinaires et le réseau de la Banque de France se tient prêt à cet égard à soutenir le déploiement de la deuxième vague de points conseil budget, début 2021.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

Nous vous remercions de nous avoir transmis un chapitre de votre rapport public annuel de 2021 sur « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », qui fait suite au rapport de juin 2017 sur le même thème.

Nous avons pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt.

Le chapitre analyse en particulier, parmi les dispositifs d'accès aux services bancaires, le rôle singulier et irremplaçable de la mission d'accessibilité bancaire.

Ce rôle est lié aux caractéristiques essentielles de cette mission que votre relevé d'observations provisoires avait précisément détaillées : le livret A et l'écosystème d'accueil et d'accompagnement mis en place par La Banque Postale et La Poste garantissent un accès universel et non discriminant à des services bancaires totalement gratuits, simples et indispensables, et qui permettent ainsi de répondre aux besoins d'une population en difficulté sociale autant, sinon plus, que financière.

Ce point, que votre juridiction a mis en valeur, nous paraît tout à fait essentiel pour caractériser l'importance de cette mission.

Nous partageons l'essentiel des observations de votre chapitre.

En particulier, la mission d'accessibilité bancaire, telle qu'elle est exercée par La Banque Postale et La Poste, assure effectivement l'inclusion bancaire d'un nombre significatif de nos concitoyens. Elle est complémentaire des offres destinées aux clients fragiles et du droit au compte, ces deux dispositifs répondant à des besoins distincts, et constitue d'évidence, pour nombre de nos concitoyens, une première marche nécessaire vers la bancarisation. À ce titre, la domiciliation des prestations sociales est un élément essentiel du rôle du Livret A.

Simultanément, l'universalité du livret A d'accessibilité bancaire, qui notamment ne conditionne pas son accès à la non-détention de comptes bancaires, participe de l'objectif d'amélioration de la bancarisation porté par les politiques d'inclusion bancaire.

Comme votre juridiction le relève, plusieurs études quantitatives et qualitatives ont été menées par La Banque Postale et l'État pour faire suite aux observations de votre rapport de juin 2017. Elles ont permis de mieux qualifier la mission d'accessibilité bancaire, et en particulier d'approfondir la connaissance des besoins et des usages des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire.

Grâce notamment à ces études et à l'amélioration de son système d'information, La Banque Postale détermine désormais plus précisément la clientèle concernée par la mission d'accessibilité bancaire, soit 1,5 million de bénéficiaires en 2018, non plus en fonction de la rentabilité des livrets A détenus par les clients mais à partir des usages réels qu'ils en font. Comme l'a constaté votre enquête, le fait de réaliser des opérations bancaires à partir d'un livret A au guichet (quel que soit le nombre de ces opérations) est en soi un signe de besoins et de difficultés spécifiques, distincts de ceux de la majorité de la

population bancarisée. Cette approche permet en conséquence de mesurer plus précisément le coût net de la mission grâce à une méthode contrefactuelle améliorée. Pour l'établissement de ce coût net, le nombre de 1,2 million de bénéficiaires est désormais retenu selon des critères plus restrictifs pour conférer à cette évaluation une robustesse incontestable.

Votre enquête constate également les écarts, sur la période de 2015 à 2020, entre les montants prévisionnels et effectivement versés des contributions publiques annuelles reçues par La Banque Postale. Nous partageons la préoccupation exprimée par la Cour d'une compensation adéquate des coûts que La Banque Postale supporte au titre de la mission d'accessibilité bancaire, de sorte en particulier à garantir aux bénéficiaires un service adapté et de qualité. À ce titre, une compensation à la hauteur du coût net évité apparaît comme la meilleure façon de stabiliser l'ensemble du dispositif et des montants de compensation.

Pour autant, il nous paraît aussi justifié que la trajectoire de compensation puisse être réexaminée quand des facteurs économiques et sociaux exogènes et imprévisibles viennent modifier de façon significative les coûts de la mission, comme cela a été le cas pour les années 2019 et 2020. L'établissement d'une projection fine du coût net et de la compensation est assurément nécessaire dans le cadre de la notification préalable de la mission mais ne doit pas empêcher de saisir la Commission européenne de tout événement justifiant de modifier les hypothèses qui lui ont été initialement présentées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

Vous publierez dans le prochain rapport annuel de la Cour des Comptes un chapitre issu de l'analyse que vous avez conduite sur les suites données à votre rapport de 2017 relatif aux politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

Je vous remercie de nous avoir transmis le chapitre, et conformément aux articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, de nous proposer d'y ajouter la réponse de la profession bancaire qui sera publiée avec celles du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du gouverneur de la Banque de France. Bien entendu, la réponse de la Fédération bancaire française ne porte pas sur la partie relative spécifiquement à l'un de ses adhérents, La Banque Postale.

Les thématiques de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement sont l'objet d'une attention continue et d'une mobilisation forte et soutenue des banques françaises et ce sont des acteurs toujours attentifs et engagés qui dialoguent avec l'ensemble des acteurs et institutions, y compris la Cour des comptes, dans un objectif commun d'efficacité. Les mesures prises par la profession bancaire et par les pouvoirs publics depuis 2017 ont encore renforcé les réponses apportées. Je voudrais ci-après les commenter et vous redire nos convictions.

La France est l'un des pays les mieux bancarisés en Europe : 99,25 % de la population vs 95,3 % en moyenne en zone euro ; c'est en soi une preuve que le dispositif en France est particulièrement inclusif.

Par essence, le modèle bancaire français s'est développé sur un principe d'inclusion, qui fait pleinement partie de ses valeurs : avec des organisations commerciales répondant au modèle de banque relationnelle, fondées sur la proximité et l'accompagnement personnalisé, qui sont au cœur de notre action, à rebours d'une standardisation qui exclurait les cas « hors normes » ; avec des réglementations qui ont cherché à résoudre collectivement des situations exceptionnelles, comme le dispositif du droit au compte ou la définition de « l'offre spécifique » de services bancaires. Les établissements ont ainsi développé des réponses très complètes aux besoins de toute la population, et proposent des offres et services y répondant, avec pragmatisme, tout en visant leur pérennité ce qui suppose un modèle économique soutenable.

Á la lumière de cette réaffirmation liminaire, j'aborderai les recommandations que vous présentez dans le rapport annuel ; je commenterai le contenu de votre texte, tout en notant dès à présent que les intertitres résumés apparaissent en décalage négatif avec les éléments davantage développés et nuancés dans le corps du rapport.

Les établissements bancaires, comme les pouvoirs publics, partagent l'objectif d'efficacité de la procédure de droit au compte. Ce sujet doit être appréhendé dans sa globalité. Vous notez très justement les diligences que doivent effectuer les banques en application de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, diligences dans lesquelles elles engagent leur responsabilité pénale. Ainsi, si les justificatifs nécessaires ne sont pas fournis, ou si la volumétrie ou la nature des flux annoncés à l'encaissement sont atypiques, l'établissement désigné n'est pas en mesure de remplir ses obligations en matière de vigilance renforcée et ne peut ouvrir le compte DAC.

Nous pouvons par ailleurs rejoindre la première recommandation visant à dématérialiser les échanges entre la Banque de France et les établissements ; sur ce sujet comme sur toutes les mesures proposées

concernant les DAC, la profession souhaite des solutions tenant compte du nombre de cas réels concernés (en moyenne, un conseiller bancaire traite un DAC tous les 6 ans) ; la mise en place de processus automatisés ne constitue pas toujours la solution la plus efficiente, en particulier lorsqu'il s'agit de résoudre des problématiques individuelles spécifiques.

En particulier, la profession bancaire est très sensible à la situation des personnes victimes de violences familiales, et, par exemple, peut faire des signalements au procureur (violences conjugales, abus de faiblesse…). Dans la mesure où les schémas et les circonstances sont variés, nous sommes convaincus que l'encadrement par un texte serait moins utile qu'une organisation entre institutions pour les traiter avec efficacité. Il revient à chacun de nos établissements de répondre efficacement aux situations particulières.

Enfin, soyez assuré que le dispositif de droit au compte est très suivi par les établissements et qu'il fait l'objet de nombreux contrôles. À cet égard, afin de clarifier la procédure, la profession renouvelle sa demande relative à l'accès de la Banque de France à FICOBA afin qu'elle vérifie l'inexistence d'un autre compte avant de désigner un établissement pour le DAC. Ce serait une simplification utile.

Vous abordez ensuite les thématiques relatives aux clients en situation de difficulté financière.

Je voudrais à cet égard rappeler les avancées majeures que la profession a déployées pour les publics en situation de fragilité en moins de deux ans. En septembre et décembre 2018, elle s'est engagée à plafonner les frais d'incidents des 512 000 détenteurs de l'offre spécifique et des 3,4 millions de personnes identifiées comme fragiles financièrement. Puis, l'arrêté du 16 septembre 2020, portant homologation de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement (AFECEI) adoptée dès le mois de juillet, a inscrit ces engagements dans la réglementation, rappelant les neufs frais plafonnés et réaffirmant l'engagement d'intégrer tout nouveau frais d'incident dans ce plafonnement. Dans ce même arrêté sont précisés les montants de plafonnement applicables, respectivement 20 €/mois et 200 €/an pour les détenteurs de l'offre spécifique, et 25 €/mois pour les personnes identifiées comme fragiles financièrement.

La détection précoce mobilise également l'action des banques : ainsi, aux termes du décret du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière, les banques ont mis en place depuis novembre dernier une détection plus rapide de la fragilité financière : dès 5 incidents de paiement sur 1 mois, le client bénéficie d'un plafonnement de frais pendant 3 mois. Et par ce même décret, les banques maintiennent le plafonnement de frais d'incidents de leurs clients fragiles

au titre du surendettement pendant toute la durée de cette situation (matérialisée par la durée d'inscription au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)).

Enfin, concernant les critères de chaque établissement, ils sont publics depuis le 30 juin 2020 et consultables sur leurs sites internet.

En conséquence la profession bancaire s'étonne de la recommandation 4.

S'agissant de la prévention de la situation de fragilité financière et de l'accumulation de frais d'incidents, la profession rejoint l'avis de la Cour selon lequel le meilleur moyen de limiter les frais d'incidents est de prévenir les incidents eux-mêmes. L'accompagnement des personnes en difficulté est effectivement central et les établissements bancaires pensent comme la Cour qu'il est important d'informer les clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement. Toutefois, pour être efficiente, la mobilisation des banques doit nécessairement s'accompagner de l'implication responsable de tous les autres acteurs (créanciers publics ou privés, acteurs de l'accompagnement, pouvoirs et organismes publics…) comme des ménages eux-mêmes. Telle serait l'approche utile, au contraire d'un ajout proposé de contraintes sur les frais d'incidents de tous les clients, qui ne favorise pas la prévention.

La profession bancaire souhaite également requalifier les termes par lesquels la Cour des Comptes affiche les frais bancaires (« maquis en voie de prolifération »). La profession tient à souligner, comme l'Observatoire des tarifs bancaires (OTB) l'explique dans son dernier rapport, que ces nouveaux frais ne constituent pas des frais d'incidents, mais correspondent bien à de nouveaux services proposés aux clients (par exemple, le paiement instantané), et sont le reflet du degré d'adaptation et d'innovation de notre industrie.

La profession rappelle également que les banques, comme toutes entreprises, définissent, dans le respect de la règlementation, leurs politiques commerciales et tarifaires. Il ne serait pas cohérent avec l'objectif d'inclusion de remettre en question le modèle économique de la banque de détail, qui doit couvrir le coût des services apportés, notamment le maintien d'une approche personnalisée de la relation et d'agences de proximité utiles notamment aux publics fragiles.

J'espère avoir témoigné par ces éléments de la forte mobilisation de notre profession et de son sens des responsabilités envers tous ses clients, qu'ils aient des difficultés ou pas, en prenant notre place dans une chaîne où interviennent les acteurs sociaux, les associations, les institutions publiques, les créanciers (bailleurs…) mais aussi les ménages eux-mêmes.

Je voudrais en citer un dernier témoignage à travers les constatations effectuées par le Crédoc dans le cadre de son rapport 2019 pour le CCSF sur « Les conditions d'accès aux services financiers des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », lesquelles montrent que ces ménages ont un degré de satisfaction élevé et en constante progression : 88% pour les bénéficiaires de minima sociaux (+ 8 points depuis 2010) et 86% pour les ménages en situation de pauvreté (+ 7 points depuis 2010). C'est une évolution de long terme, utile à entendre et à relayer.

Vous assurant de notre total engagement et pleine détermination dans notre volonté de servir et accompagner nos clients, dans toutes les situations personnelles qu'ils peuvent traverser, notamment dans la période actuelle.

L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer

PRÉSENTATION

Après un quart de siècle de décroissance depuis la fin de la guerre froide, la montée des menaces a conduit les pouvoirs publics à engager une augmentation de l'effort de défense de la France à partir de 2015. Cette relance s'accompagne d'une volonté de porter au plus haut niveau l'innovation dans ce domaine, afin que les forces françaises puissent disposer de matériels au meilleur niveau mondial.

Au-delà des aspects opérationnels, cette politique vise également à améliorer les processus de production et d'exploitation des équipements, afin de réduire le coût des matériels tout au long de leur durée de vie. Elle permet également de garantir l'avance technologique de la base industrielle et technologique de défense, dans un contexte marqué à la fois par l'entrée de nouveaux acteurs sur les marchés à l'exportation et par les conséquences de la crise de la covid 19, qui a un impact très marqué sur les activités civiles de nombreuses entreprises de défense.

Au cœur de ce dispositif se trouvent les études amont (EA), d'un montant de 821 M€ en 2020. Elles servent à financer des recherches et des études appliquées à la défense. La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 a prévu de porter ce chiffre à 1 Md€ par an d'ici à 2022.

Au-delà de cet effort budgétaire, le ministère des armées a entrepris des réformes importantes pour stimuler l'innovation, notamment en créant, en 2019, l'Agence de l'innovation de défense (AID), service à compétence nationale rattaché au délégué général pour l'armement. Pièce maîtresse de cette politique, son rôle consiste à animer et à coordonner la politique ministérielle d'innovation de défense.

En s'appuyant sur de nombreux contrôles dans le domaine de l'armement, la Cour des comptes examine successivement les difficultés rencontrées par le ministère des armées pour intégrer les innovations (I), la nécessité de faire évoluer les études amont vers une logique de préparation de l'avenir en exploitant leur potentiel de relance économique (II) et l'importance de poursuivre les réformes pour mieux mobiliser l'ensemble des moyens pouvant contribuer à l'innovation de défense (III).

Définition des principaux agrégats concentriques du graphique n° 1

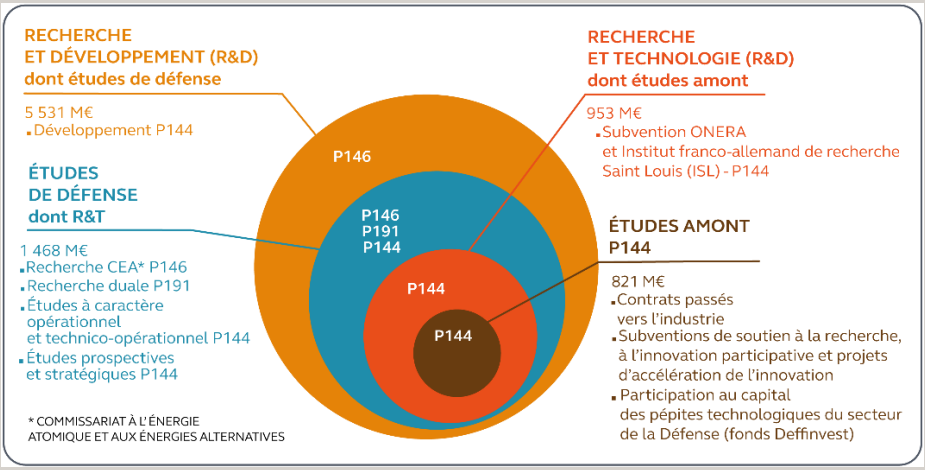
L'agrégat « études amont (EA) » comprend principalement les études passées par la direction générale de l'armement (DGA) à l'industrie à des fins de recherches en sciences et technologies et d'études appliquées utiles pour la défense.

L'agrégat « recherche et technologie (R&T) » comprend, en sus du précédent, les subventions versées aux instituts de recherche travaillant sur des problématiques connexes à celles traitées dans les études amont : Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et Institut franco-allemand de recherches de Saint-Louis (ISL).

L'agrégat des « études de défense » correspond à l'intégralité des travaux prospectifs touchant à la défense, sans être spécifiquement centrés sur le développement de technologies innovantes.

Enfin, l'agrégat « recherche et développement (R&D) de défense » ajoute à l'agrégat précédent les dépenses de développement des programmes d'armement, qui visent un développement à court terme des matériels.

Graphique n° 1 : la R&D de défense en 2020



Source : Dossier de présentation PLF 2020 – Ministère des armées

I - Une innovation de défense indispensable qui reste à mieux intégrer dans les programmes d'armement

A - L'innovation de défense plus nécessaire que jamais

Le maintien du haut niveau d'excellence de l'industrie d'armement française est une condition nécessaire à l'autonomie stratégique nationale pour l'approvisionnement des armées en matériels de guerre du meilleur niveau mondial. La France compte aujourd'hui de grands groupes industriels de taille mondiale (Airbus, Thales, Safran, Dassault Aviation, etc.) qui remportent des marchés à l'exportation (les exportations d'armement ont augmenté de 72 % entre la période 2010-2014 et la période 2015-2019, plaçant la France au troisième rang mondial).

Reflétant le haut niveau technologique de nos armements, le bilan 2019 des exportations fait apparaître que, pour la première fois, l'Europe a été leur principale destination ; ce résultat est dû en particulier au succès en Belgique du programme de blindés SCORPION, dont le système d'information est l'un des plus avancés au niveau mondial pour la numérisation du champ de bataille terrestre.

Néanmoins, la pérennité de cette situation n'est pas acquise du fait des efforts importants des autres puissances dans le cadre d'une compétition stratégique intensifiée qui concerne aussi l'innovation, où se signalent de nouveaux exportateurs mondiaux, à commencer par la Chine. En outre, certains de ces groupes sont fragilisés par les conséquences de la crise sanitaire de la covid 19 sur leur activité civile. Dans ce contexte, il est d'autant plus important d'identifier, afin de les surmonter, les rigidités qui freinent la prise en compte de l'innovation dans les programmes d'armement.

Cet impératif s'inscrit dans un contexte marqué par l'intensification de la compétition mondiale entre les principales grandes puissances (États-Unis et Chine en particulier) qui favorise l'accélération technologique. Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, les moyens déployés par la France et l'Europe sont encore largement inférieurs à ceux des États-Unis. La création du Fonds européen de la défense constitue une tentative de réponse à cette situation, avec 7 Md€ de crédits européens sur la période 2021-2027, dont une partie financera la recherche de défense.

Tableau n° 1 : évolution des budgets de recherche de défense

En M€	2015	2016	2017	2018
France	910	850	870	850
Royaume-Uni	830	690	610	560
Allemagne	350	370	450	330
Italie	60	50	50	50
Total pays Européens	2 150	1 960	1 980	1 790
États-Unis	10 600	11 700	12 200	11 300

Source : Agence de l'innovation de défense (périmètre correspondant aux études amont du programme budgétaire 144 et aux subventions aux organismes de recherche de la défense)

B - Une conduite des programmes qui intègre difficilement les innovations non anticipées

Au cours des contrôles qu'elle a conduits ces dernières années sur de nombreux programmes d'armement majeurs, la Cour des comptes a relevé plusieurs difficultés pour intégrer l'innovation dans les matériels destinés aux forces. La principale difficulté est celle de l'intégration dans le cycle de vie d'un programme d'une innovation qui n'a pas été prévue lors de son lancement.

1 - Une planification rigide visant d'abord à réduire les risques

La conduite des programmes d'armement obéit à un objectif fort de limitation des risques et des aléas. Cela se justifie par la complexité des programmes, qui s'étalent souvent sur plusieurs décennies et nécessitent plusieurs dizaines de milliards d'euros d'investissement. Toute erreur grave risque de provoquer l'échec du projet, faute de ressources suffisantes pour relancer un programme de même envergure. Aussi, l'instruction ministérielle de conduite des programmes d'armement du 26 mars 2010 prévoyait-elle des responsabilités bien établies dans le cadre d'une planification stricte, ainsi que des documents détaillés servant à justifier les décisions prises à toutes les étapes.

Ce cadre rigoureux, voire rigide, s'avère peu propice à l'intégration d'innovations technologiques, par définition non programmables, en particulier dans un environnement marqué par l'accélération des cycles technologiques et la continuité croissante entre technologies civiles et militaires. Par rapport à ces méthodes, l'innovation risque d'être perçue comme un élément perturbateur et une source de risques.

À titre d'exemple, l'aéronautique de combat est marquée par une accélération technologique dans de nombreux domaines (motorisation, furtivité, numérique, intelligence artificielle, etc.). Si l'évolution par développements techniques successifs de l'avion de combat RAFALE a permis d'intégrer un grand nombre d'innovations technologiques, celles qui nécessiteraient de modifier substantiellement l'architecture de la plateforme conçue dans les années 1970 devront attendre le prochain programme d'avion de combat.

2 - Des cycles programmatiques trop longs

Outre la rigidité des procédures, la contrainte budgétaire a conduit à étaler les programmes sur un temps anormalement long. La réduction des moyens budgétaires disponibles a systématiquement conduit, lors de l'exécution des lois de programmation militaire précédentes, à des étalements de calendriers de livraison et à des reports de lancement de programmes, augmentant ainsi leur durée.

Le programme d'hélicoptère de combat TIGRE en est un bon exemple : cinq décennies se sont en effet écoulées entre les premières discussions franco-allemandes au début des années 1970 et la livraison du dernier appareil reconfiguré à l'armée française au début des années 2020. Or, non seulement le contexte stratégique a radicalement changé entretemps, mais les évolutions technologiques se sont également accélérées, rendant complexe et coûteuse l'intégration des innovations survenues en cours de programme.

Les mutualisations européennes, si elles sont souvent bénéfiques par la mutualisation des coûts de développement qu'elles permettent[29], peuvent aussi contribuer à allonger les délais nécessaires à la coordination entre partenaires. Il en est allé ainsi de l'avion de transport A400M : les partenaires ont additionné des besoins opérationnels différents, aboutissant ainsi à un cahier des charges nécessitant d'importants développements technologiques et dont, contractuellement, l'ensemble des risques devaient être portés par l'industriel. Ce montage a rendu chaque aléa extrêmement difficile à résoudre, faute de marges calendaires et budgétaires suffisantes, à tel point que le programme a fait l'objet de renégociations contractuelles très lourdes en 2009 et en 2017.

[29] Cf. Cour des comptes, *La coopération européenne en matière d'armement*, rapport public thématique, La Documentation française, avril 2018.

Au total, le cadre actuel se prête peu à des échanges souples entre les différentes parties prenantes des programmes, indispensables à la prise en compte rapide de l'innovation. L'approche juridiquement très rigoureuse de l'exécution des contrats, entre la direction générale de l'armement et les industriels, n'incite pas à aller au-delà de ce qui est explicitement prévu en termes d'innovation, alors que le cadre contractuel pénalise les retards et les échecs.

3 - Des choix qui compliquent la diffusion de l'innovation

L'un des enjeux-clés dans la prise en compte de l'innovation dans les programmes de défense réside dans le « passage à l'échelle », c'est- à-dire dans la diffusion des innovations développées au niveau de tout ou partie des parcs de matériels en service. Or, trop souvent, les innovations ne vont pas jusqu'au stade du prototype. Quand ce cap est franchi, le déploiement des innovations sur un parc constitué de nombreux matériels se heurte également à des difficultés d'ordre budgétaire ou industriel, notamment là où, comme dans l'armée de terre, la taille de certains parcs dépasse rapidement la centaine d'engins.

Seuls 50 % des nouveaux blindés GRIFFON ont ainsi été équipés de tourelleaux téléopérés[30], faute de crédits suffisants. Le passage à l'échelle peut aussi impliquer des retours fréquents de matériels en usine pour leur remise à niveau. Ces situations aboutissent à des parcs hétérogènes et donc plus onéreux et compliqués à entretenir.

Enfin, les priorités entre la direction générale de l'armement et les armées ne coïncident pas spontanément sur ce sujet. Au-delà des débats habituels sur le choix du programme budgétaire qui financera les innovations non prévues au départ, les armées ont logiquement tendance à privilégier les besoins opérationnels des forces à court terme, tandis que la direction générale de l'armement doit aussi veiller au développement des compétences de l'industrie à moyen et long terme.

C - Un cadre réglementaire récemment assoupli

1 - Une instruction ministérielle plus propice à l'innovation

La nouvelle instruction ministérielle d'avril 2019 remédie partiellement à ces difficultés. Concernant tout d'abord la phase de conception et de développement des nouveaux armements, l'instruction encourage à une meilleure collaboration entre la direction

[30] Un tourelleau téléopéré est une tourelle capable de pointer automatiquement sans intervention d'un opérateur, ce qui lui permet de traiter plus rapidement une grande multiplicité de cibles.

générale de l'armement, les armées et les industriels. Elle préconise également le recours aux architectures ouvertes et aux évolutions incrémentales de façon à favoriser l'innovation sans reprendre les travaux d'ensemble. Ce concept a été notamment appliqué aux missiles balistiques et aux torpilles lourdes.

Pour la phase de production, ensuite, les étapes d'avancement doivent désormais être déterminées en fonction des capacités opérationnelles atteintes, afin de replacer les besoins opérationnels des utilisateurs au centre du jeu. Cette évolution présente l'avantage de concentrer l'attention sur les interfaces avec les autres programmes ainsi que sur les enjeux d'infrastructure. Elle s'inspire notamment de l'expérience acquise dans le domaine de la dissuasion nucléaire.

2 - Une innovation à utiliser davantage pour réduire le coût des matériels tout au long de leur durée de vie

Les phases de production et de service opérationnel des matériels doivent également être prises en compte car une production simplifiée et optimisée sera de nature à favoriser la fabrication en série, tandis qu'une maintenance facilitée permettra de garantir un bon niveau de disponibilité des matériels. Cela est particulièrement important pour des matériels qui doivent pouvoir être renouvelés en grand nombre à un coût soutenable, comme les blindés et les hélicoptères, fortement exposés en opération.

Le cas des blindés de transport de troupes GRIFFON démontre ainsi que l'effort d'innovation peut être utilisé à bon escient pour faciliter les phases de production et d'emploi des matériels. Le fait d'avoir prévu, dès l'origine du programme, un coût maximal par engin, a sans doute incité à limiter le coût de production. Mais, surtout, l'utilisation des études amont pour développer un concept de blindé modulable a permis des avancées importantes, telles que la simplicité de dépose du bloc moteur-propulsion, qui rendra plus aisée la maintenance ultérieure des engins et diminuera ainsi son coût.

3 - Une attention accrue aux innovations de rupture qui devra aller de pair avec un changement de culture

La logique prévalant actuellement pour la préparation de l'avenir consiste à diriger l'effort de recherche vers le développement de briques technologiques nécessaires aux futurs programmes d'armement. Cela conduit à privilégier la logique de remplacement sur celle de rupture.

Le cas des drones, déjà mentionné par la Cour dans son rapport public annuel 2020[31], est illustratif d'une rupture technologique mal conduite. Cet échec a conduit, en l'absence de solution nationale ou européenne immédiate, à acheter en 2012 du matériel américain « sur étagère » pour répondre aux besoins opérationnels. Le cas d'Israël, qui a développé une politique ambitieuse et réussie en matière de drones, démontre pourtant que cette rupture technologique était accessible sans pour autant disposer de moyens budgétaires considérables, dès lors qu'une vision claire et une bonne anticipation des potentialités d'une innovation allaient de pair avec la capacité de procéder au bon moment à des investissements limités mais d'effet décisif.

Une meilleure prise en compte de l'innovation dans la conduite des programmes d'armement suppose donc un changement de paradigme : une approche plus partenariale avec les industriels, une meilleure anticipation et une prise en compte plus rapide des besoins opérationnels des armées. Dans ce cadre, il conviendrait de développer un mode de contractualisation plus souple permettant la prise de risques par les industriels sur les projets les plus innovants.

La difficulté à cet égard réside dans l'équilibre nouveau à trouver pour les équipes de la DGA, qui avaient pour mission de réduire au maximum la prise de risque entre le maintien de procédures contractuelles rigoureuses et la prise en compte de la part de risque que suppose nécessairement l'incorporation de l'innovation dans des programmes en cours. Cela suppose des changements d'habitude que pourrait favoriser la fertilisation croisée de profils différents, émanant notamment de l'industrie.

II - Des études amont à réorienter vers la préparation de l'avenir

Longtemps utilisées pour soutenir les principaux bureaux d'études de l'industrie nationale d'armement, les études amont (EA) doivent être réorientées vers la préparation de l'avenir. Pour ce faire, elles doivent exploiter les innovations de rupture et les innovations ouvertes (issues du secteur civil). Elles doivent pouvoir bénéficier des crédits affectés aux secteurs fortement touchés par la crise de la covid 19, tels que l'aéronautique ou le spatial. Une partie de cet effort budgétaire public pourrait s'inscrire dans le cadre de l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025 prévue en 2021.

[31] Cf. Cour des comptes, « Les drones aériens militaires : une rupture stratégique mal gérée », in *Le rapport public annuel 2020*, La Documentation française, février 2020.

A - Des investissements tournés vers les grands groupes industriels et les programmes majeurs

1 - Un mode de financement plus proche de la subvention que de l'investissement

Les études amont constituent un ensemble de recherches de sciences et technologies et d'études appliquées contribuant à maîtriser, entretenir ou développer la base industrielle et technologique de défense (BITD)[32] et l'expertise technique étatique nécessaires à la réalisation des objectifs capacitaires de la loi de programmation militaire. Elles sont aussi destinées à accompagner la montée en maturité des innovations ou technologies de rupture issues du monde civil ou militaire. Leur enveloppe budgétaire annuelle est de 821 M€ en 2020.

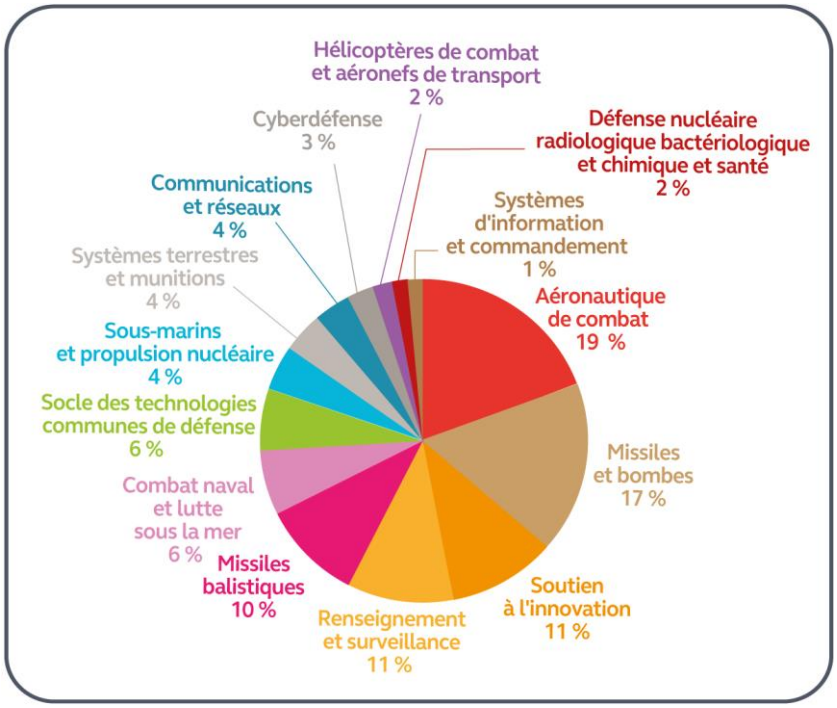
Concourant à la mission de préparation de l'avenir de la direction générale de l'armement, les études amont étaient orientées jusqu'à 2014 vers le développement des capacités opérationnelles. La révision à la baisse de la trajectoire des crédits d'équipement, actée dans les lois de programmation militaire (LPM) 2009-2014 et 2014-2019, n'a pas été sans conséquence sur le maintien des compétences de l'industrie de défense. Le ministère de la défense a alors décidé de considérer prioritairement les études amont dans une perspective de pérennité des bureaux d'études des entreprises de la BITD. La répartition des crédits d'études amont est cohérente avec cette évolution : 70 % de ces financements sont ainsi attribués aux grands groupes de défense[33] et cette proportion est quasiment constante entre 2013 et 2018. La répartition entre ces mêmes grands groupes demeure régulière au cours du temps : Thales reste le principal bénéficiaire des crédits d'études amont avec 27 % attribués en moyenne entre 2013 et 2018. Viennent ensuite les grands maîtres d'œuvre industriels de l'aéronautique (Airbus, Arianegroup, Dassault Aviation, MBDA et Safran) avec un peu moins de 10 % chacun.

[32] La BITD regroupe l'ensemble des bureaux d'études et des unités de production des industries d'armement présents sur le territoire national dont le maintien est nécessaire à l'autonomie stratégique des forces pour leur approvisionnement en matériel de guerre.

[33] Airbus, Arianegroup, Dassault Aviation, MBDA, Naval group, Nexter, Safran, Thales.

2 - Une programmation tournée vers le court terme

Graphique n°2 : exécution des crédits d'études amont par agrégat (2019)



Source : document de référence d'orientation de l'innovation de défense de 2020

La répartition des crédits d'études amont par agrégat reflète les grandes priorités stratégiques de l'équipement des forces. La dissuasion nucléaire[34], l'aéronautique de combat et les missiles et bombes absorbent plus de la moitié des crédits, comme le montre le graphique ci-dessus.

[34] La dissuasion est répartie principalement sur les agrégats « missiles balistiques » et « missiles et bombes ».

L'agrégat le plus important, dédié à l'aéronautique de combat, poursuit ainsi comme objectif premier les évolutions de l'avion de combat RAFALE avec la définition des standards postérieurs au standard F4 et le système de combat aérien du futur (SCAF)[35] franco-allemand destiné à lui succéder. L'agrégat « hélicoptères de combat et aéronefs de transport » est concentré sur la finalisation des travaux relatifs au futur standard de l'hélicoptère TIGRE. L'agrégat « combat naval et lutte sous la mer » part lui aussi des matériels existants pour en déduire la liste des études amont à conduire.

Cette préférence pour l'utilisation de la recherche à des fins de court terme est partiellement liée au fait que la fin de la décennie 2010 correspond au lancement ou à l'arrivée à maturité de plusieurs programmes essentiels pour l'équipement des forces, comme le programme de blindés SCORPION, les sous-marins nucléaires d'attaque BARRACUDA, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération ou le système de combat aérien du futur (SCAF).

Cette logique met toutefois en évidence un décalage entre l'objectif affiché des études amont et leur positionnement réel, qui se situe très en aval dans l'échelle de maturité des technologies développées. Dès lors, les études amont apparaissent plus comme le moyen de combler les impasses budgétaires du programme 146 d'équipement des forces que comme un véritable outil de préparation de l'avenir. Le document de référence d'orientation de l'innovation de défense de 2020 (DROID) reste ainsi sur les mêmes grands équilibres que précédemment, puisque le tiers des études amont prévues sur la durée de la LPM 2019-2025 est destiné au domaine aéronautique et missiles.

[35] Le système de combat aérien du futur (SCAF) est un programme international pour le moment tripartite (Allemagne, France et Espagne) de systèmes d'armes aériens connectés entre eux (avions de combat, drones de surveillance et drones de combat, ravitailleurs, avions de commandement). Contrairement aux programmes aériens précédents comme le RAFALE, il ne porte pas sur un avion en tant que tel mais sur un système composé d'appareils existants ou futurs. Il comportera néanmoins un avion de combat de nouvelle génération appelé à remplacer à terme le RAFALE, mais ne prévoit pas à court terme la réalisation d'un prototype de drone de combat, qui aurait été la suite logique du projet de démonstrateur NEURON.

B - Évoluer vers une logique de préparation de l'avenir

1 - Mieux refléter les priorités de la loi de programmation militaire

Les deux livres blancs sur la défense et la sécurité nationales, de 2008 et 2013, ainsi que la revue stratégique de 2017, ont mis l'accent sur la nécessité de développer les capacités nationales de renseignement et de cyberdéfense. Or, l'évolution des parts relatives des financements des études amont par agrégat ne traduit qu'imparfaitement cette priorisation : l'agrégat « renseignement et surveillance » ne pèse ainsi que 11 % du total des financements d'études amont en 2019, loin derrière l'aéronautique de combat et les missiles. Cette situation n'est que partiellement infléchie dans le document de référence d'orientation de l'innovation de défense 2020 dans lequel le domaine d'innovation « information et renseignement » représente 17 % des études amont pour la période 2019-2025. La cyberdéfense ne représente de son côté que 3 % des financements en 2019. L'agrégat relatif aux drones a quant à lui été supprimé. Un tel découplage entre commande politique et exécution budgétaire conduit à s'interroger sur la pertinence des mécanismes de programmation des études amont et sur leur capacité à s'adapter aux impulsions décidées par les lois de programmation militaires.

2 - Mieux financer les innovations de rupture

Les innovations de rupture, par définition embryonnaires et plus incertaines dans leurs débouchés, font régulièrement l'objet d'arbitrages défavorables, au profit du développement à court terme des programmes existants ou de la préparation des grands programmes. Tel fut notamment le cas de l'artillerie électrique, qui devait initialement être financée par les études amont dédiées au secteur naval, mais dont les crédits ont été affectés aux études sur le porte-avions de nouvelle génération.

Le ministère des armées a commencé à s'organiser pour mieux prendre en compte l'innovation de rupture, mais des marges de progrès demeurent, en matière spatiale notamment. Les ambitions technologiques des études amont en matière de satellites d'observation et de communication, par exemple, sont en effet très grandes. Mais elles restent centrées sur la plateforme spatiale au détriment du segment-sol, alors même que l'émergence des nouvelles applications du spatial (« *NewSpace* ») et l'inclusion du spatial dans la nouvelle économie numérique montrent que leur valeur ajoutée résidera de plus en plus dans le traitement au sol des données collectées depuis l'espace.

3 - Faire place à l'innovation ouverte

L'innovation ouverte peut être définie comme l'innovation qui n'a pas été planifiée dans le cadre des besoins identifiés pour les futurs programmes d'armement. Jusqu'en 2019, ce type d'innovation n'était financé qu'à hauteur d'environ 50 M€ par an sur les crédits des études amont (soit environ 6 % de l'enveloppe 2020), ce qui est insuffisant.

En effet, la période où la recherche de défense avait un rôle premier pour l'innovation en général est révolue. La France avait ainsi pu s'appuyer sur ses développements dans le domaine des missiles balistiques pour lancer la filière des lanceurs spatiaux Ariane. Désormais, de nombreuses technologies sont issues du secteur civil et doivent ensuite être adaptées aux besoins militaires. C'est particulièrement le cas dans les domaines des systèmes d'information et de communication, de l'intelligence artificielle, du numérique, de l'analyse de données de masse, du cyber et des nouvelles applications du spatial, comme le montre la réussite de la société américaine Space X. Il en résulte qu'une bonne articulation entre la recherche civile et l'innovation de défense est devenue une condition essentielle du maintien à haut niveau de celle-ci, en particulier dans les domaines des sciences et technologies de l'information et de la communication. La captation de cette innovation nécessitera également une relation plus étroite avec l'écosystème de start-up et de PME innovantes, particulièrement actif dans ce domaine.

4 - Soutenir les secteurs touchés par la crise sanitaire

Certains secteurs industriels, comme l'aéronautique et le spatial, réunissent des activités civiles et militaires présentant entre elles des synergies fortes, mais dont les cycles économiques sont différents. Dans un contexte où les conséquences économiques de la crise sanitaire de la covid 19 affectent durement les activités civiles des industriels du secteur aéronautique, le soutien public à la recherche de défense peut aider à maintenir les compétences et à amplifier l'effet contra-cyclique des activités de défense.

Les dépenses d'innovation militaire peuvent ainsi jouer un rôle économique plus large que de soutenir la filière des équipements de défense, en maintenant un effort d'innovation minimal dans un contexte récessif où les entreprises tendent naturellement à trancher dans leurs investissements de recherche.

III - Des réformes à poursuivre pour mieux mobiliser les moyens

Le ministère des armées a ouvert plusieurs chantiers destinés à mieux mobiliser les moyens disponibles en faveur de l'innovation de défense. De leur réussite dépend en partie l'équipement des forces à l'horizon 2030.

A - Un effort budgétaire à soutenir dans la durée

1 - Des crédits budgétaires dispersés

Tableau n° 2 : la complexité budgétaire de la R&D de défense

Mission	Programme	Intitulé	RPROG	Dispositif R&D	Responsable de gestion effective	Crédits (M€)
Défense	P144	Environnement et prospective de la politique de défense	DGRIS	EA	DGA	821
				EOTO	EMA	22,4
				EPS	DGRIS	9,1
				Subvention ONERA	DGA	105,7
				Subvention ISL	DGA	19,3
				Crédits PME/ETI	DGA	3
				Dotation écoles	DGA	3,5
	P146	Équipement des forces	DGA / EMA	Développement des programmes	DGA	4 063
				Simulation dissuasion	DGA	329,5
	P178	Préparation et emploi des forces	EMA	Évaluations tactiques	EMAT/ EMM /EMAA	< 10
Recherche et enseigne-ment supérieur	P191	Recherche duale civile et militaire	DGA	Contribution CNES	DGA	130,2
				Contribution CEA	DGA	23,8
	P193	Recherche spatiale	DGRI (enseigne-ment supérieur & recherche)	Subvention CNES	DGRI	1 982,5
TOTAL hors P178 et P193						**5 530,5**

Source : loi de finances initiale de 2020 (crédits de paiement)

Comme le montre le tableau ci-avant, les crédits de R&D de défense (5,53 Md€ en 2020 correspondant à la somme des cases colorées du tableau ci-dessus) sont éclatés sur trois programmes budgétaires relevant de deux missions budgétaires différentes. Il existe par ailleurs d'autres crédits relevant d'autres programmes qui concourent directement à la R&D de défense, principalement ceux de la recherche spatiale pour un montant de 1,98 Md€.

Cette organisation budgétaire n'est pas alignée sur la gestion effective des crédits et ne permet donc pas la sanctuarisation financière d'une politique pourtant présentée comme prioritaire par le ministère des armées. Ainsi, l'Agence de l'innovation de défense, créée en 2018, n'apparaît pas dans l'organisation budgétaire, bien que la plupart des crédits d'innovation entrent dans son périmètre de responsabilités.

2 - Une coordination interministérielle insuffisante

La loi de programmation militaire 2019-2025, qui fait de l'innovation un des quatre axes prioritaires de la période, a logiquement acté l'augmentation progressive des crédits des études amont pour qu'ils atteignent 1 Md€ par an à partir de 2022.

Si cet effort est réel, il n'est pas cohérent avec la baisse parallèle des crédits en matière de politique spatiale, puisque les crédits du programme 191 de recherche duale[36] sont passés de 193 M€ à 154 M€ entre 2014 et 2020. Le plan de relance de septembre 2020 prévoit d'ailleurs de corriger cela en allouant 127,7 M€ au programme 191 en 2021. Par ailleurs, les crédits du programme 193 de recherche spatiale, orientés à la hausse, n'impliquent pas le ministère des armées, malgré la forte dualité entre les applications civiles et militaires de la politique des lanceurs spatiaux qu'il contribue à financer[37].

Contrairement à ce qui existe en matière de défense, il n'existe aucune programmation budgétaire pluriannuelle, validée en interministériel et par le Parlement, des crédits de la politique spatiale.

[36] Dont 80 % alimentent le centre national d'études spatiales (CNES).

[37] La Cour des comptes avait insisté sur la dimension stratégique des lanceurs spatiaux dans le chapitre du rapport public annuel 2019 consacré au sujet.

3 - Une performance mal mesurée

Alors que le ministère des armées a érigé l'innovation en priorité, il a accordé moins d'importance à rendre compte de ses résultats. Le seul indicateur de performance contenu dans les documents budgétaires se limite aux crédits des études amont du programme 144 et mesure le franchissement des niveaux de maturité technologique (TRL) planifiés au cours de l'année écoulée. Il n'existe donc pas d'indicateurs mesurant la dépense d'innovation véritable, c'est-à-dire comportant une prise de risque. Le ministère des armées ne dispose pas non plus d'une méthodologie mesurant l'efficacité des projets financés lui permettant de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

B - Des réformes à approfondir dans la durée

1 - Une Agence de l'innovation de défense tout juste lancée

La création de l'Agence de l'innovation de défense (AID) au 1er septembre 2018 constitue une réforme majeure pour un ministère aux structures historiquement bien installées. Service à compétence nationale, rattaché au délégué général pour l'armement, l'AID doit animer et coordonner, avec un effectif d'une centaine de personnes, la politique d'innovation du ministère des armées, soit un ensemble de dispositifs représentant 1,11 Md€ (cf. graphique n° 1 dans la présentation du chapitre).

En quelques mois, l'AID s'est mise en ordre de marche, tout en gagnant en visibilité interne et externe grâce à des actions de communication remarquées telles que la prestation de « l'homme volant » sur les Champs-Élysées, le 14 juillet 2019[38]. Sur le fond, l'AID a été la cheville ouvrière de l'élaboration de plusieurs documents d'orientation qui actent notamment la répartition des crédits des études amont et l'intégration de bout en bout de l'ensemble des dispositifs d'innovation du ministère.

[38] Il s'agit d'une démonstration de plateforme volante autopropulsée effectuée par Francky Zapata lors du défilé du 14 juillet 2019.

Les principaux dispositifs d'innovation gérés par l'Agence de l'innovation de défense

Les dispositifs concernés répondent à des objectifs différents :

- le financement de la recherche publique : il s'agit principalement des études amont et des subventions aux organismes de recherche sous tutelle du ministère des armées (ONERA et Institut de Saint-Louis) ;
- le soutien aux entreprises innovantes : se trouvent dans cette catégorie le dispositif RAPID de soutien aux petites et moyennes entreprises innovantes et le fonds d'investissement DEFINVEST ;
- le soutien à la recherche académique : figurent ici les dispositifs ASTRID et ASTRID Maturation concourant aux financements de thèses et de leurs applications pratiques ;
- l'encouragement aux initiatives au sein du ministère des armées : ce rôle est joué par la mission de l'innovation participative.

Toutefois, l'Agence de l'innovation de défense, malgré son nom, n'est pas une agence au sens juridique du terme. Elle ne dispose ni de l'autonomie juridique, ni des prérogatives budgétaires, ni de la capacité autonome de recrutement qui caractérisent en général les agences. Cette situation contraste avec celle de la DARPA américaine, souvent citée en exemple. En tout état de cause, son efficacité devra être appréciée dans la durée et elle pourrait d'ores et déjà œuvrer à une meilleure mesure de la performance de l'innovation de défense.

La DARPA américaine

Cette agence fédérale américaine, chargée de la R&D des nouvelles technologies à usage militaire, est dotée d'un budget de 2,6 Md€ pour la seule innovation ouverte (50 M€ en France en 2019). Son fonctionnement repose sur le lancement d'appels d'offres pour des projets de recherches, la plupart du temps sous-traités à des entreprises ou des laboratoires universitaires.

Son rôle s'apparente donc plus à celui d'une centrale d'achat qu'à celui d'un véritable organisme de recherche. Mais il lui permet également une plus grande ouverture de l'innovation à la compétition, comme le montre par exemple le « DARPA Grand Challenge » de 2004, mettant en compétition plusieurs véhicules terrestres autonomes dans le désert avec un prix d'un million de dollars à la clé pour le constructeur du véhicule ayant réalisé les meilleures performances en matière d'autonomie.

Parmi les réalisations les plus symboliques pilotées par la DARPA, il convient de signaler le projet ARPANET, ancêtre d'internet développé dans les années 60, le système de positionnement GPS ou encore le drone RQ1-Predator.

2 - Saisir l'opportunité du fonds européen de la défense

Même si les ambitions ont été réduites de 13 Md€ à 7 Md€ pour la période 2021-2027 par le Conseil européen de juillet 2020, le fonds européen de la défense représente une opportunité réelle pour l'Union européenne de devenir un acteur majeur de la recherche de défense. C'est en effet la première fois que l'Union européenne consacrera des budgets importants à la défense dans un domaine où une mutualisation des dépenses de recherche et de développement des États membres est susceptible de favoriser des économies d'échelle au bénéfice de tous.

Il s'agit en outre d'un outil puissant de soutien à la compétitivité des industries de défense européennes. La Commission européenne, qui s'est dotée à cet effet d'une direction générale industrie de défense et de l'espace (DEFINS), a sélectionné les 16 premiers projets à financer dans 24 États- membres en juin 2020. L'année précédente, en 2019, 25 % des crédits de l'action préparatoire au fonds européen de la défense avait bénéficié aux entreprises françaises. Il est essentiel que le ministère des armées, en coordination avec les autres ministères concernés, accentue ses efforts pour développer une stratégie d'influence vis-à-vis de l'Union européenne. La France devra peser de tout son poids pour que se développe une véritable autonomie stratégique européenne dans certains domaines-clés, tels que l'aviation de combat, le renseignement ou la cyberdéfense.

3 - Mieux utiliser le programme d'investissements d'avenir

Depuis 2010, le programme d'investissements d'avenir (PIA) a mobilisé 57 Md€ au profit d'investissements publics, dont seuls 6,1 Md€ ont été alloués à des opérateurs relevant de la tutelle du ministère des armées. La majeure partie (environ 4 Md€) a par ailleurs été investie dans des projets civils sans lien direct avec la défense. Quant aux 2,1 Md€ de PIA affectés à des projets liés à la défense, ils ont servi à compenser pour 1,9 Md€ des baisses de crédits budgétaires sur des programmes déjà lancés auparavant[39]. Les seuls projets de défense financés par le PIA concernent le prototype de l'hélicoptère H160 et le projet de moteur d'hélicoptère TS3000. Ainsi, le ministère des armées, n'étant parvenu à capter qu'une très faible part du PIA, a utilisé l'essentiel de ce financement pour combler des impasses budgétaires.

[39] Cette mauvaise utilisation a déjà été relevée par la Cour des comptes dans le rapport public thématique de 2015 intitulé *Le programme d'investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*.

Un scénario similaire s'est reproduit à l'été 2020 avec le plan de relance dont l'opportunité n'a pas été saisie par le ministère des armées. Malgré une dotation de 100 Md€, ce plan ne prévoit aucun financement direct pour l'innovation de défense, à l'exception des 515 M€ du volet spatial du plan dont certains aspects peuvent bénéficier à la défense.

4 - Une coordination à renforcer entre R&D privée et publique

L'État est actionnaire de référence de grands groupes industriels de défense qui disposent de budgets importants pour la R&D autofinancée. Les trois plus importants en termes de chiffre d'affaires, Airbus, Safran et Thales, ont investi à eux seuls 5,32 Md€ dans la R&D autofinancée en 2018. Or, force est de constater que l'État n'est pas en mesure de connaître en détail la nature des projets de R&D financés et encore moins de s'assurer de leur bonne coordination avec les projets financés par crédits budgétaires. La situation la plus paradoxale est celle du groupe Airbus, où l'État, bien qu'étant premier actionnaire aux côtés de ses partenaires allemands et espagnols, ne siège même pas au conseil d'administration, du fait des accords datant de la création d'EADS. Là encore, cette situation ne saurait être considérée comme satisfaisante eu égard à l'enjeu majeur que représente la coordination entre recherches publique et privée. L'État doit donc s'organiser, en coordination avec ses partenaires européens et industriels, pour mieux connaître la R&D autofinancée par les grands groupes de défense et favoriser une meilleure coordination avec l'effort de recherche financé sur fonds publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À l'approche de la révision de la loi de programmation militaire 2019-2025 prévue mi 2021, la Cour des comptes attire l'attention sur les trois défis principaux que le ministère des armées doit relever pour tirer parti de sa politique d'innovation et de l'effort budgétaire associé :

- *mieux intégrer les innovations aux futurs programmes d'armement, en faisant évoluer une culture centrée sur la maîtrise des risques vers une culture plus ouverte à l'innovation ;*
- *réorienter les études amont vers une logique de préparation de l'avenir et de maîtrise des technologies de rupture ;*

- *s'appuyer sur le rôle moteur joué par l'innovation de défense dans certains secteurs fortement touchés par la crise économique (l'aéronautique en particulier), et plus généralement sur son potentiel contra-cyclique, pour tirer un meilleur parti des ressources accessibles en matière d'innovation de défense, notamment les crédits du fonds européen de la défense, ainsi que la R&D autofinancée des groupes industriels de défense au sein desquels l'État est actionnaire de référence, mais aussi les crédits publics qui pourraient être mobilisés pour soutenir l'économie.*

Dans ce contexte, la Cour des comptes formule cinq recommandations à l'attention des pouvoirs publics :

1. *profiter de la croissance du budget des études amont pour redéployer davantage de moyens en faveur des innovations susceptibles de diminuer le coût de production et le coût de maintenance des matériels (ministère des armées) ;*
2. *recentrer les études amont sur les stades amont de la recherche de défense, la recherche de technologies de rupture et l'adaptation aux besoins militaires de l'innovation ouverte venant du civil (ministère des armées) ;*
3. *sanctuariser l'effort de recherche en créant, au sein de la mission défense, un programme budgétaire d'innovation de défense regroupant les crédits du programme 144 consacrés aux études (études amonts, études à caractère opérationnel et technico- opérationnel, études prospectives stratégiques) et aux subventions des organismes de recherche, avec les crédits de recherche duale du programme 191 (ministère des armées) ;*
4. *mieux coordonner la recherche publique de défense avec la recherche autofinancée par les industriels, en s'appuyant sur la position d'actionnaire de référence de l'État dans de nombreuses entreprises de défense (ministère de l'économie, ministère des armées) ;*
5. *mettre en place au niveau de l'Agence de l'innovation de défense une batterie d'indicateurs de performance permettant de rendre compte des résultats du ministère des armées dans ce domaine (ministère des armées).*

Réponses

Réponse du Premier ministre 71

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre du rapport annuel de la Cour des Comptes relatif à « L'innovation de défense » dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention. J'en partage la plupart des constats, qui décrivent avec justesse les problématiques liées à l'innovation de défense, et soulignent l'importance des transformations en cours au sein du ministère des armées, ainsi que les recommandations qui visent à poursuivre et approfondir cette modernisation

La Cour constate la priorité assignée au soutien à l'innovation dans le cadre de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Cette responsabilité qui incombe au ministère des armées s'inscrit plus largement dans la politique gouvernementale de soutien à la recherche et à l'innovation, engagée depuis le début de la mandature actuelle et qui s'inscrira sur le long terme, conformément à la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, promulguée le 24 décembre dernier.

Cette priorité s'est concrétisée en premier lieu par la hausse des moyens financiers consacrés à l'innovation de défense, passant de 730 millions d'euros en moyenne avant 2017 à plus de 900 millions d'euros en 2021. Cette hausse sera poursuivie conformément à l'objectif d'atteindre 1 milliard d'euros en 2022.

Au-delà, le ministère des armées a mis en œuvre une transformation profonde de sa gouvernance et de sa culture en matière d'innovation qui répond largement à vos constats et qui sera poursuivie et approfondie, comme la Cour le recommande.

Elle s'est traduite en particulier par la création en 2018 de l'agence de l'innovation de défense (AID) chargée de coordonner et d'animer la politique d'innovation du ministère dans l'ensemble de ses composantes, et d'assurer une relation étroite avec les acteurs publics et privés de l'innovation, afin d'en tirer le meilleur parti. Le choix d'un statut de service à compétence nationale rattaché à la Direction Générale de l'Armement, constitue la solution adaptée et la plus efficace sur le plan administratif pour identifier clairement cette fonction nouvelle, tout en l'intégrant dans les processus de conduite des opérations d'armement, et plus généralement dans l'ensemble des activités du ministère.

Comme le souligne la Cour, la nouvelle instruction sur la conduite des opérations d'armement permet une meilleure prise en compte de l'innovation, une plus grande agilité et une prise de risque plus importante, ainsi qu'une approche partenariale avec les industriels.

La Cour note justement que les restrictions budgétaires appliquées sur les deux lois de programmation militaires précédentes, avaient conduit à réduire l'effort de préparation de l'avenir, et à recentrer les études amonts sur la maturation des technologies pour la préparation des programmes, au détriment de l'innovation de rupture.

L'effort budgétaire réalisé dans le cadre de la loi de programmation actuelle, mais aussi les arbitrages réalisés par le ministère des armées, permettent de corriger cette situation. Cette nouvelle politique favorisant la préparation de l'avenir et l'innovation de rupture a été accentuée avec les orientations prises en 2020 dans le cadre du nouveau document d'orientation des études amonts et sera poursuivie dans la durée.

Certains constats de la Cour sur l'allocation des crédits méritent cependant d'être nuancés.

L'effort supplémentaire consacré à l'innovation a bien été fixé sur la base des priorités politiques de la LPM. Ainsi par rapport à la LPM précédente les crédits consacrés à l'agrégat Numérique/Spatial/Renseignement progressent de 130 %. Ceux relatifs à la captation de l'innovation progressent de 73 %.

A contrario*, ceux relatifs à l'aviation de combat progressent de 20 %, compte tenu du fait qu'ils constituaient déjà un socle important dans la LPM précédente. Par ailleurs, l'importance de cet agrégat, que la Cour semble déplorer, intègre des innovations de rupture et porte des enjeux majeurs de préparation de l'avenir, s'agissant notamment du système de combat aérien du futur.*

En outre, le secteur de l'aéronautique est par nature très fortement dual et cet effort du ministère des armées auprès des industriels constitue un soutien important dans le contexte actuel de la crise qu'ils subissent, soutien que la Cour invite le Gouvernement à intensifier.

S'agissant du programme Scorpion, l'arbitrage relatif à la part des véhicules qui seront équipés en tourelleaux téléopérés, ne renvoie pas à une problématique de passage à l'échelle ou d'incorporation de l'innovation, mais à une juste appréciation de l'équipement des véhicules, au regard du besoin opérationnel et des ressources, donc à un arbitrage capacitaire.

Pour l'hélicoptère Tigre, l'emploi de cet armement conserve toute sa pertinence dans le cadre des engagements opérationnels actuels et futurs, et ses évolutions doivent précisément lui permettre d'incorporer de nouvelles technologies.

Enfin, les crédits d'études amonts consacrés à la cyberdéfense progressent de 73 %. Cet indicateur n'est par ailleurs pas représentatif de l'intensité de l'effort consacré par la LPM à l'innovation dans ce domaine. En effet, celui-ci réside principalement dans les ressources humaines internes au ministère des armées qui lui sont consacrées et qui sont en très forte hausse dans le cadre de la LPM.

Le Ministère des armées s'attache par ailleurs à renforcer ses liens avec les écosystèmes d'innovation, et en particulier les start-up. Celles-ci bénéficient fortement des nouveaux outils de soutien à l'innovation mis en place par le ministère des armées, comme au niveau interministériel.

La Cour souligne l'opportunité que constitue le fonds européen de défense, dont la France a été l'un des initiateurs et qui permet pour la première fois un investissement de l'Union européenne dans des projets à vocation militaire. Les premiers résultats obtenus en 2019 par la France dans le cadre de l'action préparatoire à ce fonds soulignent la forte mobilisation de l'ensemble des ministères concernés et des industriels.

S'agissant du programme d'investissement d'avenir, la mobilisation de crédits à hauteur de 2,1 Md€ évoquée par la Cour correspondait effectivement à des insuffisances dans le financement de la précédente loi de programmation militaire. Le PIA a toutefois été mobilisé sur des projets d'innovation en cohérence avec sa logique d'intervention. La loi de programmation militaire 2019-2025 n'intègre pas d'hypothèses de recettes exceptionnelles, ni de PIA, ce qui répond à une exigence de sincérité budgétaire que la Cour a souligné dans ses rapports sur l'exécution des crédits du ministère des armées.

La coordination interministérielle en matière d'innovation dans le domaine aéronautique et spatial, afin de tirer parti des dualités particulièrement importantes dans ces secteurs est une réalité de longue date, et continuera à être renforcée.

La recommandation de la Cour consistant à fusionner le programme relatif à l'innovation de défense inclus dans la mission Défense avec le programme Recherche Duale, qui appartient à la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur, me semble présenter le risque d'affaiblir la composante duale, que la Cour appelle par ailleurs à renforcer.

S'agissant de l'innovation autofinancée par les industriels, celle-ci fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la négociation des instruments de soutien à l'innovation portés par le ministère, et par les commissaires du Gouvernement placés auprès des industriels concernés. Des actions permettant de renforcer la part de recherche ou de développement autofinancée par les industriels ont été engagées. Par ailleurs, la Direction Générale de l'armement et les administrations des autres ministères concernés, soit au titre de la détention d'une participation, soit au titre de la politique de soutien à l'innovation dans leur secteur de compétence, entretiennent un dialogue régulier avec les entreprises sur leurs actions en matière de recherche et développement, qui doit certainement pouvoir encore être renforcé.

En revanche, l'État n'est pas en position, notamment lorsqu'il détient une participation minoritaire dans des entreprises cotées, implantées dans plusieurs pays, d'exercer un pilotage sur l'ensemble de leur action en matière de recherche et développement. Il doit également être précisé que le fruit de cette recherche peut être la propriété de la société qui l'a financée, sans être nécessairement accessible à l'État. L'État actionnaire, en particulier lorsqu'il est minoritaire (Airbus, Thalès, Safran), ne peut se dérober à cette réalité. Toutefois, les sociétés tiennent naturellement compte des besoins de l'État, leur client, dans l'estimation de ses capacités et de ses besoins d'autofinancement de R&D.

Enfin, en termes de suivi des résultats, je précise que le dispositif d'évaluation de la performance en ce domaine est aujourd'hui articulé autour d'un indicateur intitulé « taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense », d'un document d'exécution de l'innovation de défense (DEID) et, depuis 2020, d'un rapport d'activités de l'innovation de défense qui s'attache à illustrer les projets d'innovation de rupture soutenus ainsi que les projets accompagnés auprès de start-up ou de PME innovantes.

L'action publique dans les territoires

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes

PRÉSENTATION

Compétence historique des communes, l'éclairage public permet d'assurer la sécurité des espaces publics et de mettre en valeur le patrimoine. Il représente une part significative des dépenses d'électricité des communes (41 %), soit environ 800 M€ en 2017[40]. En y ajoutant les charges de maintenance et les investissements, le coût de l'éclairage public en France est estimé à près de 2 Md€[41]. Il s'agit également du deuxième poste de dépense énergétique des communes, après les bâtiments[42], qui en constituent une part prépondérante.

[40] Données 2017 issues des balances comptables. Communes de plus de 500 habitants.

[41] Source : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

[42] Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), *Dépenses énergétiques des collectivités locales, état des lieux en 2017*, juin 2019.

L'éclairage public est considéré comme une source potentielle d'économie d'énergie importante, qui peut contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de maîtrise des consommations énergétiques fixés notamment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Afin de protéger la santé humaine et la biodiversité, de limiter les émissions de gaz à effet de serre[43] et de réduire les consommations énergétiques, la loi dite « Grenelle I[44] » a également institué un principe de prévention et de réduction des nuisances lumineuses, que les communes doivent désormais prendre en compte.

Afin d'examiner dans quelle mesure les collectivités parviennent à diminuer les consommations et les coûts de l'éclairage public[45] et à réduire les nuisances lumineuses, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à une enquête régionale auprès d'un échantillon de 12 collectivités et établissements publics locaux : neuf communes de taille moyenne, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et deux syndicats d'énergie[46].

Au terme de ces travaux, il apparaît que les communes, assurant majoritairement la gestion de l'éclairage des espaces publics, prennent de fréquentes initiatives, face à de nouveaux enjeux (I) ; mais cette gestion n'est pas suffisamment ambitieuse et nécessiterait une mutualisation renforcée (II) ; le bilan énergétique est encourageant mais l'évolution des tarifs limite les économies budgétaires, tandis que la lutte contre les nuisances lumineuses demeure timide (III).

[43] L'éclairage public produit 85 000 tonnes de CO_2 par an selon l'Association française de l'éclairage (AFE).

[44] Loi n° 20096-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

[45] L'enquête porte sur les usages permanents de l'éclairage public : voirie, lieux publics, monuments. Sont exclus de l'enquête les usages occasionnels (enceintes sportives, etc.) et l'éclairage intérieur des bâtiments communaux, ainsi que la police de l'éclairage des lieux privés et des enseignes publicitaires.

[46] Communes de 10 000 à 40 000 habitants : Ambérieu-en-Bugey, Dardilly, Divonne-les-Bains, Évian-les-Bains, Oyonnax, Rillieux-la-Pape, Sassenage, Thiers, Vif ; Communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI) ; syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) ; syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder).

I - Une gestion de l'éclairage public essentiellement communale

A - Une compétence historique confrontée à de nouveaux enjeux

La commune et son maire jouent un rôle particulier en matière d'éclairage public. L'éclairage public relève en effet du pouvoir de police générale du maire[47], mais il s'agit également d'un service public dont la compétence peut être transférée à des entités de natures diverses.

Ainsi, plusieurs modes d'organisation prévalent : gestion communale en régie directe avec, le cas échéant, appel aux opérateurs privés dans le cadre de marchés publics ; transfert de la compétence communale à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou transfert à un syndicat d'électricité. Dans ces différentes situations, la gestion peut être déléguée à des opérateurs privés dans le cadre de contrats de long terme[48].

La gestion communale directe reste majoritaire mais elle est en diminution : elle concerne 62 % des modes de gestion en 2019, quand elle en représentait 71 % en 2000. De plus en plus fréquemment, les communes font appel aux entreprises privées pour gérer leur éclairage[49].

En outre, seule une minorité de communes (30 %) a choisi de transférer la compétence à l'échelon intercommunal[50]. Les communes conservent ainsi très largement la responsabilité de la gestion de l'éclairage public.

Dans toutes les configurations de gestion, le maire conserve son pouvoir de police générale, dont il ne peut se départir. Il reste ainsi compétent pour décider de l'extinction ou de la modulation de l'éclairage.

---

47 Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

48 Il s'agit surtout de marchés de partenariat (article L. 1112-1 du code de la commande publique), anciennement dénommés contrats de partenariat, et de marchés de performance énergétique (article L. 2171-3 du même code).

49 Atlas des services publics locaux 2019. Institut de la gestion déléguée. Communes de plus de 30 000 habitants.

50 *Ibid*.

Pour organiser concrètement l'éclairage public, les entités gestionnaires disposent d'une grande liberté. Ainsi, il n'existe pas d'obligation générale d'éclairage des voies publiques et la commune définit elle-même les lieux bénéficiant d'un éclairage artificiel selon les circonstances locales et les impératifs de sécurité publique.

S'imposent toutefois, désormais, l'objectif de réduction des nuisances lumineuses : obligation d'extinction, sur certaines plages horaires (pour ce qui concerne les monuments, les parcs et jardins et les parkings), limitation de la lumière émise au-dessus de l'horizontale, définition de normes de couleur d'éclairage[51]. Par ailleurs, un règlement européen[52] a exclu progressivement du marché les lampes les moins performantes et les plus polluantes, interdisant notamment la commercialisation des lampes à vapeur de mercure haute pression (ballons fluorescents)[53].

B - Une nécessaire gestion de proximité

La gestion locale, gestion de proximité de l'éclairage public, offre plusieurs avantages.

Elle permet une adaptation fine à la configuration des lieux et aux usages. La question de l'extinction de l'éclairage, par exemple, ne se pose pas de la même manière dans une commune densément peuplée de l'agglomération lyonnaise comme Rillieux-la-Pape ou dans une commune à l'habitat plus dispersé comme Thiers, et les choix retenus y sont différents : il n'y a pas d'extinction nocturne à Rillieux-la-Pape, contrairement à Thiers.

La modification de l'éclairage nécessite une étroite concertation avec les habitants et les mesures d'extinction, notamment, peuvent susciter des appréhensions parmi la population. À Dardilly, à Thiers et dans la communauté d'agglomération des portes de l'Isère, les décisions d'extinction ont été précédées d'un dialogue soutenu avec les habitants quartier par quartier, ce qui a contribué à leur réussite.

[51] Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses.

[52] Règlement CE du 18 mars 2009 relatif à l'« écoconception » des lampes.

[53] Par ailleurs, peu de normes techniques régissent les modalités d'éclairage des voies publiques, en dehors des aspects liés à la sécurité des personnes et des biens (norme NF C17-200).

C - De fréquentes initiatives

Plusieurs moyens permettent de réduire la consommation d'énergie liée à l'éclairage public, notamment la réduction de la durée d'éclairage et l'utilisation d'équipements moins énergivores, ou encore la mise en place de commandes d'allumage plus précises.

Parmi les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées, plusieurs ont opté pour des coupures sur certaines plages horaires[54]. En France, environ 38 % des communes procèdent à des extinctions nocturnes[55]. Il s'agit principalement de communes petites ou moyennes, situées en milieu rural ou périurbain. Ces extinctions contribuent à la réduction du temps moyen d'éclairement. Entre 1990 et 2015, le temps moyen de fonctionnement des points lumineux est passé de 4 300 heures par an à 3 100 heures en France métropolitaine [56].

Dans les communes contrôlées, selon les services de police ou de gendarmerie, l'extinction de l'éclairage n'a pas entraîné d'accroissement des actes de délinquance ou d'incivilité.

D'autres communes privilégient la modulation de l'éclairage en abaissant les puissances sur certaines plages horaires, comme a pu le faire la commune de Vif. Il s'agit souvent de communes situées en milieu urbain dense, comme par exemple celle de Rillieux-la-Pape[57]. La modulation et l'extinction peuvent également être pratiquées de manière combinée selon les espaces.

Les composantes d'un réseau d'éclairage public

Un réseau d'éclairage public est composé d'armoires de commande, de câbles réseau électrique et de points lumineux. Le point lumineux porte la source lumineuse. Il comporte un mât et un luminaire, sur lequel est fixée la source lumineuse.

Le parc d'éclairage public français est composé de plusieurs types de sources lumineuses[58].

[54] Dardilly, Thiers, communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI).

[55] Agence de la transition écologique (Ademe), IN NUMERI, *Dépenses énergétiques des collectivités locales*, 2019.

[56] Source : Association française de l'éclairage.

[57] Les communes d'Évian-les-Bains et d'Oyonnax procèdent également à la modulation de leur éclairage sur certaines plages horaires.

[58] Source : Ademe et FNCCR.

Les lampes à vapeur de mercure sont apparues dans les années 1950. Elles diffusent une lumière blanche et équipent généralement des luminaires de type « boules » qui éclairent dans toutes les directions, ce qui est source de nuisances lumineuses. Bien que leur commercialisation soit interdite depuis 2015, elles représentent encore environ 10 % du parc. Ce sont les moins efficaces des sources lumineuses, avec 50 lumens/watt[59].

Les lampes à vapeur de sodium haute pression (SHP) ont été introduites dans les années 1970. Elles sont les plus répandues, représentant 55 % à 60 % du parc. Elles diffusent une lumière orangée. Leur efficacité énergétique est de 100 à 120 lumens/watt.

Dans les années 1990 ont été commercialisées les lampes à iodures métalliques. Elles produisent généralement une lumière blanche et constituent environ 5 % à 15 % du parc. Leur efficacité énergétique est d'environ 80 lumens/watt.

Les diodes électroluminescentes (led) sont les plus récentes et datent des années 2000. Elles représentent environ 15 % du parc. Selon les modèles, l'efficacité lumineuse est comprise entre 75 et 140 lumens/watt, voire davantage car cette technologie est encore en évolution.

Par ailleurs, plusieurs des communes contrôlées ont également modernisé leurs équipements et installé des matériels plus performants et moins énergivores : Divonne-les-Bains, Thiers, Sassenage, Rillieux- la- Pape, Dardilly, Vif, la communauté d'agglomération des portes de l'Isère. La mise en place de diodes électroluminescentes (led) est relativement récente, plusieurs collectivités ayant attendu que cette technologie arrive à maturité et soit moins onéreuse pour la déployer. Le renouvellement des installations vétustes par des lampes au sodium est encore fréquent.

Une commune peut également, par des aides financières, inciter à des améliorations qualitatives. Ainsi, la commune de Dardilly a récemment modernisé des installations anciennes dans des copropriétés de lotissements privés, qui constituent 14 % de l'éclairage public de la commune.

[59] L'efficacité lumineuse est le rapport entre l'efficacité lumineuse du rayonnement et le rendement énergétique, exprimé en lumen par watt. Le rendement énergétique est le ratio entre la puissance rayonnée (en watts) et la puissance électrique (en watts). Il n'a pas d'unité.

Enfin, certaines communes, comme celle de Vif, ont mis en place des dispositifs d'éclairage dits « intelligents », tels que des équipements dont l'allumage est déclenché par le passage des usagers, ou des dispositifs de télégestion permettant d'intervenir à distance sur un point lumineux (cf. *infra*). Ces initiatives demeurent cependant isolées et le développement de l'éclairage intelligent est globalement faible dans les communes contrôlées. Actuellement, pour être correctement maîtrisés, de tels dispositifs doivent être déployés à une échelle de gestion adaptée.

II - Une gestion insuffisamment ambitieuse, une mutualisation inaboutie

La gestion par les communes présente des limites liées à leur capacité, d'une part, à suivre leurs dépenses d'énergie et, d'autre part, à entretenir et moderniser les réseaux d'éclairage public. Certaines ne rénovent pas leur parc par manque de moyens ou d'intérêt, d'autres limitent leurs interventions à la maintenance des installations existantes et ne cherchent pas à améliorer la performance des équipements. Bien qu'elle ait élaboré plusieurs projets en ce sens, la commune d'Ambérieu-en-Bugey hésite par exemple à investir dans de nouveaux matériels en raison d'une situation financière tendue. La commune d'Évian-les-Bains n'a pas non plus mis en place de programme de renouvellement de ses équipements, alors que sa situation financière est au contraire très saine.

En outre, l'arrivée de nouvelles technologies complexifie la gestion de l'éclairage public. Le pilotage du réseau et le suivi des contrats nécessitent des compétences spécialisées dont toutes les communes ne disposent pas, en particulier les plus petites.

Ces difficultés peuvent être surmontées par une mutualisation accrue des moyens entre les communes, tout en préservant le lien de proximité qu'impose l'exercice de cette compétence.

A - Des consommations et des dépenses mal suivies

Les contrôles ont mis en évidence d'importantes lacunes dans le suivi qu'opèrent les communes des consommations et des dépenses d'éclairage public. Plusieurs communes contrôlées ont eu en effet des difficultés pour retracer leurs consommations et en expliquer les variations, ou à fournir des données élémentaires telles la consommation ou le coût par point lumineux. Ainsi, la commune de Vif ne fait pas d'analyse annuelle systématique de ses consommations.

Pourtant, la consommation peut être connue par les services en ligne mis en place par les fournisseurs d'électricité. Les données doivent toutefois être retraitées et vérifiées, car les relevés ne sont pas toujours réalisés à dates fixes, ce qui nécessite un travail complémentaire de relevé périodique que les communes n'effectuent que rarement.

De plus, lorsqu'elles font appel à des prestataires privés dans le cadre de contrats globaux de longue durée, les collectivités de l'échantillon disposent d'indicateurs de consommation et de dépenses nombreux. Les contrats, qui comportent des stipulations obligeant au recueil de ces données, constituent parfois l'occasion de travaux permettant de les fiabiliser (revue des armoires, séparation des compteurs, etc.). Toutefois, ces collectivités contrôlent insuffisamment les indicateurs fournis par les prestataires.

Par ailleurs, elles vérifient peu leurs factures d'électricité, alors même que des anomalies ont parfois été repérées. Ainsi, en 2017, la commune d'Évian-les-Bains a réalisé un audit de ses armoires électriques et constaté un décalage important entre les puissances facturées et les puissances souscrites. La rectification des abonnements lui permettrait un gain estimé à plusieurs milliers d'euros annuels.

Globalement, les collectivités de l'échantillon ne sont pas en mesure d'apprécier la performance économique de leur système d'éclairage public et devraient, dès lors, s'attacher à améliorer le suivi des consommations et des coûts de leurs installations, de façon à opérer les choix de gestion pertinents.

B - Un effort inégal de renouvellement des installations

Alors que le parc national d'éclairage public français est généralement considéré comme vétuste, les collectivités ont une connaissance insuffisante de leurs installations et l'effort de modernisation des collectivités contrôlées apparaît par conséquent trop inégal.

1 - La nécessité d'améliorer la connaissance des installations

En France, selon l'Agence de la transition écologique (Ademe), quatre millions de points lumineux ont plus de 25 ans, sur un total de 9,5 millions, soit plus de 40 %. La FNCCR estime de son côté le nombre de ballons fluorescents à un million, alors que cette technologie est interdite à la commercialisation depuis 2015.

L'enjeu de modernisation reste donc important, avec pour préalable un état des lieux des réseaux.

Les obligations des communes dans ce domaine sont faibles, car si elles sont tenues de géolocaliser leurs réseaux électriques souterrains, elles n'ont aucune contrainte similaire pour les mâts et les luminaires.

Ainsi, l'enquête a montré que les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes ont une connaissance de leur réseau largement perfectible. Certaines ne connaissent pas le nombre de points lumineux qu'elles administrent ni son évolution. À Évian-les-Bains par exemple, environ 20 % du réseau n'est pas référencé en raison du caractère lacunaire du système d'information géographique.

Dans les collectivités de l'échantillon, les systèmes d'information géographiques permettent de gérer les interventions techniques mais ne sont pas structurés pour apprécier l'état des équipements, dès lors appréhendé de manière approximative, en fonction de la récurrence des pannes, des visites de techniciens ou des réclamations.

2 - Des investissements encore insuffisants, parfois mal maîtrisés

Cette faible connaissance de l'état du réseau a des conséquences sur la programmation des investissements. Les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées disposent souvent de documents de type « plans lumière », qui définissent les grandes orientations en matière d'éclairage public, mais sont dépourvus de programmes pluriannuels d'investissement.

Plusieurs investissent au fil de l'eau, à l'occasion d'opérations de rénovation urbaine ou lorsque les matériels sont défectueux, et la rénovation de l'éclairage public n'est pas une priorité immédiate. C'est le cas des communes d'Évian-les-Bains, d'Ambérieu, d'Oyonnax.

En l'absence de vision propre de leurs besoins, les communes sont sensibles aux projets « clés en main » proposés par les opérateurs privés. En 2013, la commune de Vif a ainsi mis en place un système d'éclairage public « intelligent » sur une piste cyclable de 1,5 km. Ce système combine un éclairage à led avec un système de détection de mouvement qui permet un allumage lors du passage d'un cycliste. La commune estime que cette solution d'éclairage réduit les consommations d'énergie de 70 % par rapport à une solution plus classique.

Plusieurs communes contrôlées ont néanmoins mis en œuvre des programmes d'investissement plus importants : Divonne-les-Bains, Thiers, Sassenage, Rillieux-la-Pape ou Dardilly. Il s'agit souvent de collectivités qui ont un contrat global avec un opérateur privé, notamment des marchés de partenariat. Ces contrats permettent d'étaler le coût des travaux : le prestataire privé finance les investissements et la collectivité s'acquitte de loyers annuels sur la durée du contrat, 15 ans dans les communes contrôlées.

S'ils permettent d'accélérer l'investissement, ces contrats posent des difficultés, évoquées par la Cour dans son rapport public annuel de 2015[60]. Ces difficultés tiennent notamment au manque de contrôle des collectivités territoriales, à la rigidité de ces contrats longs et à leur coût, qui s'avère souvent élevé à terme. La présente enquête conduit à des constats similaires. Le contrat de partenariat public-privé conclu par la commune de Thiers en 2006 s'est par exemple révélé à long terme mal maîtrisé du fait d'une absence de partage des risques pour les coûts énergétiques, d'un contrôle trop distancié de l'exécution du contrat et de l'absence de renégociations malgré la forte hausse du coût énergétique.

En outre, avec ces contrats, certaines communes ont des difficultés pour faire face aux évolutions des technologies sur la durée. Les lampes à led étaient ainsi peu développées lorsque la commune de Thiers a conclu son contrat de partenariat. Seul un avenant tardif, lié aux incitations du programme « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV)[61], a permis d'introduire ce type de lampes. À l'inverse, la commune de Divonne-les-Bains n'a pas modifié son contrat, passé en 2009, qui ne prévoit pas le recours à cette technologie.

Les programmes d'aides consacrés à la modernisation de l'éclairage public ont eu un effet d'accélération de l'investissement. Plusieurs collectivités ont bénéficié d'aides dans le cadre du programme TEPCV, ou d'appels à manifestation d'intérêt de l'Ademe désormais terminés et de la région Auvergne-Rhône-Alpes[62]. Les communes peuvent

[60] Cour des comptes, Rapport annuel 205, Tome I - *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales*. La Documentation française, 571 P., disponible sur www.ccomptes.fr .

[61] Appels à projets lancés entre 2014 et 2017 par le ministère en charge de l'énergie et de l'écologie afin de soutenir, par conventionnement financier, les collectivités présentant un programme global de réduction des besoins en énergie sur leur territoire.

[62] L'Ademe s'est également vu confier en 2012 un programme d'action visant à accélérer la rénovation de l'éclairage public des communes de moins de

également bénéficier d'aide des départements ou des régions selon les politiques locales. Toutefois, les opérations des communes sont globalement peu subventionnées. À titre d'exemple, sur la période 2013-2019, les opérations d'investissement portées par le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane), dont le montant total s'élève à 67,7 M€, ont été subventionnées à hauteur de seulement 0,4 M€, soit 0,5 %. L'essentiel du financement provient des communes (60 %) et du Syane lui-même (39 %)[63].

Au total, la gestion des communes de l'échantillon est fréquemment centrée sur la maintenance des installations au jour le jour et l'investissement n'est pas à la hauteur des besoins. Lorsque le réseau est trop dégradé, les collectivités doivent réaliser des investissements importants, qui peuvent les conduire à en externaliser le financement à court terme au travers de contrats de longue durée, comme cela s'est produit à Thiers, Sassenage et Divonne-les-Bains. Ces contrats sont souvent mal maîtrisés. Il est donc indispensable de mieux anticiper et planifier les investissements nécessaires pour faire face aux enjeux de renouvellement des installations.

C - Une mutualisation inaboutie

La gestion de la compétence d'éclairage public à un niveau supra-communal – qui demeure minoritaire – peut prendre diverses formes, dont le transfert de la compétence à l'intercommunalité de rattachement ou à un syndicat d'énergie.

Ces transferts de compétence sont compatibles avec le maintien d'une gestion de proximité de l'éclairage public dès lors que les relations entre les communes membres et le syndicat ou l'EPCI sont correctement définies. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération des portes de l'Isère (CAPI), qui compte 105 000 habitants et 22 communes, a pu mettre en place dans de bonnes conditions une politique d'extinction de l'éclairage après concertation avec les maires, les conseils municipaux et les habitants.

Toutefois, le caractère partiel des transferts de compétences et l'absence de leviers financiers pénalisent la rationalisation de la gestion.

2 000 habitants. En Auvergne-Rhône-Alpes, 27 conventions ont été passées à cette fin, concernant 209 communes.

[63] Sur la même période, le Syane a par ailleurs bénéficié de la revente de certificats d'économie d'énergie pour un montant de 0,4 M€.

1 - Des transferts partiels de la compétence éclairage public

Le transfert de compétence à l'échelon intercommunal ou vers un syndicat d'énergie peut porter sur l'intégralité de la compétence éclairage public, c'est-à-dire à la fois sur la maintenance et sur l'investissement.

Toutefois, l'article L. 1321-9 du CGCT autorise les communes à effectuer un transfert partiel, limité à l'investissement, et ainsi à conserver la maintenance.

Selon une enquête nationale de la FNCCR, en 2018, 37 % des transferts de compétence à des EPCI ou à des syndicats d'énergie sont partiels[64].

Or, le partage des responsabilités entre l'investissement et la maintenance ne favorise pas une gestion efficiente du service. En effet, les équipements conditionnent largement la nature de la maintenance à réaliser et la qualité de la maintenance a également une influence sur les durées de vie des installations. Certains EPCI ont d'ailleurs cherché à prévenir cette difficulté en plaidant de longue date pour un transfert complet du service[65].

Par ailleurs, la gestion de l'éclairage public est étroitement liée à celle de la voirie. En cas de transfert de la voirie à un EPCI, se pose la question du transfert concomitant de l'éclairage des voiries transférées. En pratique, les transferts simultanés sont rares, même si, selon le ministère de l'intérieur[66], l'éclairage d'une voie devrait relever des missions de son gestionnaire[67]. Toutefois, cette approche conduit à un fractionnement techniquement délicat de la gestion de l'éclairage selon les espaces concernés, car l'éclairage public d'une commune porte sur des espaces qui ne sont pas limités à la seule voirie d'intérêt communautaire et constitue un réseau global.

Il conviendrait de lever ces ambigüités, en dissociant la compétence éclairage public de la compétence voirie.

---

[64] Source : enquête de la FNCCR.

[65] C'est par exemple le cas, hors région Auvergne-Rhône-Alpes, de la communauté de communes du Grand Sénonais (Yonne).

[66] Voir réponse à question écrite n° 05180. JO du 7 juin 2018, page 2856.

[67] Cette analyse s'appuie notamment sur le fait que l'éclairage se rattache également au pouvoir de police spéciale que détient le maire en matière de circulation et de stationnement (article L. 2213-1 du CGCT), qui peut, à la différence du pouvoir de police générale, être transféré au président de l'intercommunalité (article L. 5211-9-2 du CGCT).

2 - Une gestion syndicale efficiente, des moyens financiers à renforcer

Constitués à l'origine pour gérer les concessions communales du service de distribution d'électricité, les syndicats départementaux d'énergie[68] ont développé des interventions en matière d'éclairage public. Il s'agit le plus souvent d'une compétence à laquelle une commune membre du syndicat peut choisir ou non d'adhérer.

En région Auvergne-Rhône-Alpes, 12 des 13 syndicats d'énergie proposent la compétence « éclairage public » à leurs membres.

La compétence « éclairage public » au Syder et au Syane

Le syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder) regroupe 200 communes et 400 000 habitants. 97,5 % des communes membres (soit 195) lui ont transféré l'intégralité de la compétence éclairage public (investissement et maintenance).

Le syndicat départemental des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) regroupe quant à lui 230 communes et 794 000 habitants. 94 % des communes (soit 217) lui ont transféré la compétence éclairage public. Toutefois, la plupart des communes (184) n'ont transféré que l'investissement et ont conservé la maintenance. Seules 34 communes ont transféré à la fois l'investissement et la maintenance.

Ces deux syndicats proposent à leurs adhérents plusieurs formules de maintenance et passent les contrats nécessaires avec des prestataires privés. Chaque commune adhère à la formule qui lui convient, selon son coût et le niveau de maintenance souhaité.

Lorsqu'elles décident de transférer la maintenance au Syder et au Syane, la grande majorité des communes choisissent un niveau de service comprenant la maintenance préventive, c'est-à-dire des interventions à intervalles réguliers visant à minimiser les pannes subies. La formule de « maintenance préventive » du Syder prévoit par exemple une visite périodique trimestrielle de nuit comprenant une détection préalable des pannes et une intervention de réparations des défauts constatés dans un délai de 7 jours. La gestion par des équipes spécialisées de contrats de maintenance mutualisés entre plusieurs communes améliore donc la qualité du service.

[68] Il s'agit de syndicats mixtes regroupant des communes, des EPCI et parfois les départements. La compétence éclairage est généralement optionnelle.

En matière d'investissement, l'enquête montre que ces syndicats, qui disposent d'équipes spécialisées, apportent aux communes une assistance technique et administrative utile. Le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (Syane) réalise par exemple des diagnostics techniques qui permettent aux communes de mieux appréhender l'état de leurs installations et de définir des priorités. Depuis 2013, 99 diagnostics ont ainsi été réalisés.

Mais dans les syndicats contrôlés, aucune stratégie globale d'investissement ne peut émerger, car l'initiative des opérations d'investissement reste à la commune ; les règles de participation financières, si elles varient d'un syndicat à l'autre, maintiennent un financement majoritaire des communes. Ce fractionnement de la décision d'investissement n'est pas compatible avec une politique pluriannuelle de renouvellement des équipements. Le Syane a par exemple adopté des orientations stratégiques visant à l'optimisation financière et environnementale de l'éclairage public, mais ne dispose pas des leviers permettant d'assurer leur réalisation, du fait des règles de cofinancement par les adhérents et de sollicitations trop ponctuelles des communes.

Le remplacement des lampes à vapeur de mercure dans le département du Rhône

En 2014, le syndicat départemental d'énergies du Rhône (Syder) a souhaité remplacer par de nouveaux équipements moins énergivores des lampes à vapeur de mercure dits « ballons fluorescents », dont la commercialisation a été interdite à compter de 2015.

Il a dédié 11 M€ à ce programme, et les communes adhérant au programme ont bénéficié d'un abattement de 60 % du coût des travaux.

Grâce à cette action, le pourcentage de ballons fluorescents est passé de 15 % à 5 % de l'ensemble du parc entre 2014 et 2019.

Lorsqu'ils mobilisent des moyens propres au service de programmes d'investissement cohérents, les syndicats d'énergie sont à même de dépasser cette logique d'investissement au coup par coup à l'initiative des communes, pour agir de manière plus significative sur la gestion de l'éclairage public. Le programme de remplacement des lampes à vapeur de mercure mis en œuvre par le Syder en constitue un exemple.

De tels programmes supposent néanmoins la mobilisation de moyens financiers dédiés.

Au total, les syndicats d'énergie contrôlés dans le cadre de la présente enquête régionale concourent à l'amélioration de la gestion technique de l'éclairage public, même s'ils sont essentiellement positionnés comme des prestataires des communes. Le transfert partiel des compétences communales évoqué *supra* fait obstacle à l'émergence de stratégies globales, pourtant nécessaires. Seul l'exercice de l'intégralité de la compétence à un niveau mutualisé, syndicats d'énergie ou EPCI compétents en matière d'éclairage public, permettrait de leur fournir des leviers pour améliorer la qualité du parc d'éclairage public.

III - Une réduction des consommations dans un contexte de hausse des tarifs et un impact environnemental encore timide

Les mesures d'extinction nocturne ou de modernisation des installations répondent à des objectifs variés : sécurité du citoyen, maîtrise des ressources énergétiques, qualité de l'éclairage, préservation de l'environnement. Le bilan énergétique des mesures mises en œuvre par les collectivités contrôlées est encourageant, même si l'impact budgétaire est moins significatif. Le bilan environnemental demeure limité.

A - Un bilan énergétique encourageant

Malgré les incertitudes mentionnées précédemment dans le suivi des consommations, on observe dans les collectivités de la région Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées une nette diminution des consommations d'électricité. Cette baisse des consommations peut atteindre jusqu'à plus de 45 % en cinq ans dans le cas de la commune de Thiers (tableau n° 1). Cette tendance à la baisse des consommations se retrouve, quoique dans une moindre proportion, au niveau national : entre 2012 et 2017, la consommation pour l'éclairage public a diminué de 6 % en France selon l'Ademe.

Comme vu *supra*, ces baisses s'expliquent principalement par la mise en place de nouveaux matériels et par l'extinction ou la modulation de l'éclairement.

À Sassenage, Thiers, Dardilly et Ambérieu-en-Bugey, la réduction des consommations est néanmoins atténuée par l'accroissement du nombre de points lumineux. Cette augmentation, également constatée au niveau

national[69], s'explique par l'urbanisation des communes, ainsi que par une volonté d'améliorer l'éclairage de certains sites remarquables.

L'ampleur des réductions de consommation n'apparaît pas directement liée au mode de gestion du service. En effet, des collectivités qui conservent la gestion en propre parviennent à réduire leurs consommations comme celles qui confient la réalisation des investissements à un prestataire privé.

B - Une croissance des dépenses contenue malgré la hausse des tarifs

Dans les collectivités contrôlées, la baisse des consommations ne se traduit pas par une baisse à due proportion de la facture d'électricité (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : évolution des consommations et dépenses d'électricité pour l'éclairage public

Commune	Période	Consommation	Dépenses d'électricité
Ambérieu-en-Bugey	2017-2019	- 2,9 %	+ 1 %
Dardilly	2011-2018	- 32,0 %	+ 0,9 %
Évian-les-Bains	2011-2018	- 28,9 %	+ 6,7 %
Rillieux-la-Pape	2013-2018	- 20,8 %	- 0,7 %
Sassenage	2010-2018	- 43,9 %	- 8,8 %
Thiers	2013-2018	- 47,9 %	- 20,2 %

Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes

En effet, la consommation n'est qu'une composante de la facture d'électricité. Les autres composantes sont les taxes[70] et la part abonnement, qui est fixe[71]. De plus, les tarifs réglementés de l'électricité ont augmenté de façon significative au cours des dernières années (+ 32,6 % entre janvier 2013 et février 2020 pour le « tarif bleu »[72]). Depuis

[69] Le nombre de points lumineux en France est passé de 7,2 millions à 9,5 millions entre 1990 et 2015 (Ademe).

[70] Taxes locales sur la consommation d'électricité, contribution au service public de l'électricité, contribution tarifaire d'acheminement.

[71] Sauf réduction des puissances souscrites en cas de changement de matériel (ce qui n'est pas le cas en cas de modulation ou d'extinction de l'éclairement).

[72] Le tarif bleu est le tarif réglementé fixé par les pouvoirs publics qui s'adresse aux particuliers et professionnels ayant un compteur d'une puissance inférieure ou égale à 36 KVa. C'est l'abonnement le plus répandu en France.

le 1er juillet 2004, les communes ont la possibilité de mettre en concurrence les fournisseurs d'électricité et de quitter le tarif réglementé[73], mais seule une faible minorité a souscrit une offre de marché. Certaines des collectivités contrôlées ont procédé à des consultations, mais elles n'ont pas obtenu de baisse de tarifs. À compter du 1er janvier 2021, les tarifs réglementés de l'électricité disparaissent pour les collectivités, ce qui impose aux communes de procéder à des mises en concurrence pour l'ensemble de leurs fournitures d'électricité.

La hausse des tarifs de l'électricité subie par les collectivités locales contribue donc à expliquer que la forte réduction des consommations constatée dans les communes de l'échantillon ne se soit traduite que par une réduction modeste des factures d'électricité.

Si la diminution des factures d'électricité est globalement modeste, la réduction des consommations n'en a pas moins permis aux communes de contenir ce poste de dépense énergétique malgré la hausse des tarifs.

Au demeurant, les communes de l'échantillon disposent encore de marges de manœuvre importantes pour moderniser leurs réseaux d'éclairage public et parvenir à réduire davantage leurs dépenses énergétiques.

Au-delà de la facture d'électricité, la mesure des économies générées par les investissements des collectivités territoriales suppose une approche en coûts complets. En effet, la facture énergétique représente seulement une partie du coût total de l'éclairage public, généralement estimée à 25 %, tandis que la maintenance représente environ 50 % de ce coût, et l'investissement, 25 %[74].

Les collectivités contrôlées dans le cadre de la présente enquête procèdent peu à la mesure des économies induites par leurs actions en coûts complets, mais lorsque les données existent, le bilan est variable selon les mesures mises en œuvre.

Pour les mesures d'extinction, les investissements sont limités à l'installation d'horloges astronomiques, d'un coût limité et aujourd'hui assez répandues[75]. L'étendue d'allumage étant réduite, la durée de vie des lampes peut être augmentée. Les exemples analysés au cours de l'enquête font ressortir une baisse des factures d'énergie de l'ordre de 35 % à 45 % en année pleine. Le bilan en coûts complets est dès lors susceptible d'être favorable en moins d'une dizaine d'années. Les opérations analysées sur le Syder montrent un retour sur investissement en sept ans.

---

[73] Les tarifs réglementés ont disparu au 31 décembre 2015 pour les plus grands sites (puissance souscrite supérieure à 36 KVa), ce qui nécessite de souscrire pour ces sites à une offre de marché.

[74] Association française de l'éclairage (AFE).

[75] Les horloges astronomiques permettent, sur la base de coordonnées géographiques, de déterminer les horaires d'allumage et d'extinction en fonction des heures de lever et de coucher du soleil. Il est possible de régler un décalage de l'enclenchement par rapport à ces horaires pour procéder à des extinctions nocturnes.

L'équilibre économique des opérations est atteint au terme d'une durée supérieure pour les dispositifs de modulation de l'éclairage, à raison d'une moindre réduction de consommation et d'investissements plus élevés[76].

Le bilan est plus difficile à réaliser pour le remplacement des luminaires par les technologies récentes. Les investissements sont plus importants, car la mise en place de lampes à led nécessite généralement de changer l'ensemble du luminaire.

L'éclairage à diodes électroluminescentes (led)

Une diode électroluminescente est un composant électronique permettant la transformation de l'électricité en lumière. Il existe des led de couleur et des led blanches. Pour l'éclairage public sont utilisées des lampes constituées de plusieurs led accolées.

Les led ont une grande souplesse d'utilisation. Elles présentent différentes températures de couleur. Elles admettent des cycles d'allumage et d'extinction fréquents. Elles émettent instantanément le flux lumineux souhaité. Elles peuvent intégrer une commande électronique permettant un fonctionnement avec détection de présence ou une gestion à distance.

Les lampes ont une durée de vie supérieure aux autres technologies (jusqu'à 100 000 heures). Leur bonne efficacité lumineuse permet de réduire les puissances installées et les consommations énergétiques.

Leur coût d'acquisition, bien qu'en diminution ces dernières années, reste supérieur à celui des autres lampes.

Les led sont moins énergivores. Leur faible consommation d'électricité contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, leur fabrication et leur recyclage ont des impacts environnementaux non négligeables. Leur bilan environnemental sur l'ensemble du cycle de vie est à améliorer.

Par ailleurs, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a présenté des recommandations sur les risques sanitaires liés à la forte proportion de lumières bleues émises par certains éclairages à led.

[76] Installation de variateurs électroniques à l'armoire.

Ainsi, au-delà de la mesure des économies d'énergie, il serait utile de mieux appréhender les coûts complets des différentes mesures de gestion de l'éclairage public. La cour recommande d'élaborer des référentiels de coûts complets, établis à partir de collectivités pilotes, pour aider les collectivités dans leurs décisions d'investissement.

C - Un bilan environnemental en demi-teinte

La réduction de la pollution lumineuse[77] nécessite d'agir sur plusieurs paramètres, notamment l'orientation des sources (ne pas diriger les flux vers le ciel), la puissance émise, le spectre lumineux, la temporalité et la durée de l'éclairage.

L'enquête régionale a mis en évidence plusieurs mesures de régulation de l'éclairage destinées à réduire les nuisances lumineuses. À Sassenage, par exemple, des associations de défense de l'environnement ont suscité le recours à des lampes à led ambrées le long des digues de la rivière du Furon, afin de préserver la faune piscicole.

Toutefois, ces opérations restent marginales. La plupart des collectivités affichent des objectifs de réduction de la pollution lumineuse dans leurs plans-lumière, sans définir les moyens spécifiques de les atteindre et limitent la préservation de la biodiversité aux mesures d'extinction ou au renouvellement des matériels. La lutte contre la pollution lumineuse reste donc un objectif secondaire. En témoigne le caractère embryonnaire de la mise en œuvre de l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses. Toutes les dispositions de cet arrêté ne sont pas d'application immédiate, mais les communes contrôlées ont lancé peu de démarches pour en préparer la mise en œuvre. L'application de l'arrêté se heurte notamment à un recensement incomplet des performances techniques des installations (comme les émissions de lumière au-dessus de l'horizontale) et à la faible connaissance de leur patrimoine par les collectivités, déjà évoquée *supra*.

Par ailleurs, la gestion de l'éclairage public est insuffisamment articulée avec les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), documents de référence pour la transition énergétique sur les territoires et qui s'imposent à certains EPCI[78]. Lorsqu'ils existent, ces documents consacrent peu de développements à la compétence éclairage public.

La Cour estime que les objectifs de lutte contre la pollution lumineuse devraient être davantage pris en compte dans les PCAET.

---

[77] La pollution lumineuse peut être définie comme «*le rayonnement lumineux infrarouge, ultraviolet et visible émis à l'extérieur et vers l'extérieur, et qui par sa direction, intensité ou qualité, peut avoir un effet nuisible ou incommodant sur l'homme, sur le paysage et les écosystèmes* » (Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *À la reconquête de la nuit : pollution lumineuse : état des lieux et propositions*, novembre 2018).

[78] Créés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte. Ces documents succèdent aux plans climat-énergie territoriaux (PCET) et sont obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Réduction des consommations énergétiques, préservation de la sécurité publique, attentes environnementales plus fortes, maîtrise de la dépense publique locale : la gestion de l'éclairage public doit répondre à des enjeux renouvelés, dans un contexte de forte évolution technologique.

Les actions des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes contrôlées ont globalement permis une réduction encourageante des consommations d'énergie de l'éclairage public et, dans une moindre mesure, une diminution de leurs factures énergétiques.

Toutefois, en dépit des initiatives nombreuses des communes, la compétence éclairage public est exercée de manière trop dispersée et sans vision de long terme, ce qui ne leur permet pas de répondre de manière adéquate à ces enjeux. La connaissance des installations est souvent parcellaire, de même que celle des consommations et des coûts de l'éclairage, ce qui ne permet pas la programmation pluriannuelle des investissements.

Pour aller plus loin dans le renouvellement d'un parc d'éclairage public aujourd'hui largement vétuste, il est nécessaire de mieux mutualiser maintenance et investissement en renforçant le rôle des intercommunalités et des syndicats d'énergie dans la gestion de cette compétence.

À cette fin, la Cour invite l'État à engager une réflexion visant à mieux définir le périmètre de la compétence éclairage public, y compris en :

- *dissociant la compétence éclairage public de la compétence voirie ;*
- *mettant fin à la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance lors du transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte.*

Elle l'invite également à construire des référentiels de coûts des différentes options d'investissement, afin de mieux appréhender les coûts complets des différentes mesures de gestion de l'éclairage public.

La cour formule en outre les recommandations suivantes aux communes et EPCI :

1. *développer des projets d'investissement cohérents par l'intermédiaire des syndicats d'énergie ou EPCI compétents en matière d'éclairage public en leur affectant les moyens financiers suffisants ;*
2. *améliorer la connaissance de leurs installations d'éclairage public et planifier leur renouvellement ;*
3. *intégrer l'éclairage public dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).*

Réponses

Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 101
Réponse du président de la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI) 103
Réponse du maire de la commune de Sassenage 104
Réponse du maire de la commune de Vif 105
Réponse du président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) 107

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'Agence de la transition écologique (ADEME)
Maire de la commune de Bellegarde-sur-Valserine
Maire de la commune d'Évian-les-Bains
Maire de la commune d'Oyonnax
Président du Syndicat départemental d'énergies du Rhône (SYDER)
Président du Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute Savoie (SYANE)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la transition écologique
Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)
Président de l'Association des maires de France (AMF)
Maire de la commune de Dardilly
Maire de la commune de Divonne-les-Bains
Maire de la commune de Rillieux-la-Pape
Maire de la commune de Thiers

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par lettre du 25 novembre 2020, vous m'avez communiqué aux fins d'observations le chapitre intitulé L'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour.

J'en ai pris connaissance avec la plus grande attention.

Les recommandations de la Cour ont été formulées à la suite d'une enquête régionale tendant à évaluer la capacité des collectivités territoriales à diminuer les consommations et les coûts de l'éclairage public et à réduire les nuisances lumineuses. Elles font état d'un exercice « trop dispersé » de la compétence en matière d'éclairage public nécessitant une réflexion sur la définition de son périmètre en dissociant, d'une part, la compétence éclairage public de la compétence voirie et, d'autre part, en mettant fin à la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance lors du transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte.

À titre liminaire, la lutte contre la pollution atmosphérique, la réduction des gaz à effet de serre ou la réduction de la consommation énergétique sont autant d'enjeux essentiels pour les collectivités territoriales et leurs groupements qui engagent la France collectivement sur le temps long tout en nécessitant des résultats concrets rapidement.

La compétence en matière d'éclairage public se distingue classiquement en deux éléments principaux, que sont, d'une part, l'éclairage nécessaire et indispensable à l'exploitation de la voirie et, d'autre part, l'éclairage public d'ornementation. Ce dernier est une compétence communale, susceptible d'être transférée en tout ou partie dans les conditions visées à l'article L. 5211-17 du CGCT, tandis que les équipements nécessaires et indispensables à l'exploitation de la voirie au sens des dispositions de l'article R 111-1 du code de la voirie routière, lequel comprend les équipements d'éclairage des voies nécessaires à l'exploitation des voies du domaine public routier, suivent la compétence voirie. Il convient de préciser que l'exercice de cette compétence ne fait pas obstacle à l'usage, par le maire, du pouvoir de police générale qu'il détient, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. Ce dernier agit alors dans un but de protection de l'ordre public, qui recouvre, entre autres choses, ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques, et comprend, notamment, l'éclairage public.*

La répartition actuelle permet un équilibre conciliant la liberté des communes de transférer, s'agissant d'une compétence facultative, tout en garantissant, au sens de la jurisprudence classique, la consistance de la voirie qui englobe les éléments qui en sont des dépendances et accessoires. La redéfinition du périmètre de la compétence en matière d'éclairage public pourrait avoir pour effet de soustraire les obligations d'éclairage public de la compétence en matière de voirie, de sorte que le gestionnaire de la voirie ne soit plus tenu d'installer des équipements d'éclairage sur la voie publique.

Pour ce qui concerne la possibilité de conserver, au sein de la commune, la maintenance en cas de transfert de l'éclairage public à un EPCI ou à un syndicat mixte telle que prévue à l'article L. 1321-9 du CGCT, disposition à laquelle la Cour recommande de mettre fin, il convient de rappeler que cet article a été initialement introduit par un amendement sénatorial à la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Il a eu pour objectif d'autoriser les communes qui ont transféré la compétence de maîtrise d'ouvrage des investissements sur les installations d'éclairage public à un syndicat à conserver la maintenance de ces installations pour des raisons d'efficacité lorsqu'une intervention rapide est nécessaire, en cas de panne par exemple. L'objectif était de pouvoir dissocier investissements et maintenance des équipements. Cette disposition répond à des besoins de proximité pour les communes sans préjudice d'un éventuel transfert de compétence à l'échelle de l'intercommunalité et des conséquences qu'emporte la mise à disposition des biens au sens des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT.

Par ailleurs, je relève la proposition de la Cour d'intégrer l'éclairage public dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Ces plans visés à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, dont les dispositions réglementaires d'application sont codifiées aux articles R. 229-51 du même code, sont du ressort des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon. Leur adoption conduit à faire de ces établissements les coordinateurs de la transition énergétique au plan local en vertu de l'article L. 2224-34 du CGCT. De ce point de vue, la formulation du troisième alinéa du III de l'article R. 229-51, lequel conduit à ce que le volet du programme d'actions relatif au secteur tertiaire du PCAET détaille les actions dédiées à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses lorsque la compétence éclairage public ressort de l'échelle intercommunale, paraît satisfaisante et respectueuse de l'équilibre des compétences.

Enfin, sur le volet financier, afin d'inciter les élus locaux à investir dans l'acquisition d'équipements de basse consommation, le dispositif de fonds de concours a été élargi en loi de finances initiale pour 2019 à la transition énergétique, par modification de l'article L. 5212-26 du CGCT, de façon à inclure le financement de projets innovants en matière de transition énergétique tels que les équipements intelligents.

L'État a également souhaité apporter une aide financière aux communes rurales qui entendent entreprendre des travaux permettant d'améliorer la performance énergétique. Le compte d'affectation spéciale fonds d'amortissement des charges d'électrification a été conforté dans ses finalités par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat en vue de financer les travaux de rénovation du parc de l'éclairage public au titre du sous-programme « transition énergétique ».

Dans la même perspective, la loi du 8 novembre 2019 a également modifié les dispositions de l'article L. 2224-34 précité afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposant d'un PCAET ainsi qu'aux syndicats d'électricité exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité au sens du IV de l'article L. 2224-31 du CGCT de prendre en charge ou de financer les travaux de réduction de la consommation énergétique des bâtiments de leurs membres. Cette disposition a pour objectif d'accélérer les travaux de rénovation concernant la performance énergétique de ces ensembles bâtimentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PORTE DE L'ISÈRE (CAPI)

J'ai été destinataire le 25 novembre dernier du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 intitulé une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies, pour lequel vous attendiez une réponse de ma part, au plus tard le 28 décembre 2020.

Vous voudrez bien trouver ci-après mes observations et compléments quant aux remarques concernant la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI).

D'une manière générale, j'ai le plaisir de constater que la CAPI est plutôt saluée pour sa démarche vertueuse.

S'agissant des initiatives prises, le rapport pourrait être complété en signalant que la feuille de route de la CAPI prévoit une démarche d'accompagnement technique (non financière) vis-à-vis des bailleurs sociaux et des copropriétés privées. Un groupe de travail, composé d'élus se réunira, dans ce cadre, dès janvier 2021.

Concernant le passage sur « les consommations et les dépenses mal suivies », il peut être remarqué que les tableaux de bord des fournisseurs d'énergie n'obéissent pas à un référentiel normalisé et il apparaît au quotidien délicat d'optimiser les informations transmises, bien que nous ayons fait un travail important de renégociation de l'ensemble de nos contrats. On peut dire que l'optimisation du contrôle

de la performance économique est perfectible, notamment maintenant que les compteurs « Linky » sont en place. Un travail de bilan et d'évaluation des gains va être engagé avec un premier retour attendu courant 2021.

L'invitation de l'État, en conclusion du rapport, à « construire des référentiels de coûts des différentes options d'investissement... », apparaît comme une démarche nationale à laquelle la CAPI pourrait proposer sa candidature pour être l'un des EPCI pilote dans ce domaine.

S'agissant des investissements jugés « encore insuffisants, parfois mal maîtrisés », il faut rappeler à la Cour notre position volontariste dans ce domaine, décidée par les élus en 2017 et consistant à réinvestir dans le relamping à leds l'ensemble des économies de consommations électriques, soit un PPI annuel de 575 000 €.

La cour évoque par ailleurs « Un bilan environnemental mitigé ». Il est important de préciser que la démarche en faveur de la biodiversité a toujours été une de nos préoccupations. En outre, depuis la sortie du décret du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses, nous avons entrepris une démarche visant à nous insérer dans ce cadre.

Au final, la CAPI profitera des remarques de la Cour pour s'améliorer sur les points n°2 et n°3 des recommandations et ainsi poursuivre la démarche vertueuse engagée en matière d'éclairage public.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SASSENAGE

J'ai l'honneur de répondre à votre courrier en référence ci-dessus et relatif à l'éclairage des espaces publics des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Article II-B-1, troisième paragraphe.

Incomplet, car les communes ont la responsabilité technique de leur installation selon la norme NF EN C 17-200, laquelle régit tous les matériels extérieurs (armoires, poteaux et luminaires).

Article II-B 2

Effectivement les mairies ont une faible connaissance de la qualité de leur réseau et tant que l'éclairage fonctionne, il n'y a pas d'urgence. Ce qui induit souvent que face à de nombreuses autres urgences, qualifiées de plus visibles politiquement, les budgets annuels de rénovation de l'installation d'éclairage passent à la trappe.

Ce motif a aussi été intégré dans la réflexion de Sassenage en faveur de la DSP, qui engage la commune par contrat sur une rénovation totale, rapide, et avec un budget défini et programmé annuellement.

Même article, dernier paragraphe.

L'anticipation peut se faire dans le cadre de la continuité de l'équipe municipale. Souvent les nouveaux maires prennent conscience de l'importance de l'éclairage public et commencent par faire un diagnostic, suivi d'une réflexion sur la connaissance complète des enjeux, ce qui induit une décision plus ou moins longue. En tous les cas pour Sassenage, la décision a fait suite à une large et longue concertation avec une décision finale unanime de la population, des services de la ville et des élus, pour la DSP. Le contrat a fait l'objet de nombreux amendements et d'allers et retours avant signature.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VIF

Vous avez bien voulu m'adresser par courrier en date du 27 novembre dernier un exemplaire du rapport intitulé L'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes : une gestion à rationaliser, des perspectives d'économies d'énergies.

Suite à votre demande, je vous adresse en retour mes remarques et réponses sur un certain nombre de sujets :

De fréquentes initiatives

« D'autres communes privilégient la modulation de l'éclairage en abaissant les puissances sur certaines plages horaires, comme par exemple celle de Vif ».

Le choix a été fait depuis 2013 d'abaisser la puissance sur une plage horaire nocturne importante (en moyenne, abaissement entre 22h et 4h du matin).

22 des 23 projets mis en œuvre depuis 2013 intègrent ainsi une réduction de puissance pendant 6 à 9 heures, selon les secteurs géographiques.

De fréquentes initiatives (suite)

« Plusieurs communes contrôlées ont modernisé leurs équipements et installé des matériels plus performants et moins énergivores : Vif ».

La Commune de Vif rappelle qu'elle modernise également son parc d'éclairage selon ce procédé, avec un remplacement LED systématique : 258 points lumineux depuis 2013, soit 20,1 % du parc total.

« Certaines communes comme celle de Vif ont mis en place des dispositifs d'éclairage dits intelligents, dont l'allumage est déclenché par le passage des usagers ».

Là encore, il est dommage que les informations soient partielles ; en effet, seul 1 projet (la voie de contournement) a été mis en œuvre selon ce procédé, qui est effectivement parfaitement adapté à une piste piétons et cycles sur un linéaire aussi important (1,5 km).

Tous les autres projets routiers n'intègrent pas cette technologie, qui n'aurait d'ailleurs aucun sens.

Des consommations et dépenses mal suivies

« La commune de Vif n'a pas été à même de fournir ses données de consommations sur les dernières années ».

Un travail d'analyse de ces données d'éclairage public a été fait au début de la démarche, en 2013 et 2014, faisant ressortir un montant total annuel de 80 961€ en 2013, et 84 680€ en 2014. Toutes les factures sont disponibles pour les autres années, mais l'extraction pour analyse des données est un travail long et fastidieux. Ces données sont en effet contenues dans les factures de 3 contrats, pour les feux tricolores, et 56 contrats pour les éclairages publics.

« Les communes vérifient peu leurs factures d'électricité, alors même que des anomalies ont parfois été repérées. Ainsi en 2017, la Commune d'Évian a réalisé un audit de ses armoires électriques et constaté un décalage important entre les puissances facturées et les puissances réelles consommées ».

Pour information, la commune de Vif a également réalisé un audit technique approfondi de toutes ses armoires d'éclairage. L'analyse des puissances réelles par rapport aux puissances souscrites est également un travail qui est réalisé tous les 2 à 3 ans, entre la commune et son fournisseur d'énergie.

*La dernière analyse qui a révélé des anomalies a permis de baisser la puissance souscrite de 3 tarifs jaunes uniquement, faisant passer un contrat de 60 à 54 kVA, un contrat de 66 à 48 kVA, et un autre de 96 à 84 kVA, ce qui a représenté une économie annuelle de 35 kVA * (6+18+12) = 1 270 €.*

Les contrats relatifs à l'éclairage public sont bien dimensionnés, et sont pour la plupart souscrits sur des puissances extrêmement faibles (très souvent inférieure à 3 kVA). Ce ne sont donc pas sur ces postes qu'il est possible de réaliser des économies significatives.

L'éclairage des espaces publics, une gestion à rationaliser

« En 2013, la commune de Vif a mis en place un système d'éclairage public « intelligent » […]. Cependant, cette estimation ne repose pas sur une étude technique précise.

Comme expliqué précédemment, le projet de la voie de contournement a été mis en œuvre selon ce dispositif, parfaitement adapté à une piste piétons et cycles sur un linéaire aussi important (1,5 km).

Toutefois, il n'aurait aucun sens d'équiper les autres projets, principalement routiers, avec cette technologie de détection.

En revanche, la commune met en œuvre des LEDs avec réduction de puissance systématique sur tous ses nouveaux projets, depuis 2013.

Ces projets sont systématiquement comparés aux situations existantes qu'ils vont remplacer, de façon à quantifier les écarts de puissances, les économies d'énergie réalisées, et le temps de retour sur investissement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET RÉGIES (FNCCR)

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre du rapport public annuel 2021 relatif à l'éclairage des espaces publics de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes, et je vous en remercie vivement.

La FNCCR partage les constats, les analyses et les préconisations de la Cour et n'a donc que peu d'observations à formuler.

Il me semble en particulier important d'insister, comme le fait la Cour, sur la nécessité d'un niveau élevé de mutualisation pour faire converger la maîtrise technique de la modernisation des réseaux d'éclairage public avec la maîtrise financière de leur coût, dans un contexte de contraintes croissantes sur les budgets communaux.

À cet égard, les syndicats d'énergie de grande taille ont développé un niveau d'expertise technique élevé, qui les rend d'autant plus attractifs pour les communes qu'ils incarnent une mutualisation de moyens respectueuse de la gouvernance des collectivités qui en sont membres (le maire restant l'autorité de police compétente). L'efficience de cette mutualisation passe toutefois par un transfert en intégralité de la compétence « éclairage public » de façon à développer des stratégies globales. La mutualisation intercommunale de l'éclairage public suppose par ailleurs, ainsi que le note la Cour, une

claire dissociation entre la compétence « éclairage public » et la compétence « voirie », dans la mesure où les groupements de communes susceptibles d'intervenir pour l'éclairage public ne sont compétents en matière de voirie, au mieux que de manière très partielle (limitation à la seule voirie d'intérêt communautaire pour les EPCI à fiscalité propre), et le plus souvent pas du tout (syndicats d'énergie).

En ce qui concerne la recommandation de la Cour relative à l'amélioration de la connaissance des installations d'éclairage public, que nous partageons, je souhaite préciser que l'existence de données dans ce domaine suffisamment complètes sur l'ensemble des territoires permettrait de procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace utiles pour l'évaluation et l'amélioration des politiques publiques, ainsi que pour l'établissement de statistiques et de cartographies nationales plus précises.

La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire

PRÉSENTATION

En 2017, le chiffre d'affaires de l'industrie des jeux d'argent et de hasard atteint 10,4 Md€ et prend une place croissante dans le budget des Français[79]. Au terme de la saison 2018-2019, le produit brut des jeux (PBJ)[80] est de 2,4 Md€, en augmentation de 4,88 %[81] par rapport à la précédente.

Les 202 casinos français constituent le réseau d'établissements le plus important et le plus dense d'Europe[82]. Ils assurent aux 196 collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés des recettes directes et indirectes. En 2019, le montant de la principale d'entre elles – le prélèvement sur le produit des jeux – s'élevait à 293 M€, soit une somme voisine des redevances des droits et services à caractère culturel perçues par l'ensemble des communes[83].

[79] Observatoire des jeux, *Cartographie sociale des jeux d'argent et de hasard en France en 2017*, octobre 2019.
[80] Le PBJ correspond aux sommes perdues par les joueurs avant les prélèvements fiscaux.
[81] Service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur.
[82] Cour des comptes, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2016.
[83] Jean-René Cazeneuve, député du Gers, *Impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations*, rapport au Premier ministre, 29 juillet 2020 (pages 45 et 66). Les prélèvements sur le produit des jeux des casinos opérés par l'État sont estimés à 766 M€ en 2019 (tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, page 47).

Dans un chapitre du rapport public annuel publié en 2002, la Cour s'était intéressée à la régulation et au contrôle de ce secteur par l'État, à son poids économique et au cadre concessif de l'exploitation[84]. Près de vingt ans après, il est apparu nécessaire de faire un point spécifique sur les relations entre les communes et leurs casinos et les risques qui y sont attachés. Cette analyse se fonde sur 15 contrôles ayant porté sur un échantillon de 16 casinos, principalement situés dans quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Occitanie)[85], dont le montant du produit brut des jeux équivaut à presque 10 % du total national.

Ce choix montre notamment l'hétérogénéité des niveaux de produits bruts des jeux, entre le huitième casino au plan national (Lille, 42,5 M€ en 2018-2019) et le 201ème et avant-dernier (Vernet-les-Bains, 132 600 €). Ces établissements sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

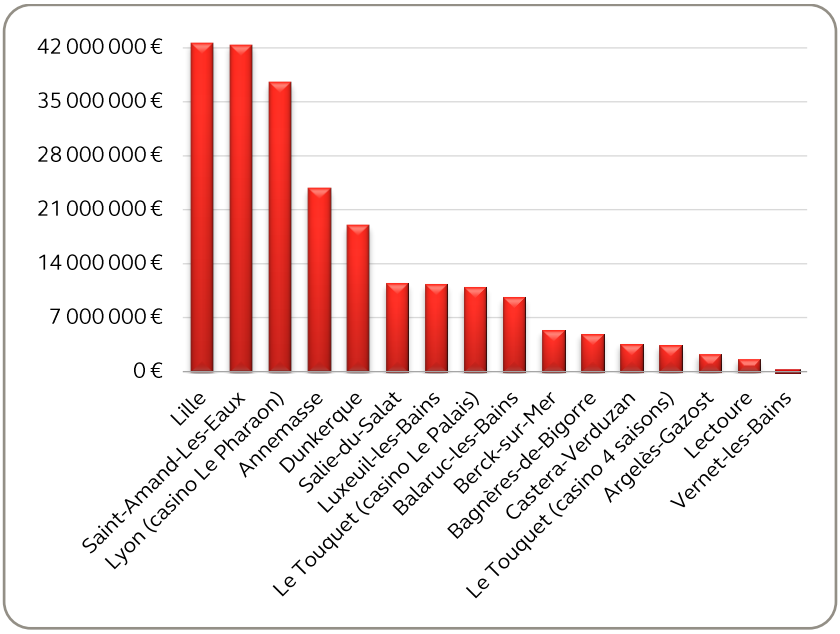
L'échantillon est également illustratif de leurs implantations très diverses : dans des communes balnéaires (Berck-sur-Mer, Dunkerque, Le Touquet), thermales (Bagnères-de-Bigorre, Luxeuil-les-Bains, Saint-Amand-les-Eaux, etc.), au centre de grandes agglomérations (Lille, Lyon) ou a contrario *dans des communes de très petite taille (Castéra-Verduzan, 954 habitants).*

Il présente aussi des établissements dont l'activité était, avant la crise sanitaire, en croissance (Saint-Amand-les-Eaux, avec une augmentation du produit brut des jeux de 10 % en 2018-2019 par rapport à la saison précédente), ou à l'inverse déjà en déclin (Castéra-Verduzan, - 6 % sur la même période).

[84] Cour des comptes, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos », in Rapport au président de la République (rapport public annuel 2002), février 2002, La Documentation française, pages 689 à 715.

[85] Auvergne-Rhône-Alpes : Annemasse, Lyon ; Bourgogne-Franche-Comté : Luxeuil- les-Bains ; Hauts-de-France : Berck-sur-Mer, Dunkerque, Lille, Le Touquet-Paris-Plage, Saint-Amand-les-Eaux ; Occitanie : Salies-du-Salat, Balaruc-les-Bains Argelès-Gazost, Bagnères-de-Bigorre, Castéra-Verduzan, Vernet-les-Bains et Lectoure.

Graphique n° 1 : le produit brut des jeux saison 2018-2019 des casinos de l'échantillon



Source : Cour des comptes à partir des données du service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur

Ces travaux révèlent que si les communes se trouvent dans une position asymétrique vis-à-vis de leur délégataire, elles font montre en pratique d'une passivité certaine face aux enjeux de leurs délégations (I). Elles se satisfont souvent d'une sorte de rente de situation qui les fragilise en cas de difficultés d'exploitation et de dégradation de la conjoncture économique. Les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 illustrent particulièrement cette problématique (II).

Synthèse des recommandations du chapitre du rapport public annuel 2002

La Cour formulait quatre recommandations.

Elle recommandait tout d'abord de clarifier la situation juridique des casinos en les sortant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations et en veillant à leur stricte application.

Elle recommandait, également, de simplifier et stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit brut des jeux en en modifiant l'assiette et en supprimant les abattements supplémentaires et le prélèvement à employer.

S'agissant des contrôles des services de l'État, elle recommandait de les rendre plus efficaces en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants.

Enfin, elle recommandait de mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux, en rassemblant en particulier des informations sur les difficultés sociales et maladies liées à ces jeux d'argent et de hasard.

Une partie de ces recommandations a été mise en œuvre. La suppression du dispositif du « prélèvement à employer », effective depuis 2014, a participé d'une simplification des règles. Récemment, l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a créé l'autorité nationale des jeux (ANJ), chargée de la lutte contre le jeu excessif. Le décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 relatif aux modalités de mise à disposition de l'offre de jeux et des données de jeux a transféré au groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et toxicomanies » les missions d'étude sur les jeux d'argent et de hasard et sur l'addiction à ces jeux, précédemment dévolues à l'Observatoire des jeux.

Toutefois, la situation juridique des casinos au regard du régime des délégations de service public reste toujours à clarifier, comme le montre ce nouveau chapitre. Quant aux règles des prélèvements publics, en matière d'assiette, de barème et d'abattement, elles demeurent complexes et très mal appréhendées par les collectivités examinées.

I - La commune : une autorité délégante passive

Une délégation de service public atypique

Un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puissent être affermés, c'est-à-dire sous-traités.

Le Conseil d'État (CE) a jugé en 1966 qu'« *un contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire* »[86]. En effet, les prélèvements communaux sur le produit brut des jeux contribuent au financement des services publics.

La délégation de service public est donc le mode de gestion obligatoire et, par suite, depuis l'adoption de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la passation de la convention de délégation doit faire l'objet d'une mise en concurrence. Sa durée dépend des investissements demandés au concessionnaire sans qu'elle puisse excéder 20 ans[87].

L'échantillon examiné est représentatif de la diversité du secteur. Il concerne principalement des établissements anciens et d'autres plus récents, dont celui de Lectoure (Gers), dernier casino créé sur le territoire français. Implantés dans des stations balnéaires et thermales, mais également dans des agglomérations de plus de 500 000 habitants, ils sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

La majorité des collectivités manifestent une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elles considèrent sans risque pour elles et comme une source de revenus pérenne. Ces sociétés se sont ainsi taillées des positions privilégiées, parfois d'ailleurs avec l'appui même de leur délégant. Les communes sont, de fait, peu attentives à la contribution du casino à l'animation culturelle et au développement touristique, ainsi qu'aux retombées économiques, ce qui constitue pourtant un des enjeux majeurs pour ces territoires. Leur évaluation à l'échelle communale ou intercommunale pourrait être réalisée tous les deux à cinq ans en fonction de la taille de la collectivité.

[86] CE, 25 mars 1966, n° 46504, ville de Royan et société anonyme de Royan et Couzinet ; CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, req. n° 341562.

[87] Arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

A - Des casinotiers, maîtres du jeu

Il ressort des contrôles des chambres régionales des comptes que la position des casinotiers est particulièrement avantageuse et protectrice de leurs intérêts dès lors qu'ils sont propriétaires des murs ou disposent de baux sécurisés, au travers de sociétés auxquelles ils sont liés directement ou par le biais de leur société mère, comme l'avait déjà constaté la Cour en 2001.

Les collectivités sont souvent elles-mêmes à l'origine de cette situation. À Lyon (Rhône), le casinotier occupe des locaux appartenant à une société filiale de son groupe, laquelle dispose d'un bail à construction[88], consenti par la commune jusqu'en 2092. En 2019, le bailleur a informé celle-ci de sa décision de ne pas louer à tout nouveau délégataire du casino, la commune n'a pu que prendre acte de cette décision sans pouvoir s'y opposer. De même, à Berck-sur-Mer (Pas-de-Calais), la société mère est propriétaire de l'établissement géré par sa filiale, après qu'il lui a été vendu par la commune. À Dunkerque (Nord), le casinotier loue ses locaux à une société civile immobilière dont il est l'actionnaire principal. À Saint-Amand-les-Eaux (Nord), le délégataire bénéficie, par la commune, d'un bail à construction d'une durée plus longue (30 ans) que celle de sa délégation (18 ans).

Ces montages juridiques font obstacle à un renouvellement de l'opérateur. Tout candidat à l'attribution de la convention de délégation serait en effet dans l'obligation, s'il était retenu, de négocier son loyer avec le précédent délégataire ou la société à laquelle ce dernier est lié ou de proposer à la commune un autre site pour l'établissement, ce qui constitue à l'évidence un handicap certain pour tout autre postulant.

Dans ce cadre, il est souvent difficile pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme. Alors que les dispositions du code de la commande publique imposent à l'autorité concédante de fixer la durée du contrat en fonction de la nature et du montant des prestations ou investissements demandés au concessionnaire[89] (ou de donner des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements[90]), ce n'est en règle générale pas le cas[91].

---

[88] Article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitat : « *Constitue un bail à construction, le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail* ».

[89] Articles L. 3114-7 et R. 3114-2 du code de la commande publique. Jusqu'en 2016, les délégations de services publics étaient définies aux articles L. 1411-1 à L. 1411-19 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales.

[90] Cf. ordonnance du CE n° 437946 du 6 novembre 2020.

[91] Ce point avait déjà été souligné par la Cour à l'occasion de son rapport sur les stations de ski des Alpes du Nord (Rapport public annuel 2018, tome II, page 448), disponible sur www.ccomptes.fr .

Ainsi, la concession du casino d'Annemasse (Haute-Savoie), en l'absence d'un programme d'investissements à réaliser par le délégataire, est d'une durée excessive de 20 ans, même si ce dernier a présenté un projet d'extension-réhabilitation en 2020. À Balaruc-les-Bains (Hérault), les investissements à la charge du délégataire, non détaillés, sont faibles au regard de la durée de 15 ans de la concession. À chaque fois, en pareille configuration, le casinotier améliore la rentabilité de son exploitation alors que la commune ne s'assure pas de l'équilibre économique du contrat qui reste très favorable pour l'exploitant.

Dans la majorité des cas observés, la collectivité délégante n'a, de toute façon, aucune connaissance de la nature des biens de la concession, ce qui peut faire échec à la restitution des biens de retour[92] et rend encore plus complexe le changement de titulaire. Elle peut également être amenée à verser une indemnité au casinotier pour les biens que ce dernier n'a pas amortis. Au Touquet-Paris-Plage (Pas-de-Calais), la commune, afin de ne pas avoir à régler une indemnité de 1,22 M€, a ainsi accepté de renouveler le contrat de son casinotier sur une durée de 20 ans pour lui permettre d'amortir les biens de « premier établissement »[93].

Certes, les collectivités tentent, dans certains cas, de réexaminer le montage existant. À l'occasion du renouvellement d'une concession, pour récupérer la propriété du casino et faciliter la concurrence, cette même commune du Touquet, sur laquelle sont implantés deux casinos, a résilié le bail à construction de son délégataire moyennant une indemnité de 5 M€. Dans le cahier des charges de la nouvelle délégation, elle demandait au bénéficiaire de verser un droit d'entrée d'un montant équivalent. Dans les faits, cette disposition avantageait, de fait, le casinotier sortant qui pouvait la régler plus facilement par le biais d'une compensation entre ces deux sommes.

Cet exemple montre l'importance, pour la collectivité, d'être particulièrement attentive au montage juridique et au suivi du contrat de délégation. Les évolutions jurisprudentielles récentes[94] doivent l'inciter à clarifier la situation patrimoniale. Elle doit ainsi prévoir, en amont du renouvellement, les modalités d'occupation du domaine public, y compris en résiliant le bail emphytéotique associé à une concession, et les conditions de compensation des investissements non amortis.

---

[92] CE, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788 et, pour une application au secteur des casinos, CE, 23 janvier 2020, *Société touristique de la Trinité*, n° 426421.

[93] Les biens de « premier établissement » regroupent les immobilisations non amorties à l'issue de la précédente DSP et dont l'amortissement se poursuit dans le nouveau contrat.

[94] Conseil d'État, 23 janvier 2020, req. n° 426421 et du 6 novembre 2020, req. n° 437946.

Le recours à un cahier des charges type, qui serait proposé par l'État à titre informatif, serait de nature à mieux sauvegarder les intérêts de collectivités de faible taille dont l'expertise juridique fait parfois défaut face à la complexité des contrats mis en œuvre.

La perspective de recettes supplémentaires ne doit pas conduire à négliger les autres aspects de cette relation, notamment en ce qui concerne la nécessaire transparence dans le renouvellement de la délégation à échéance régulière.

Le casino de Lille (Nord) : un exemple de bonnes pratiques

En 2006, la commune de Lille a confié la réalisation et l'exploitation d'un casino à une filiale d'un grand groupe, dans le cadre d'une concession protectrice de ses intérêts. Le contrat lui assure un niveau élevé de recettes. Il ne met pas à sa charge les aléas (délai, évolution des coûts, etc.) liés à la construction de l'équipement, lequel a nécessité un investissement de 120 M€. Il prévient également une éventuelle défaillance du concessionnaire. Les ouvrages et équipements nécessaires au fonctionnement du casino reviennent gratuitement au concédant à l'expiration du contrat. L'exploitation se fait donc réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Ce dernier a été contraint de verser des pénalités à la commune d'1,4 M€ pour le retard de l'ouverture du casino. En 2018, l'établissement avait accumulé 97,2 M€ de pertes. La commune avait perçu 5,7 M€ de prélèvement sur le produit brut des jeux et une redevance d'occupation du domaine public. La contribution au développement culturel et touristique était d'1,1 M€.

En définissant de manière précise le régime des biens, en contrôlant l'exécution de sa concession ou encore en portant une attention à la qualité de l'offre culturelle du casinotier, la commune de Lille offre un exemple de bonne pratique à développer.

B - Une autorité délégante passive dans la gestion du contrat

Il ressort de l'enquête que, à toutes les étapes de la vie du contrat, la commune reste relativement passive et se trouve rarement en position d'exercer ses responsabilités de délégant.

Les contrats sont très succincts et souvent lacunaires, ne comportant pas, par exemple, de possibilités de révision des conditions financières en fonction des résultats de la délégation de service public (DSP). Le délégant ignore généralement leur équilibre économique et la stratégie

commerciale de son délégataire. L'un des deux casinotiers du Touquet- Paris-Plage privilégie, ainsi, la croissance des activités de restauration et des animations, dont la discothèque, au détriment de celle des jeux, ce qui entraîne de moindres recettes pour la commune.

Dans de rares cas, la participation à l'animation est assise sur la performance de la concession. Ainsi, à Argelès-Gazost (Hautes-Pyrénées), le casinotier doit assurer un programme d'animations dont le coût est au minimum équivalent à 1 % de son chiffre d'affaires. De même, à Lectoure (Gers), cette contribution est assise sur le produit net des jeux à hauteur de 0,40 %, avec un minimum garanti de 7 500 €.

Les comptes prévisionnels sont souvent peu fiables et très éloignés des réalisations effectives. La commune ne peut donc, dans ces conditions, connaître la valeur économique de la DSP, la projeter sur la durée de la concession et en suivre l'exécution, ce qui est pourtant essentiel pour engager un dialogue protecteur de ses propres intérêts.

La collectivité délégante ne se montre pas non plus active dans la négociation du taux de prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ) ou des redevances d'occupation du domaine public, et donc sur le niveau de recettes dont elle pourrait bénéficier, confortant ainsi l'avantage économique du casinotier à son détriment.

À titre illustratif, la Cour relève qu'en 2017, la commune du Touquet-Paris-Plage a accepté, dans un des contrats, un taux de prélèvement sur le PBJ progressif[95]. Elle a ainsi perdu, compte tenu de la baisse de l'activité du casino, environ 30 % de cette ressource. De même, la commune de Lectoure a conduit une négociation directe avec un opérateur qui s'est soldée par des dispositions financières moins intéressantes que celles de deux casinos voisins appartenant au même groupe.

Les collectivités de l'échantillon ne négocient pas davantage les divers abattements possibles au PBJ demandés par le délégataire, comme le crédit d'impôt au titre de l'organisation de « manifestations artistiques de qualité »[96]. À ce titre, la commune de Lille, consciente du coût pour elle du crédit d'impôt pour « manifestations artistiques de qualité » (environ 160 000 €), porte une attention particulière à l'offre culturelle proposée. *A contrario*, la négligence de la commune de Berck-sur-Mer l'a conduite à accorder ce crédit, alors que, dans son arrêté autorisant l'exploitation, le ministre de l'Intérieur « *invite toutefois le casino à renforcer ses dépenses en matière d'animation interne (hors jeux gratuits)* ».

[95] À l'occasion du renouvellement de la délégation de service public, la commune a accepté la demande de l'unique candidat retenu de fixer le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux selon un barème différent si les recettes du casino sont supérieures ou inférieures à 17 M€. Dans le premier cas, le taux est de 15 % ; dans le second de 8 %. Cette formule, qui crée un effet de seuil très important, s'est révélée très défavorable par rapport à un prélèvement linéaire classique.

[96] Articles L. 2333-55- 2 et R. 2333-82- 4 du CGCT.

Les collectivités de l'échantillon ne contrôlent pas l'exécution de leur délégation ; elles n'exigent pas la restitution, dans les délais réglementaires, des rapports annuels, leur complétude et le respect par le délégataire de l'intégralité de ses obligations[97], ce qui est pourtant essentiel pour s'assurer de la vie du contrat. Si, depuis 2001, un progrès est observé dans la production des rapports, ils ne sont pas toujours examinés par le conseil municipal à Castéra-Verduzan (Gers). Ils sont souvent incomplets et ne respectent pas la réglementation. À cet égard, le rapport du délégataire du casino de Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception.

De plus, les communes de l'échantillon n'appliquent que très rarement les pénalités prévues. Elles n'utilisent pas la clause qui met à la charge des concessionnaires les frais de contrôle de l'exécution du contrat.

La passivité des collectivités, déjà relevée par la Cour en 2001, s'exprime aussi à l'égard des deux autres activités du casino : la restauration et l'animation. Cette dernière peut recouvrir diverses actions comme des subventions aux associations locales culturelles (comité des fêtes, etc.) et sportives, la prise en charge du feu d'artifice du 14 juillet, l'organisation de concerts, de bals, d'expositions, etc.

Ces éléments sont définis en termes souvent imprécis et peu contraignants. Les communes ne cherchent pas à maîtriser les prix des prestations attendues. Les engagements du délégataire en matière d'offre de spectacles ne sont pas non plus toujours respectés.

À Dunkerque, si le délégataire et la commune ont arrêté une programmation ambitieuse selon laquelle « *le casino a pour ambition de devenir un lieu incontournable de culture avec les grandes voix françaises et internationales* », dans les faits cette assertion ne s'est pas vérifiée, faute d'objectifs précis à respecter en termes, notamment, de nombre de spectacles et de représentations.

À la décharge des collectivités, elles composent souvent avec un délégataire qui dispose de l'expertise et de la surface financière de sa société mère. Du reste, la faiblesse des services administratifs des plus petites communes l'explique aussi, même si elles pourraient être utilement accompagnées par un cabinet conseil. Les situations lilloise et lyonnaise sont exceptionnelles à cet égard, du fait de l'existence d'un service de contrôle des gestions externes, ce qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire.

[97] Articles R. 1411-7 du CGCT puis R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique.

II - La présence d'un casino est conçue comme une rente de situation par les communes

Dans le modèle économique de la plupart des délégations, la commune ne participe pas au fonctionnement du casino, ni à ses investissements. À l'inverse, elle bénéficie de flux financiers importants, qu'elle appréhende comme une rente, sans en percevoir les risques en cas de retournement de la conjoncture.

A - Une activité sans engagement financier

Contrairement aux autres délégations de service public (eau potable, assainissement, transport, etc.), l'ensemble des coûts d'exploitation et d'investissement sont généralement pris en charge par le casinotier. En outre, le délégataire n'a pas à verser de subvention d'équilibre. Pour une commune, l'implantation d'un, voire de plusieurs, casinos est donc considérée comme une source de recettes financières non négligeable, sans risque associé, alors même que son impact sur la fréquentation touristique peut s'avérer important pour l'économie locale, sans oublier les effets sur l'emploi des activités annexes de service.

Adossées pour la plupart à de grands groupes rentables et solvables, les sociétés exploitantes peuvent souvent supporter de grosses opérations d'investissement. Face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille a, par exemple, ainsi que la convention de délégation de service public le lui imposait, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement.

Dans certains cas, toutefois, les collectivités peuvent être mises à contribution : la commune de Vernet-les-Bains (Pyrénées-Orientales) a ainsi exonéré le casinotier de sa redevance d'occupation des locaux afin de maintenir une activité de jeux sur le territoire. Cela s'est révélé toutefois insuffisant. Fin 2016, la société a été liquidée, sans que la commune ne présente l'état de ses créances

B - La commune dépendante du prélèvement sur le produit brut des jeux

Les retombées de l'activité du casino pour la collectivité sont, avant tout, financières et fortement liées à l'évolution du reversement du produit brut des jeux, principalement assis, ces dernières années, sur les machines à sous.

Les prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos

L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les communes, siège d'un casino, à instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %. Il s'applique à la somme totale des éléments constitutifs du PBJ tel que défini à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, diminuée de 25 % et, le cas échéant, d'abattements supplémentaires (investissement hôtelier, crédit d'impôt pour manifestations artistiques de qualité notamment). En 2019, son montant total est de 293 M€[98].

L'assiette permet à l'administration de déterminer, de manière progressive et selon le type de jeu, les prélèvements au profit de l'État, des collectivités et des organismes sociaux.

Par ailleurs, l'article L. 2333-55 du CGCT précise qu'il est reversé à chaque commune 10 % du prélèvement sur le PBJ opéré par l'État, ce qui ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune.

Enfin, se rajoute, depuis 2014, un prélèvement sur les jeux de cercle en ligne, en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Dans certains cas, cette ressource est déterminante pour le budget communal, ce que la Cour avait déjà relevé en 2001.

Dans nombre de stations thermales, le constat est très net. En 2019, les recettes tirées du produit brut des jeux[99] représentaient 27,8 % des recettes réelles de fonctionnement de Salies-du-Salat (Haute-Garonne), 24 % à Castéra-Verduzan, 18 % à Saint-Amand-les-Eaux et 11,9 % à Luxeuil-les-Bains.

Dans les grandes métropoles, leur poids est cependant bien moindre, de 0,8 % à Lyon et 1,5 % à Lille. Des niveaux un peu supérieurs s'observent dans des stations balnéaires des Hauts-de-France, avec 1,7 % à Dunkerque et 2,7 % à Berck-sur-Mer. Dans la commune frontalière d'Annemasse, il en représente 7,1 %.

Les jeux constituent le principal produit d'activité du casino. Les divers prélèvements opérés sur ceux-ci au profit des collectivités (PBJ, reversement sur le prélèvement de l'État sur le PBJ et les impôts sur les cercles et maisons de jeux compris) représentent, dans les Hauts-de-France, de 55 % à 93 % des recettes totales tirées de la présence des établissements.

98 Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*

99 Prélèvement sur le produit brut des jeux et reversement du prélèvement de l'État sur le PBJ.

En sus de ces produits, ces établissements apportent des recettes fiscales, non seulement à la commune, mais aussi à son intercommunalité, au département et à la région (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe locale sur la publicité extérieure, etc.).

Le niveau du prélèvement sur les jeux focalise l'attention, sans que pour autant les collectivités ne cherchent à l'optimiser. Quant aux enjeux de la négociation des autres ressources directes, ils sont souvent mal appréhendés. De ce point de vue, Lille fait exception, dans la mesure où la redevance d'occupation du domaine public pour la commune équivaut, en 2018, à 41 % des recettes générées par le casino. La fixation d'une telle redevance constitue une bonne pratique dont les collectivités pourraient utilement s'inspirer. En effet, elles se satisfont, dans la majorité des cas, de contributions minimes de leur casinotier au développement touristique et culturel. Elles ne cherchent guère à améliorer leurs concours, se concentrant généralement sur les recettes directes.

Les communes privilégient ainsi une vision à court terme. Elles n'étudient pas les retombées en termes de rayonnement culturel et touristique. Elles ne s'intéressent pas, par exemple, aux impacts sur le commerce local, à la fréquentation hôtelière, aux emplois dépendant de cette activité. Elles abandonnent ainsi, par là même, les actions structurantes, durables et susceptibles d'assurer l'attractivité de leur territoire.

De même, elles n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités[100], ni partagé ce dernier avec celles-ci[101], alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire.

---

[100] Article L. 2333-54-6 du CGCT : « *Les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement au groupement de communes ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme* ». Article L. 5211-21-1 du CGCT : « *Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon qui exercent la compétence tourisme peuvent sous certaines conditions instituer le prélèvement sur le PBJ, sauf opposition de la commune siège d'un casino (article). Ils peuvent aussi en reverser tout ou partie par convention à cette dernière* ».

[101] L'EPCI bénéficie aussi de la présence d'un casino (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) cotisation foncière des entreprises (CFE) et éventuellement une part de taxe foncière en fonction de son régime fiscal).

C - Une dépendance forte à cette ressource, ce qui n'est pas sans conséquence en période de crise

Il importe que les collectivités prennent toute la mesure des risques liés à une dépendance trop forte à cette ressource.

En effet, elles s'exposent aux retournements de la conjoncture économique, en faisant reposer le financement de charges récurrentes et pérennes sur les recettes en provenance du casino. Ce risque s'est réalisé à deux reprises en 2020 avec la fermeture des établissements entre les 17 mars et 22 juin puis à compter du 30 octobre 2020, à la suite de l'entrée en vigueur des mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid 19[102].

L'impact sur leurs finances a été immédiat dans la mesure où le prélèvement sur le PBJ est versé aux communes le mois suivant la perception de l'impôt. Au plan national, la perte avait été estimée en 2020 à 30 % par rapport à 2019[103] à la suite du premier confinement, les incertitudes restant au demeurant importantes quant aux conditions de reprise de cette activité à la suite du second confinement en 2020.

Au 31 décembre 2020, les collectivités de l'échantillon avaient encaissé seulement 45 % du montant des recettes perçues en 2019.

La crise affecte très différemment les collectivités. Lille, Saint-Amand-les-Eaux et Lyon subissent une baisse, au 31 décembre 2020, respectivement de 43,5 %, 38,8 % et 34,4 % par rapport au montant de 2019.

Les communes touristiques ou thermales pourraient être plus affectées. Castéra-Verduzan, Annemasse ou Le Touquet-Paris-Plage enregistrent une baisse, à cette date, de 68,2 %, 53,4 % et 46,3 % du niveau des recettes de 2019. La chute de la fréquentation touristique peut expliquer cette situation.

Ces collectivités sont d'autant plus fragilisées qu'elles peuvent subir également la perte des produits de la taxe de séjour. Sur les 15 communes de l'échantillon, cinq sont concernées[104]. Au

[102] Le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 a prononcé l'interdiction pour certaines catégories d'établissements, dont les salles de jeux, d'accueillir du public.
[103] Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*
[104] Créée par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. À l'origine, elle pouvait être instituée uniquement par les stations classées de tourisme. Cette possibilité a été élargie aux communes de montagne en 1985, puis aux communes littorales en 1986, aux communes réalisant des actions de promotion touristique en 1988 et, enfin, aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels en 1995. Elle est devenue insituable par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui respectent les conditions applicables aux communes à compter de l'année 1999.

31 décembre, celles-ci présentaient de grandes disparités avec une baisse de 6 % à 57 %de la recette totale 2019 liée à cette taxe. À Balaruc- les-Bains (Hérault), son produit représentait 4 % des recettes réelles de fonctionnement (784 000 €) et, selon la commune, pourrait diminuer des deux tiers en 2020.

Ces pertes de recettes sont particulièrement préjudiciables aux communes exploitant en régie les activités thermales, celles-ci connaissant un niveau de charges et un taux d'endettement plus élevés[105]. À Salies-du-Salat, le déficit d'exploitation des thermes est en partie financé par les produits des jeux, ce qui, en cas de baisse persistante des recettes de jeux, pourrait la contraindre à arrêter cette activité.

La perte de prélèvement sur le PBJ par rapport à 2019 est estimée, selon la Cour et sur la base de l'échantillon retenu pour cette enquête, entre 45 et 50 %, montant qui montre l'importance de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes de ces collectivités, notamment celles de faible taille.

Un dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales est prévu pour 2020 par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020. Il assure aux communes un montant de recettes équivalent à celui constaté en moyenne sur la période 2017 à 2019. Le prélèvement sur le PBJ est pris en compte. La dotation prévue est calculée par différence entre le montant estimé desdites recettes en 2020[106] et celui constaté sur la période triennale. Les communes perçoivent un acompte dès 2020 et le solde en 2021 après évaluation définitive des pertes.

Ces dispositions pourraient cependant se révéler pénalisantes pour certaines des communes concernées.

Pendant la période de référence retenue, le dynamisme d'autres recettes de la collectivité (comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière) pourrait, en effet, compenser partiellement l'impact du recul du prélèvement sur le PBJ et donc conduire à minorer la compensation à recevoir. La référence à la moyenne est particulièrement défavorable aux communes ayant bénéficié d'une forte progression du PBJ en 2019, comme Berck-sur-Mer (+ 13,5 %) ou Dunkerque (+ 11 %).

---

[105] Cour des comptes, « Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile », in *Le rapport public annuel 2019*, Tome I.

[106] Pour 2020, le montant des recettes fiscales, dont le produit brut des jeux, est calculé en fonction des produits perçus. Les pertes consécutives à des mesures de dégrèvements ou d'exonération, ou de baisse de taux décidées par la collectivité ne sont pas prises en compte. Le montant des redevances et recettes d'utilisation du domaine est arrêté forfaitairement sur la base du produit 2019 moins un abattement forfaitaire de 21 %.

En 2020, le retournement de situation liée à la crise de la covid 19 est partiellement compensé par l'État. Selon les estimations du gouvernement, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont bénéficié de l'acompte prévu (25,87 M€) par le dispositif de compensation. Les incertitudes perdurent cependant, le mécanisme de garantie de recettes n'étant que temporaire, et la crise sanitaire se poursuivant. Dans ce contexte incertain pour l'avenir, les collectivités sont invitées à s'approprier à nouveau le contrôle de leurs délégataires de service public gérant leur casino. Les bonnes pratiques mises en évidence dans cette étude montrent qu'une relation plus équilibrée reste possible et doit s'instaurer au bénéfice des territoires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les communes appréhendent la présence d'un casino sur leur territoire comme une rente de situation, sans risque associé et qui leur procure des ressources pérennes sans qu'elles supportent de charges.

Dans les relations avec les casinotiers, elles restent relativement passives dans la négociation ainsi que sur l'exécution des contrats de délégation de service, comme la Cour l'avait déjà observé en 2002, ne percevant pas, jusqu'à présent, l'intérêt d'une relation plus équilibrée au bénéfice de leur territoire.

De surcroît, les délégataires jouissent d'une position privilégiée grâce à des montages patrimoniaux complexes. Ainsi, les communes sont de fait captives de leurs casinotiers et s'exposent à des risques financiers non négligeables, notamment en cas de retournement de la conjoncture. Ceux-ci sont d'autant plus importants que, pour certaines, le prélèvement sur le produit des jeux représente près de 30 % des recettes réelles de fonctionnement.

La crise sanitaire et économique survenue en 2020 illustre cette fragilité. Les communes pourraient perdre, en moyenne, entre 45 et 50 % de cette recette sans que les garanties de compensation accordées par l'État ne puissent être pérennisées.

Il est donc important de mieux protéger les intérêts de collectivités qui, dans nombre de cas examinés, ne disposent pas de l'expertise juridique nécessaire pour l'élaboration de clauses qui, bien que non précisées aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales, paraissent pourtant essentielles pour ces délégations de service public. Principal bénéficiaire des prélèvements publics sur ces activités, l'État se doit d'établir de nouvelles règles mieux à même de rétablir un équilibre dans cette relation complexe.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *À l'État :*

1. *Élaborer, à titre informatif, un modèle de cahier des charges et de contrat pour ce type de délégation de service public de manière à mieux protéger les intérêts de collectivités de faible taille.*

- *Aux collectivités territoriales :*

2. *Procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, du casino en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.*

Réponses

Réponse du Premier ministre	129
Réponse du maire de la commune d'Annemasse	133
Réponse du maire de la commune de Bagnères-de-Bigorre	134
Réponse du maire de la commune de Balaruc-les-Bains	135
Réponse du maire de la commune de Dunkerque	138
Réponse de la maire de la commune de Lille	139
Réponse du maire de la commune de Luxeuil-les-Bains	141
Réponse du maire de la commune de Lyon	143
Réponse du maire de la commune de Saint-Amand-les-Eaux	145
Réponse du maire de la commune de Salies du Salat	147

Destinataires n'ayant pas d'observation

Maire de la commune de Touquet-Paris-Plage
Maire de la commune de Vernet-les-Bains
Maire de la commune d'Argelès-Gazost

Destinataires n'ayant pas répondu

Maire de la commune de Berck
Maire de la commune de Castéra-Verduzan
Maire de la commune de Lectoure

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La délégation de service public est une modalité centrale de gestion des services publics locaux, dont le code de la commande publique a conforté les contours, et par construction, un outil de la libre administration des collectivités territoriales. Ce mode de gestion concessif laisse une grande liberté aux collectivités territoriales qui en font usage. La délégation réalise un équilibre, éprouvé par le temps, entre sa souplesse, qui permet de l'adapter aux situations concrètes, et les éléments de son régime, notamment patrimonial, qui sont vecteurs de protection pour les collectivités délégantes et l'intérêt général qu'elles servent, lequel s'attache, à travers la présence d'un casino, à l'attractivité du territoire d'implantation et au développement touristique qui en résulte.

Toutefois, les constats figurant dans le chapitre mettent en évidence des marges de progrès pour conforter cet instrument au bénéfice des collectivités publiques délégantes, en s'appuyant sur des exemples de gestion que la Cour met en exergue.

Les autorisations ministérielles d'exploiter des jeux d'argent et de hasard dans les casinos sont prises au terme d'une instruction qui s'appuie notamment sur l'avis du préfet de département et l'avis de la commission consultative des établissements de jeux (ex-commission consultative des jeux de cercles et de casinos). Dans ce cadre, l'étude des cahiers de charges des délégations de service public de casinos démontre en effet une grande diversité de rédaction des stipulations et les insuffisances relevées par la Cour des comptes dans ces contrats sont régulièrement mises en lumière.

S'agissant du cahier des charges, s'il est envisageable, comme l'envisage la Cour, de proposer un modèle aux collectivités juridiquement démunies, il devra ensuite être adapté au projet local (financement d'ouvrages en lien avec le casino, réalisation de travaux, obligations en matière d'animation et de restauration qui dépendent des caractéristiques touristiques et climatiques, des services déjà disponibles et de la taille de la commune). Le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux est négocié en tenant compte des investissements demandés au concessionnaire, mais aussi de la santé financière de l'établissement et des projections financières. Compte tenu de la diversité des situations territoriales et du principe de libre administration des collectivités, ce modèle de convention ne devrait pas avoir de caractère contraignant et sa publication au Journal officiel ne semble dès lors pas requise.

Il est en revanche nécessaire que les collectivités suivent et contrôlent l'exécution de la délégation, tout au long de la vie du contrat. Les efforts sur ce point doivent être poursuivis. Rien n'interdit à cet égard aux collectivités territoriales de s'adjoindre l'assistance de conseils pour appuyer leurs intérêts et compenser, le cas échéant, le déséquilibre qui peut exister dans le dialogue avec les délégataires, aux compétences techniques et financières éprouvées, sur des contrats de temps long, structurants pour les territoires concernés.

Concernant la durée des concessions, en application de la stratégie nationale de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales liés à la commande publique, la proportionnalité de la durée de la concession doit en principe être systématiquement vérifiée par les services préfectoraux. Cette vérification doit avoir lieu en amont de l'avis du préfet sur l'autorisation de jeu, laquelle intervient généralement au terme d'un délai réglementaire d'instruction de quatre mois après réception du dossier complet, alors que le délai du déféré préfectoral de deux mois a expiré. Pourtant, une durée excessive des concessions est régulièrement constatée en commission consultative des établissements de jeux, qui ne paraît pas justifiée par la nécessité d'amortir les investissements mis à la charge du délégataire. Cependant, je tiens à signaler que la durée maximale de ces conventions est fixée à vingt ans depuis l'édiction de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos (article 3). Le ministère de l'Intérieur n'a jusqu'ici pas accédé à la demande des syndicats de casinos militant pour que ce plafond temporel soit augmenté, dans le respect des dispositions de l'article R. 3114-2 du code de la commande publique qui fixent les conditions permettant d'accorder une durée de concession supérieure à cinq ans.

Concernant les renouvellements de concession, le régime des biens des délégations de service public a vocation à permettre à la personne publique concédante de faire bâtir, par le délégataire et pour son compte, les équipements publics indispensables à l'exécution de la mission de service public dont la continuité doit être garantie : c'est là le sens de la notion de bien de retour. Or, il apparaît que, souvent, comme le relève la Cour, la mise en œuvre de ce régime juridique a pu faire défaut. La conséquence directe en est une difficulté à renouveler l'opérateur, lorsque l'un des candidats dispose de la pleine propriété des murs dans lesquels doit s'exercer la mission objet du contrat. Des jurisprudences de principe récentes du Conseil d'État (23 janvier 2020, req. n° 426421 et 6 novembre 2020, req. n° 437946) sont venues rappeler aux communes comme aux exploitants de casinos les principes régissant les immeubles accueillant le casino.

D'une part, dans le silence du cahier des charges, les biens affectés au « service public de casino » reviennent gratuitement à la commune à l'issue de la concession dans la mesure où ils ont été amortis.

D'autre part, la nécessité de respecter le principe d'égalité de traitement des candidats au renouvellement de la concession impose à la commune de résilier le bail emphytéotique associé à la concession de casino qui arrive à échéance.

Dès lors, en amont de l'appel d'offres, il appartient à la commune de prévoir les modalités d'occupation du domaine public et, le cas échéant, les conditions de compensation des investissements non amortis par le délégataire sortant ainsi que les droits d'entrée du nouveau délégataire pour couvrir les investissements que la collectivité, directement ou par l'intermédiaire d'un délégataire, a consentis pour la construction des équipements servant à l'exploitation du service.

Sur les activités hors-jeux de hasard, depuis des années, la commission consultative des établissements de jeux se montre particulièrement attentive aux animations culturelles réalisées par les exploitants de casino et à leur contribution au développement touristique et économique. Les maires et exploitants y sont donc systématiquement interrogés sur le niveau et la qualité des dépenses réalisées dans ce domaine. Les maires, redoutant peut-être que l'autorisation de jeux de leur établissement de jeu n'en pâtisse, n'expriment qu'exceptionnellement leur insatisfaction devant la commission. Les communes les moins armées juridiquement se bornent à définir des obligations contractuelles financières dans le domaine de l'animation. L'instruction des dossiers de demandes d'autorisation est en revanche fondée sur une distinction claire entre dépenses d'animation interne et externe au casino, en identifiant les dépenses de communication et surtout les jeux gratuits susceptibles d'inciter à la consommation de jeux d'argent et de hasard. Lorsque les efforts réalisés par l'exploitant en matière d'animation sont considérés comme insatisfaisants, le ministère de l'Intérieur ne dispose de moyens d'action que si un manquement au cahier des charges est constaté ; dans ce cas, la durée de l'autorisation ministérielle de jeux pourra être limitée afin de vérifier l'adoption de mesures rectificatives. Dans le cas où aucun manquement n'est avéré parce que la convention fixe des objectifs trop imprécis ou peu exigeants, une simple recommandation est transmise au délégataire et au maire.

Sur le volet fiscal, le chapitre appelle les remarques suivantes.

S'agissant du dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales prévu par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, l'article 21 institue une dotation au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre confrontés en 2020 à des pertes de recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées à la crise économique actuelle. La perte de recettes est calculée par la différence entre les produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020. Le produit brut des jeux figure parmi les recettes compensables. L'année 2019 a constitué un point haut historique pour plusieurs impositions locales, c'est la raison pour laquelle la compensation est calculée sur une moyenne plutôt que sur ce seul exercice. Il est vrai que l'impact de la crise sanitaire sur le produit des jeux se conjugue à celui sur la taxe de séjour pour certaines communes. Toutefois, ce dispositif n'a pas vocation à compenser, ressource par ressource, les pertes de recettes mais à couvrir la perte de recettes de fonctionnement des collectivités locales constatée en 2020, incluant des évolutions à la hausse et à la baisse des différentes ressources. La référence à la moyenne 2017 - 2019 ne pénalise donc pas les collectivités mais permet de lisser les fluctuations annuelles des différentes recettes, ce qui est plus pertinent car plus représentatif, pour le calcul d'une perte globale.

Aussi, il convient de rappeler que le calcul de la perte pour la taxe de séjour fait l'objet d'un traitement particulier au sein de l'article 21 puisqu'il s'effectue par comparaison des ressources constatées entre 2019 et 2020. Ce traitement est justifié par le fait que la base de calcul a totalement changé entre 2017 et 2019, en particulier en incluant les plateformes d'intermédiation qui, jusqu'à présent, ne participaient pas de manière efficace à la collecte de la taxe. La base de calcul a donc augmenté d'environ 30 % et la recette d'environ 40 % entre 2017 et 2019. La comparaison de ce qui n'a pas été perçu en 2020 avec une moyenne 2017-2019 aboutirait à ce qu'aucune collectivité ne perçoive de différentiel.

Ainsi, ce mode de calcul particulièrement avantageux pour la perte du produit de la taxe de séjour bénéficie en priorité aux communes accueillant des casinos puisque ce sont en principe d'importants lieux touristiques.

À titre d'illustration, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont d'ores-et-déjà bénéficié du versement de l'acompte prévu à l'article 1er du décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, pour un montant total de 25,87 millions d'euros.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANNEMASSE

Par courrier du 30 novembre 2020 référencé PCA/RPA 2021/N° 4, vous m'adressiez un chapitre concernant les casinos destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Je vous adresse donc la réponse dont je souhaite la publication. En effet, elle éclaire la situation particulière de la délégation de service public du casino d'Annemasse.

Des recettes stables et destinées à l'investissement communal

Les recettes du casino sont relativement stables, avec une variation moyenne annuelle de -1,1% sur les cinq dernières années pour un montant compris entre 3,94 millions et 3,75 millions.

Au compte administratif 2019, les recettes du casino représentent un montant de 3 763 879 € alors que l'épargne nette (après remboursement de la dette) s'élevait à 6 026 738 €.

Ainsi, la ville d'Annemasse destine la totalité des recettes du casino à l'épargne afin de ne pas rendre la section de fonctionnement dépendante des recettes du casino.

Un contrat de délégation rigoureusement négocié et suivi

La ville d'Annemasse, consciente des enjeux et des spécificités des délégations de service pour la gestion et l'exploitation des casinos, s'est fait accompagner par un cabinet spécialisé pour le renouvellement de la délégation en 2011.

La ville d'Annemasse a négocié un prélèvement sur le produit brut des jeux de 15 %, soit le taux maximal possible.

Le casino participe au financement des ouvrages améliorant l'accès au casino par une participation de 1,75 million versée en 14 annuités de 125.000 €. Chaque annuité est révisée annuellement selon l'indice des prix à la consommation.

Le casino participe également au développement artistique et touristique de collectivité en reversant annuellement à la ville, depuis 2012, une somme de 380 000 € indexée sur l'indice des prix à la consommation.

Ces différentes contributions sont toujours versées aux dates prévues dans le contrat, et le rapport annuel du délégataire est envoyé conformément au calendrier figurant dans le contrat.

Le rapport annuel est présenté à la commission communale consultative des services publics locaux.

Une implication particulière dans le domaine culturel

Le casino est fortement impliqué dans la vie culturelle annemassienne par sa participation au festival Frictions à hauteur de 150 000 € annuels lui permettant de bénéficier d'un crédit d'impôt pour manifestation artistique de qualité.

De même, le casino a signé une convention de mécénat financier avec Le Centre culturel château Rouge pour participer au financement chaque année de 4 spectacles.

À travers sa participation artistique de 380 000 €, le casino participe largement à l'animation de la ville, notamment au festival des Musical'été et au festival des arts de la rue de Bonjour l'hiver.

Des investissements importants à l'étude

Le casino a présenté à la collectivité, en 2020, un projet d'extension/réhabilitation ambitieux avec une surélévation du bâtiment et une ouverture de celui-ci sur la rivière « l'Arve ».

Ce projet, en fonction, des options retenues pourraient représenter un investissement total de plus de 5 millions d'euros.

Les recettes du casino d'Annemasse sont relativement stables et affectées à l'autofinancement depuis de nombreuses années.

Le casino d'Annemasse fait l'objet d'un suivi constant de la part de la ville, notamment au niveau de son implication dans le domaine culturel.

Des investissements importants sont à l'étude par le casino pour augmenter son attractivité.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BAGNÈRES-DE-BIGORRE

J'accuse réception du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes concernant la présence d'un casino sur un territoire.

Comme il est souligné « le rapport du délégataire de Bagnères de Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception » au fait que, souvent, ces rapports sont incomplets et ne respectent pas la règlementation. Ce rapport fait l'objet d'une présentation annuelle au conseil municipal.

La ville de Bagnères de Bigorre est attentive au suivi de l'exploitation du casino, tant au niveau des rentrées du prélèvement communal qui constitue une recette importante pour notre collectivité, que de l'importance de la présence du casino dans la vie économique (une trentaine d'emplois est liée directement à ce casino, et il génère des activités indirectes importantes) que dans la vie culturelle par l'organisation directe d'animations ou le soutien apporté à d'autres acteurs culturels du territoire.

Par ailleurs, le rapport souligne la fragilité de cette ressource financière pour les collectivités en période de crise. La ville thermale de Bagnères de Bigorre a subi de plein fouet la crise liée à la covid 19 par une forte baisse de fréquentation touristique et thermale, et donc une forte baisse du prélèvement communal sur les jeux (la recette moyenne de 490 000 € passant cette année à 210 000 € seulement). Cela confirme l'analyse de fragilité développée dans le rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BALARUC-LES-BAINS

En réponse à votre chapitre intitulé « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes, la Commune de Balaruc-les-Bains souhaiterait apporter les éléments suivants.

La commune de Balaruc-les-Bains ne se satisfait pas d'une situation de rente par rapport à la délégation de service public la liant au casino situé sur son territoire. Le chapitre présenté par la Cour de Comptes fait état d'une certaine passivité des collectivités liées par une délégation de service public avec un casino implanté sur leur territoire, or, il n'en est rien pour la Commune de Balaruc-les-Bains. Concernant la prétendue passivité de l'autorité délégante, nous tenons à préciser que contrairement à ce qui est avancé par la Cour, un rapport très détaillé et précis est fourni chaque année en temps et en heure par le délégataire conformément aux articles R. 1411-7 Code Général des Collectivités Territoriales, R. 3131-3 et R. 3131-4 du Code de la Commande Publique. À titre d'exemple, ce rapport détaille la mission du délégataire, l'offre de jeu, les autres activités développées, l'effectif et la qualification du personnel, l'évolution du Produit Brut des jeux du casino, allant même jusqu'à présenter les menus de son restaurant, ceci en plus des comptes de résultats détaillés de l'exercice. Ce catalogue n'est pas exhaustif. Ce rapport est examiné en Conseil Municipal conformément aux recommandations de bonnes pratiques exposées par la Cour, ce qui démontre bien que la ville est un acteur majeur et non passif de la relation bilatérale dans la mesure où le délégataire lui rend des comptes chaque année dans le cadre de la relation contractuelle de délégation de service public. De ce fait, la commune a une grande visibilité sur les activités et les objectifs de son délégataire.

Le chapitre fait état de l'absence de contrôle de l'autorité délégante dans la gestion de son contrat de délégation. La commune de Balaruc-les-Bains a parfaitement et activement négocié le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux. En effet, le contrat de délégation de service public liant la commune au casinotier est protecteur de ses intérêts car ledit contrat lui assure un niveau élevé de recettes, en effet le taux appliqué est de de 15 % ce qui est le maximum et ce pendant 15 ans, quand bien même le délégataire n'a plus d'investissement à réaliser comme l'a soulevé la Préfecture de l'Hérault (concernant la durée du contrat qu'elle jugeait excessive en l'absence d'investissements nouveaux prévus).

Notre analyse est différente car, au contraire, la collectivité est assurée de percevoir des recettes provenant des produits du jeu pendant toute la durée du contrat, contrat que nous suivons scrupuleusement et qui est âprement renégocié lors de ses renouvellements.

Le rapport fait état du manque, voire de l'absence de participation des casinotiers au développement culturel, associatif et touristique des communes délégantes. Il n'en est rien concernant la Commune de Balaruc-les-Bains car la collectivité perçoit une enveloppe conséquente dans le cadre de sa délégation de service public comme évoqué plus haut, mais le casinotier va bien au-delà en fournissant un accompagnement complémentaire important à la vie culturelle, associative et touristique de la cité. Le casinotier participe également à l'attractivité de notre territoire. En effet, ces activités, ces animations et la réputation de son restaurant impactent favorablement le commerce local ainsi que la fréquentation hôtelière permettant également la création d'emplois au sein de la station thermale.

Dans le chapitre, il est reproché aux communes de ne pas transférer le prélèvement des recettes des jeux à l'intercommunalité, cependant, il ne faut pas occulter le fait que Sète Agglo-pôle Méditerranée bénéficie de la présence d'un casino sur son territoire avec perception de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), donc elle bénéficie tout de même de son rayonnement.

Il est avancé par la Cour que la dépendance des collectivités à la ressource issue des casinos a de graves conséquences en période de crise. En effet, nous ne nions pas que le casino de Balaruc-les-Bains a subi les conséquences de la crise sanitaire comme tous les secteurs économiques de France et notamment ceux qui sont en parti liés au tourisme. Certes, le casino a dû fermer complétement durant les deux confinements comme tous les casinos de France, mais malgré cela les recettes de l'année 2020 n'ont pas été aussi déplorables que ce que fait ressortir votre chapitre. Nous avons effectivement connu une baisse des Produits Bruts du Jeu dont nous constatons une différence d'un

montant de 387 803 € entre l'exercice 2019 et 2020, soit une baisse de 33 % (montant arrêté à ce jour car les chiffres définitifs seront transmis par le délégataire en février de l'année N+1). Cependant, nous ne pouvons pas corréler cela avec la baisse de la fréquentation globale de la station car le casino de Balaruc-les-Bains est également fréquenté par une clientèle locale et pas seulement une clientèle de touristes ou de curistes. Nous pouvons établir ce constat en comparaison avec le montant de la taxe de séjour pour laquelle la différence entre l'exercice 2019 et 2020 est beaucoup plus importante soit 515 325,12 €, soit une baisse de 66 % (montant arrêté à ce jour, l'exercice n'étant pas terminé au moment de la rédaction de ce courrier). Cet écart démontre bien que la fréquentation du casino de Balaruc-les-Bains n'est pas exclusivement touristique.

En outre, il est fait état dans le chapitre que les stations thermales objets de l'étude font des recettes du casino une ressource déterminante pour leurs budgets, à Balaruc-les-Bains en 2019, les recettes du casino représentaient uniquement 7 % du budget communal. Nous ajouterons qu'en tout état de cause, on peut très difficilement exclure totalement tout risque lié aux retournements de la conjoncture économique de la gestion d'une collectivité.

Enfin, il apparait important à la collectivité de souligner que contrairement à ce que sous-entend le chapitre, le fait de recevoir des recettes supplémentaires liées à la présence d'un casino sur notre territoire ne nous conduit pas à négliger les autres aspects de la délégation de service public. Les contrats de délégations ainsi que leurs renouvellements sont suivis et négociés, comme évoqué précédemment, afin de sauvegarder les intérêts de la collectivité et de ses administrés.

Pour conclure, s'il est vrai que l'État s'engage à contrebalancer les recettes fiscales et domaniales des collectivités pendant la crise sanitaire par un dispositif de compensation d'un montant équivalent aux recettes perdues, il n'en reste pas moins que, si nous devons faire la différence entre les pertes réellement constatées et l'avance que nous avons perçue à ce jour, nous pouvons nous rendre compte qu'un écart significatif persiste en attente du solde qui sera versé en 2021 après évaluation définitive des pertes.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DUNKERQUE

J'ai bien reçu votre courrier du 30 novembre 2020 par lequel vous me transmettez le rapport public annuel de la Cour des Comptes pour la partie relative à la présence d'un casino à Dunkerque.

La ville de Dunkerque est citée à trois reprises dans ce document pour illustrer les observations de la Cour des Comptes. Elle est citée, d'une part, sur le montage immobilier, puisque le casino loue en effet à une SCI, filiale de l'exploitant l'immeuble dans lequel il exploite. D'autre part, elle est citée sur le manque d'objectifs fixés au casino en matière culturelle et enfin, sur le poids des recettes de casino dans les recettes de fonctionnement.

La Cour estime que la position du casino est avantageuse et sécurisée du fait qu'il exerce ses activités dans un lieu dont il est soit propriétaire, soit locataire d'une filiale comme c'est le cas à Dunkerque. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence relative aux immeubles qui abritent l'activité des jeux de casino et notamment en termes de biens de retour, la ville de Dunkerque envisage de revoir son cahier des charges de sorte que le casino n'ait plus la maîtrise exclusive sur l'immeuble, et ceci en vue de permettre ainsi une égalité entre les candidats lors du renouvellement de la concession des jeux.

Sur le manque d'objectifs fixés en matière culturelle, la ville de Dunkerque dispose d'un palais des congrès situé à proximité du casino et d'un théâtre scène nationale. La programmation artistique du casino est complémentaire de celle de ces deux établissements. Il participe régulièrement à l'animation culturelle et festive de la ville de Dunkerque, notamment à proximité du secteur balnéaire durant la période estivale. Une attention particulière sera toutefois apportée à ce sujet lors du renouvellement de la concession des jeux en 2023.

Sur la part que représente la ressource émanant du casino sur le budget de la commune, soit 1,7 %, celle-ci ne soulève pas de remarque particulière.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LILLE

Par courrier du 30 novembre 2020, vous m'avez communiqué le chapitre intitulé « La présence d'un casino sur le territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui doit être intégré dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et m'invitez à y apporter une réponse qui sera publiée avec ledit rapport.

Je me réjouis que la Cour des Comptes considère le cadre des relations qu'entretient la Ville de Lille et le casino de Lille comme un exemple de bonnes pratiques à développer pour les collectivités locales, tant en matière de définition précise du régime des biens, que plus globalement par la rigueur du contrôle qu'exerce la Ville sur l'exécution de la concession. J'ai aussi noté avec satisfaction que la Cour donnait en exemple la vigilance portée par la Ville de Lille à la qualité de l'offre culturelle proposée par l'exploitant de l'établissement.

Depuis sa décision fin 2003 d'implanter un casino et ses équipements associés (hôtel, salle de spectacles, restaurants et parking) dans le quartier d'Euralille, la Ville de Lille s'est en effet attachée à mettre en œuvre ce projet dans un cadre protecteur des intérêts municipaux et apte à favoriser le développement de ce quartier.

La procédure de mise en concurrence, menée en toute transparence et impartialité conformément au cadre juridique, a permis de conclure une convention de délégation de service public particulièrement protectrice des intérêts de la Ville et qui se traduit, comme le souligne la Cour, par « une exploitation réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Cette convention permet à la commune de dégager des recettes supplémentaires pour faciliter le financement des investissements municipaux et d'accroitre son patrimoine. À l'échéance de la convention, la Ville sera propriétaire du complexe.

Je n'ai pas d'observations particulières au regard du chapitre communiqué et me réjouis que notre gestion du contrat soit considérée par la Cour comme un exemple de bonne pratique à suivre.

Je souhaite néanmoins préciser trois points à la lecture attentive du chapitre que vous m'avez communiqué :

S'agissant tout d'abord du second paragraphe du II-A du rapport, il y est mentionné que « face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille, a par exemple, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement ».

En l'espèce, c'est davantage parce que la convention de délégation de service public impose cette recapitalisation que par espoir d'une rentabilité future que la société mère du délégataire a dû recapitaliser sa filiale dédiée à l'exploitation du casino de Lille.

Dans le 4ème paragraphe du rapport, il est mentionné que les communes « n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités, ni partagé ce dernier avec celle-ci, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire. »

Nous concernant, un transfert du prélèvement sur le produit brut des jeux n'aurait pas de sens, Lille demeurant sur le territoire, par ses actions et en tant que ville centre, un moteur indispensable pour la culture et le tourisme au sein de la métropole ; la Ville de Lille supporte d'ailleurs des charges de centralité importantes qui ne sont pas toutes compensées par l'intercommunalité.

En revanche, la mise œuvre de la loi MAPTAM s'est traduite par un transfert à la Métropole Européenne de Lille des recettes liées à la taxe de séjour qui étaient précédemment perçues par la Ville au titre des nuitées d'hôtel, dont celles relatives à l'hôtel du casino (140 000 euros pour les nuitées du casino-hôtel en 2018). La Métropole Européenne de Lille bénéficie aussi d'une partie du produit de la contribution économique territoriale (CET) versée par l'exploitant du casino (382 000 € en 2018).

Enfin, je prends la liberté de revenir sur la recommandation par laquelle la Cour préconise de « procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, de l'établissement de jeux en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT. »

Cette évaluation est nécessaire mais, comme la Cour le précise à la suite, elle ne relève pas exactement de la même temporalité ni de la même méthode que le contrôle annuel du rapport d'activité fourni par l'exploitant. L'évaluation des retombées directes et indirectes telle que l'entend la Cour est en effet plus complexe que le contrôle du rapport annuel et peut difficilement être réalisée chaque année ; qui plus est, pour être pertinente, cette évaluation ne peut se limiter au seul territoire communal comme l'indique d'ailleurs la Cour, et relève davantage de l'échelon intercommunal.

Pour éviter toute confusion d'interprétation, la formulation de cette recommandation gagnerait certainement à dissocier plus clairement l'évaluation des retombées de l'examen annuel du rapport du délégataire et des indicateurs d'activité qu'il comporte.

Nonobstant ces quelques remarques, je remercie la Cour pour son analyse et serais très attentive à la lecture du rapport public final.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LUXEUIL-LES-BAINS

C'est avec le plus vif intérêt que j'ai pris connaissance du rapport de la haute juridiction financière que vous présidez relatif à « la présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire ».

La commune de Luxeuil-les-Bains a retenu votre attention en étant intégrée dans l'échantillon des 16 casinos analysés et nous sommes particulièrement sensibles à cet honneur.

Comme vous nous proposez de répondre aux conclusions dudit rapport, j'ai l'honneur de vous apporter les compléments d'information suivants.

Tout d'abord, je souhaite vous rassurer sur la remarque formulée selon laquelle la majorité des collectivités manifeste une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elle considère sans risque pour elle et comme source de revenus pérenne.

La commune de Luxeuil-les-Bains porte une attention toute particulière au suivi du contrat de délégation de service public conclu le 08 janvier 2019 avec le groupe JOA pour l'exploitation du Casino de jeux, du cinéma, de l'espace Molière et d'un futur bowling.

Ce contrat est pour nous perçu comme un véritable partenariat destiné à promouvoir l'attractivité de notre commune et les vertus de notre cité thermale à l'échelon national et international.

De ce fait, nous attachons une grande importance à l'animation culturelle et au développement touristique et notre contrat prévoit bien une contribution annuelle visant à soutenir ces deux actions essentielles à nos yeux pour faire vivre notre territoire.

Des contributions exceptionnelles ont été intégrées dans le nouveau contrat qui n'existaient pas dans le précédent. En effet, si l'on reprend les deux contrats, on constate que le contrat de délégation de service public passé en 2003 prévoyait uniquement une contribution à l'animation annuelle dont le montant était fonction du produit net des jeux.

A contrario, le nouveau contrat, a repris cette contribution et en prévoit 2 supplémentaires :

- *Une contribution annuelle fixe dont le montant est de 15 000,00 € les 5 premières années puis 30 000,00 € les années suivantes ;*
- *Des contributions exceptionnelles qui interviennent sous forme de mécénat lors de manifestations effectivement organisées par la commune. Il s'agit de contributions d'un montant de 10 000,00 € qui peuvent être sollicitées 3 fois sur la durée du contrat.*

Au final, l'addition de ces dispositifs auxquels semble faire référence la Cour des Comptes vient donc compléter et renforcer les contributions qui existaient initialement et ne constituent pas un recul de l'engagement du délégataire en matière d'organisation de spectacles au détriment de la commune.

Je fais également remarquer que la durée du contrat de délégation, fixée à 20 ans, a été élaborée pour tenir compte des investissements à réaliser par le délégataire, qui comportent notamment la construction d'une salle de bowling et l'agrandissement de l'espace bar/restauration.

En cela nous remplissons scrupuleusement les orientations fixées au rapport qui préconisent « pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme ».

Cette volonté de veiller aux intérêts de la commune, en encadrant de manière précise le développement des infrastructures casinotières, n'interdit pas une certaine souplesse qui est la base d'un partenariat réussi. Ainsi, en raison de la crise sanitaire, nous avons accepté que les investissements mentionnés ci-dessus soient différés de 2 ans, sans que la durée de la délégation de service public ne soit modifiée.

Enfin, la dernière observation de votre juridiction porte sur la présentation des rapports annuels et le contrôle de la délégation. En réponse je vous assure que la commune veille à ce que ces rapports soient transmis dans les délais réglementaires et s'assure qu'ils comportent les informations requises. Ils font l'objet d'une présentation en conseil municipal ainsi qu'en commission de contrôle financier des délégations de services publics.

Allant plus loin encore dans cette volonté de contrôle, nous avons inclus des dispositions de concertation à l'article 34 du nouveau contrat de délégation de service public permettant de réunir le comité de suivi des activités déléguées composé à parité de représentants du casinotier et de la municipalité.

Vous constaterez donc aisément que notre commune est très loin de se désintéresser de la gestion d'une délégation de service public qu'elle juge particulièrement stratégique pour le rayonnement de son territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

Par courrier en date du 30 novembre, vous m'avez invité à répondre, avant le 31 décembre, au chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux casinos dans lequel la Ville de Lyon est citée à quatre reprises, dont trois à titre de bonne pratique.

Ce rapport appelle les observations suivantes.

Sur la forme, tout d'abord, je m'étonne du champ lexical retenu pour les titres et sous-titres, dont la nature journalistique ne retranscrit ni la subtilité des développements subséquents, ni l'hétérogénéité des situations locales.

Dans sa rédaction actuelle, il est en effet fait mention de « rente de situation », « d'autorité délégante passive », « de casinotiers maîtres du jeu », et de « communes dépendantes au prélèvement brut des jeux ».

Or, une lecture détaillée permet de relever que la Ville de Lyon :

- *dispose d'un contrôle de gestion « qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire » ;*
- *est peu exposée au prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), ce dernier ne représentant respectivement que « 0,8 % de ses recettes réelles de fonctionnement » ;*
- *est la commune la moins affectée de l'échantillon par la baisse de ce prélèvement à fin septembre 2020.*

Sur le fond, il ne m'appartient pas de discuter du constat globalement critique dressé par la Cour sur la capacité des collectivités prises dans leur ensemble à entretenir une relation contractuelle équilibrée avec les casinotiers.

S'agissant de la Ville de Lyon, en revanche, il me tient à cœur de rappeler trois des principales orientations qui structurent la relation avec notre concessionnaire.

1. La Ville de Lyon s'est attachée à sécuriser les recettes susceptibles d'être attendues de l'exploitation de ce service public atypique.

- *Comme relevé par la Cour, le prélèvement opéré par la Ville de Lyon sur le PBJ rapporté à ses recettes réelles de fonctionnement est le plus faible de l'échantillon de contrôle. En outre, le suivi régulier de l'activité concédée réalisé par la Ville de Lyon a permis d'anticiper l'impact budgétaire de la diminution du prélèvement sur le PBJ.*
- *En-dehors du prélèvement sur le PBJ, les contributions financières du concessionnaire au titre des manifestations artistiques de qualité et des autres animations culturelles ne sont pas indexées sur les résultats, ce qui permet de sécuriser la majorité des retombées attendues sur le territoire.*

- *La Ville a donc minimisé l'exposition de ses finances et de son territoire aux aléas de cette activité commerciale dont le modèle économique a été momentanément affecté par la situation sanitaire et dont l'attractivité pourrait être affectée par le développement des jeux en ligne.*

2. La Ville de Lyon a pris soin de transférer au concessionnaire la charge d'investissement et le risque d'exploitation.

- *La Ville a fait le choix prudent de laisser au casinotier la charge d'investissement, tant du premier établissement que du renouvellement, de l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation du service concédé. Ce mode gestion présente l'intérêt de faire porter au concessionnaire l'ensemble des risques d'exploitation d'une activité capitalistique ouverte à la concurrence.*
- *Par conséquent, dans le cadre du présent contrat, le délégataire s'est contractuellement engagé à réaliser un programme d'investissement dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier par les services de la Ville. L'équilibre économique du contrat témoigne du souci de la Ville d'optimiser ses recettes dans la durée dans le cadre d'une relation durable et équilibrée qui transfère au concessionnaire l'ensemble des risques liés à l'exploitation.*

3. Pour autant, la Ville ne s'interdit pas de faire évoluer les termes du contrat de concession à l'avenir.

- *En recourant à un bail emphytéotique, la Ville de Lyon s'est assurée de récupérer la pleine propriété du bien immobilier situé sur le foncier mis à disposition à l'échéance dudit bail. Dans l'intervalle, toutefois, il est exact que la Ville ne peut contraindre la société propriétaire du bien immobilier dans lequel est actuellement implanté le casino à louer cet espace à un prix négocié au bénéfice de tout autre soumissionnaire au renouvellement de cette concession.*
- *La mise à disposition d'un ensemble immobilier communal implanté dans une zone compatible avec ce type d'activité peut être de nature à stimuler la concurrence. Néanmoins, le gain économique susceptible d'être obtenu par une plus forte intensité concurrentielle doit être apprécié au regard du coût d'investissement qui sera mis, directement ou indirectement, à la charge par la Ville.*
- *À l'issue de la présente délégation ou de la suivante, la Ville ne s'interdit pas de s'engager dans cette voie selon les opportunités foncières qui se présenteront et à la lumière d'études économiques et urbaines plus approfondies. Mais en tout état de cause, la Ville privilégiera une relation durable et équilibrée qui lui permette de valoriser ses intérêts sans pour autant l'exposer aux aléas d'une activité commerciale réglementée requérant des investissements réguliers d'un montant significatif.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-AMAND-LES-EAUX

C'est avec intérêt que j'ai pris connaissance du chapitre « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui va abonder le rapport public annuel 2021 de la Cour des Comptes et sur lequel j'aimerais vous faire part de quelques remarques.

La présence d'un casino, au même titre que d'autres équipements de service public et/ou entreprises performantes, représente pour un territoire un atout en même temps qu'une contrainte. Toute collectivité qui a sur son territoire des équipements de ce type est « dépendante » des contributions financières qu'ils apportent et sera naturellement fragilisée par les impacts de la crise sanitaire.

Il est à rappeler que le cadre législatif et réglementaire de l'exploitation des casinos en France, comme d'ailleurs de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, est de la compétence de l'État. Les communes qui par leur situation historique possèdent un casino (station hydrominérale, balnéaire…) ne tirent cet avantage que par la volonté du législateur.

Beaucoup de communes ont fait de leur casino un acteur économique du territoire au profit de la population, de son tissu culturel, de son tissu économique (il est à regretter que le présent chapitre fasse l'impasse complète sur les emplois directs et indirects générés par la présence d'un casino sur un territoire), mais aussi et surtout au profit de l'État qui est le premier bénéficiaire de la présence de casinos sur le territoire. N'oublions pas que l'État perçoit à Saint-Amand-les-Eaux, par exemple, 6 à 7 fois plus de taxe sur les jeux que la commune.

Je suis donc assez surpris que le rôle de l'État, dans le présent rapport, soit complétement obéré alors que le chapitre est très sévère à l'encontre des collectivités locales, dont les délégations de service public ne seraient pas assez protectrices de leurs intérêts. Pourtant, l'exécution du cadre financier de la délégation de service public s'effectue bien sous le contrôle des services fiscaux de l'État. Quant à la législation sur la réglementation des jeux, celle-ci échappe au contrôle de la commune et dépend ici aussi de l'État, ce qui est absolument légitime au regard de la nature même de l'activité.

Pour ce qui concerne Saint-Amand-les-Eaux, la délégation de service public y est excédentaire et les bénéfices du contrat servent les intérêts du délégataire, ainsi que ceux de la commune et des acteurs culturels et sportifs du territoire.

Cela n'est pas nécessairement le cas de certaines délégations de service public pourtant citées en modèle à suivre dans le chapitre. Il est, à ce titre, étonnant que la Haute Cour ne s'inquiète pas du caractère déficitaire de leur exploitation et du danger que cela fait peser à terme sur la pérennité du contrat et sur les intérêts de la commune.

Le constat ressortant de ce chapitre, à savoir que les délégations de service public pour les casinos seraient peu protectrices des intérêts des communes, semble donc se baser uniquement sur le plan juridique et à court terme et non sur l'impact global à long terme au niveau économique et touristique de la délégation de service public pour la commune.

Pour ce qui concerne la complexité des montages fonciers relatifs à la construction et à l'exploitation des casinos, il est à rappeler que ces montages ne sont que le fruit de l'histoire, parfaitement calés sur les pratiques et jurisprudences de l'époque et que les communes n'ont pas d'autres choix que de s'adapter aux règles de droit jurisprudentielles en constante évolution.

Il me semble, d'ailleurs, qu'il existe un mouvement de fond beaucoup plus profond avec une volonté de modification des pratiques des délégations de service public de casino, et que le simple argument de la crise sanitaire soit plutôt le prétexte à une remise en cause des délégations de service public de jeux, par des cahiers des charges type qui pourraient conduire à une codification plus poussée de celles-ci. Le purisme juridique chassant la créativité, l'innovation et la possibilité pour des acteurs économiques d'être force de proposition, ce qui est l'essence même des délégations de service public, il faut veiller à ce qu'elles ne se transforment pas en marchés publics classiques.

Enfin, concernant la recommandation aux collectivités locales de « procéder à l'évaluation des retombées… », n'appartiendrait-il pas plutôt à l'État et à son pouvoir régalien de procéder à cette évaluation? Le délégataire ne peut pas être juge et partie et ce notamment au regard des arguments que la Haute Cour développe dans ce présent chapitre.

Voilà, Monsieur le Président, les quelques remarques que je tenais à vous faire suite à la lecture de ce chapitre. La présence d'un casino sur le territoire d'une commune n'est naturellement pas anodine et la relation délégant-délégataire est particulièrement complexe. Cependant, pour l'analyser complètement, il est impossible de mettre de côté le rôle de l'État et de la jurisprudence dans cette relation, tant le cadre de celle-ci en dépend. De la même manière, cette relation ne peut être analysée sur le plan uniquement juridique. Il faut, comme toujours, lier le fond et la forme.

Afin de garantir toujours plus les intérêts des communes dans les délégations de service public de casino, je pense donc, d'une part, que c'est à l'État de construire un cadre juridique qui soit le plus clair, lisible et vertueux possible sans tomber dans la profusion législative. Et d'autre part, que c'est à lui d'assumer l'évaluation de celles-ci en prenant en compte leur impact réel sur les communes et leur pérennité.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SALIES DU SALAT

La présence d'un Casino avec la taxe sur les jeux nous a permis de soutenir financièrement les activités thermales déficitaires de notre ville (Thermes-Spa-Village Thermal) depuis de nombreuses années. D'autre part, ce dernier participe activement à l'animation culturelle et sportive de la Ville (subventions à diverses associations et prises en charge de manifestations comme le feu d'artifice du 14 Juillet).

Le Conseil Municipal a décidé, en 2019, d'ouvrir une Délégation de Service Public en faveur de professionnels du thermalisme afin de supprimer ces trois budgets annexes ; nous sommes en période de négociation avec les différents acteurs.

Conscients qu'un retournement de la conjoncture sur les jeux serait catastrophique pour notre Commune et nous obligerait, dans notre position actuelle, à arrêter toutes les activités thermales avec une perte d'une quarantaine d'emploi.

La venue de professionnels devrait valoriser notre richesse thermale et ainsi pérenniser et fortifier l'économie locale, diminuer notre dépendance à la recette des jeux et nous permettre de nous consacrer à nos activités de base d'une ville normale.

La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder

PRÉSENTATION

La gestion de l'eau doit répondre à plusieurs objectifs, comme la satisfaction des besoins agricoles et la gestion des effets de la croissance démographique, qu'il convient de rendre compatibles avec le réchauffement climatique et la préservation des milieux naturels.

La compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) a été créée par l'État en 1959. Cette société d'économie mixte (SEM), dont le siège est situé à Tarbes, est statutairement chargée d'assurer un service public d'aménagement hydraulique. Elle participe au développement économique de régions agricoles, en rive gauche de la Garonne, par la protection et la maîtrise de la ressource en eau. En effet, l'Occitanie est, aujourd'hui, la deuxième région métropolitaine en surface agricole utilisée (avec 12 % de la surface nationale, soit 3,15 millions d'hectares), et la première pour le nombre d'exploitations agricoles (environ 65 000). Le périmètre d'intervention de la société couvre également une partie de la région Nouvelle-Aquitaine.

Si l'État a été le donneur d'ordre et le financeur historique des sociétés d'aménagement hydraulique, son positionnement, aujourd'hui en retrait, a conduit la SEM à réorienter ses activités au service des collectivités locales. Elle optimise désormais, dans un contexte contraint, l'usage de l'eau, en substituant à un objectif de mobilisation de la ressource, par l'aménagement des canaux et retenues d'eau, celui de hiérarchisation de la demande, face à la concurrence croissante des usages, au premier lieu desquels les reversements en arrière.

Cette évolution a des conséquences sur le modèle économique de la SEM et sur la cohérence de son actionnariat. Mais elle illustre également le sujet plus général du financement de la préservation des ressources naturelles, notamment des ressources en eau.

I - Une réorientation des activités au service des collectivités locales

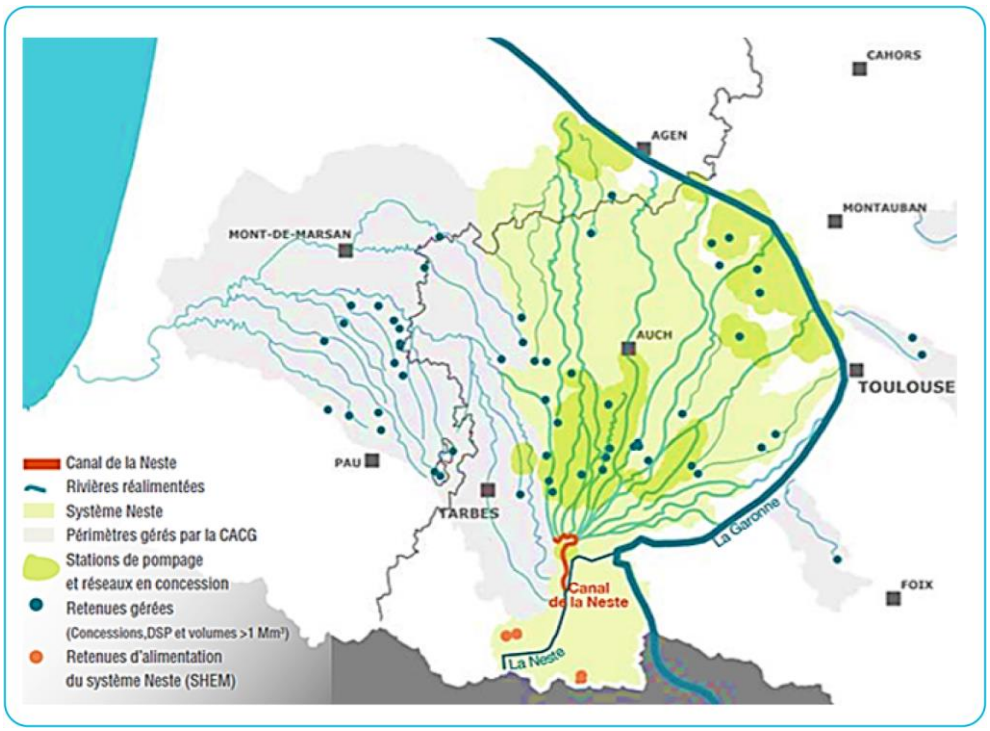
Dans les années 60, l'État a confié à trois sociétés d'aménagement régional (SAR), la CACG, la compagnie du Bas Rhône Languedoc (BRL) et la société du canal de Provence (SCP) une mission de service public, par la voie de concessions d'aménagement hydraulique, pour les usages domestiques, agricoles et industriels.

A - Les concessions de l'État

1 - Les concessions de l'État en matière d'ouvrages hydrauliques

La CACG a été chargée par l'État de construire des barrages et des canaux dans les secteurs en manque d'eau chronique, sur un périmètre allant d'Agen aux Pyrénées et de Dax à Toulouse.

Carte n° 1 : périmètre d'intervention de la CACG



Source : CACG

Note : le périmètre d'intervention de la CACG se compose du bassin versant de l'Adour géré par délégation de l'EPTB Institution Adour (gris) et du système Neste géré sous concession de l'État (vert).

Deux concessions ont été signées avec l'État, une première en 1960 portant sur la création et l'exploitation des ouvrages nécessaires à la mise en valeur d'une zone couvrant le Gers, le nord des Hautes- Pyrénées et une partie des départements limitrophes, une seconde en 1990 pour la réhabilitation du canal de la Neste. Elles ont conduit à la construction de 15 barrages, de 60 stations de pompage et de 2 200 km de réseaux.

Pour financer la réalisation de ces différents équipements, l'État a versé à la SEM des dotations compensatoires, sous forme de mises à disposition d'agents et de subventions d'équipement.

La CACG a reçu, conformément au décret de concession, 250 MF (environ 38 M€) de subventions nationales d'investissement entre 1990 et 2000 pour la réhabilitation du canal de la Neste.

2 - Le retrait stratégique et financier de l'État

À l'issue de la réalisation des principaux ouvrages, l'État s'est progressivement retiré des activités de la CACG, à la fois en termes de financements et de pilotage. Il n'adresse plus de lettre de mission à la compagnie depuis 1995.

Ses dotations financières ont été très fortement réduites. Les salariés de la compagnie ne sont plus désormais des agents d'État et l'aide transitoire versée pour leur remplacement s'est éteinte en 2008. Les subventions nationales ont baissé avec la diminution des projets sur le périmètre de concession, passant d'une moyenne de 4 M€ par an dans les années 90 à 0,8 M€ dans les années 2010. Par ailleurs, son aide à la gestion des étiages, versée *via* l'Agence de l'eau Adour-Garonne, devrait disparaître en 2021.

Une comptabilité analytique en « approche économique »

La CACG dispose d'une comptabilité analytique par activité (exploitation, ingénierie France, ingénierie internationale). Elle a précisé ses clefs de répartition en ventilant les charges de structure et frais généraux, mais aussi les dépenses commerciales, de recherche et de stratégie.

À ce stade, cette comptabilité en coûts complets ne concerne que le périmètre des concessions d'État. L'activité concessive historique y apparaît économiquement déséquilibrée. La concession de 1960 présente des recettes d'eau importantes mais consomme des charges qui le sont encore plus, dégageant un résultat annuel variant de - 0,8 M€ à - 1,6 M€. La concession de 1990 engendre des ventes d'eau faibles mais nécessite peu de charges. Son résultat annuel est légèrement positif de 0,1 M€ à 0,3 M€, ne permettant pas l'équilibre de l'ensemble du périmètre concédé par l'État.

Cette « approche économique » n'incluait pas l'exploitation hydraulique sous concession des collectivités. À la demande de la chambre régionale des comptes Occitanie, la compagnie a étendu son analyse en coûts complets à l'ensemble de ses activités, lui permettant ainsi de déployer un plan économique à moyen terme fondé sur des charges exhaustives.

En l'absence d'une partie de ces financements compensatoires, le modèle économique de la gestion de l'eau est difficile à équilibrer. Les comptes des concessions d'État présentent des résultats nets faibles, qui sont devenus déficitaires sur les trois derniers exercices[107].

L'équilibre financier des nouveaux projets reste largement dépendant des aides publiques, qui représentent 50 % à 70 % du coût d'investissement et sont majoritairement issues des collectivités locales.

B - La réorientation des activités de la CACG, au service des collectivités

Aujourd'hui, le périmètre des concessions historiques est équipé des principaux ouvrages nécessaires à l'irrigation des parcelles. La CACG a donc diversifié ses activités et élargi son périmètre d'intervention, prenant ainsi des risques financiers plus importants.

1 - La diversification des activités

La société est passée progressivement d'une mission de concessionnaire d'État, spécifiquement hydraulique, à une diversité de missions au service des collectivités locales. Ses modes d'intervention auprès des collectivités sont variés : maître d'ouvrage, maître d'œuvre et prestataire de services en études ou en maintenance d'équipements.

Elle compte aujourd'hui 216 salariés, répartis sur sept agences, et gère 65 barrages pour le compte des départements, de syndicats mixtes, d'associations syndicales autorisées (ASA)[108] et de l'institution Adour[109]. La politique agricole de la région est parallèlement montée en puissance et les départements accordent des financements importants dans le domaine de l'irrigation.

[107] Résultats nets des concessions d'État : - 745 000 € en 2017, - 151 000 € en 2018, - 666 000 € en 2019. La perte estimée pour 2020 s'élèverait à 710 000 €.

[108] Établissements publics créés par arrêté préfectoral, regroupant les propriétaires pour la prévention contre les risques naturels et sanitaires (pollutions), la préservation et l'exploitation des ressources naturelles, l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et lacs, la mise en valeur des propriétés. Les ASA sont soumises à l'ordonnance n° 2004- 632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et au décret n° 2006-504 du 3 mai 2006

[109] Établissement public territorial de bassin, qui formalise la coopération des collectivités pour la gestion des rivières dans le cadre d'un bassin hydrographique (loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, modifiée en 2015).

La CACG assure des interventions hors concession, comme la vente d'équipements d'irrigation aux agriculteurs, par exemple les compteurs connectés, ou le conseil et l'animation économiques pour la mise en valeur de territoires ruraux. Ces prestations, ainsi que certaines concessions locales, sont assurées dans des conditions juridiques qui ne sont pas satisfaisantes, la SEM intervenant parfois sans titre.

L'exemple de l'aménagement du barrage de Païchérou à Carcassonne

En 2015, la CACG a signé un contrat de concession avec la commune de Carcassonne, en tant que mandataire d'un groupement comprenant la SEM et des entreprises privées. Ce contrat prévoit la construction (3,7 M€) et la gestion d'une centrale hydroélectrique sur l'Aude.

La CACG a créé une filiale dédiée, la société par actions simplifiée (SAS) dénommée « les énergies de la cité », dont elle détient 29,5 % du capital. La concession, qui a été transférée à cette société, doit en principe être autofinancée, à terme, par la valorisation hydroélectrique. La mise en place de sociétés de projet permet de faire entrer des partenaires privés, spécialisés dans les énergies renouvelables, et d'obtenir des financements participatifs. Toutefois, cette gestion par filiale aboutit à des montages juridiques complexes ne facilitant pas le partage des responsabilités.

En l'espèce, le portage des dépenses initiales de la concession n'a pas été clairement défini, entraînant une perte de 120 000 € pour la CACG. De plus, la chaîne des contrats, au sein d'un montage contractuel sophistiqué, s'avère incomplète.

La filiale a conclu un contrat de conception-construction avec le groupement d'entreprises constitué par la CACG et ses partenaires. En revanche, le contrat d'exploitation-maintenance prévu entre la filiale et le groupement n'a pas été conclu. Le groupement assure donc, de fait, l'exploitation et la maintenance du barrage de Carcassonne. La signature de ce contrat serait prévue au cours du premier trimestre 2021.

2 - Un périmètre d'intervention hors du cadre régional

La société a élargi son périmètre géographique, y compris hors d'Occitanie. Elle a repris les compétences de la compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine en 2000 et répond à des appels d'offres en Pays de la Loire pour la réalisation de réservoirs.

Les interventions de la CACG dans les Pays de la Loire

La CACG a remporté, fin 2013, des appels d'offres visant à construire et à gérer des réserves d'eau en vue d'irriguer des parcelles agricoles dans le marais Poitevin, deuxième zone humide en France. Deux contrats de délégation de service public ont été signés en 2014, pour des durées respectives de 15 et de 20 ans. Ils représentent un investissement global de 40 M€.

Ces projets ont nécessité d'importants travaux entraînant une augmentation de 12 % par an des actifs immobilisés de la SEM, depuis 2013. Leur progression dépasse celle des capitaux propres, mettant en tension sa trésorerie. Le budget 2020 acte à la fois un coût supérieur des investissements (+ 4 M€, soit + 10 %) et la baisse des financements publics. Deux avenants doivent prolonger la durée de la concession pour permettre l'amortissement des investissements supplémentaires.

Les opérations dans le marais poitevin et l'Ouest se poursuivent, avec notamment une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage en 2020, pour la requalification du barrage de Vioreau, au nord de Nantes. La construction de deux nouvelles réserves d'eau est également prévue en 2022 et 2023, dans le cadre du renouvellement de la concession Sèvre-Autizes (pour des travaux estimés à 8 M€, subventionnés à 70 %).

La société s'est également engagée à l'international, avec l'achat d'une société filiale en 2014 lui permettant d'améliorer ses marges. Si le chiffre d'affaires à l'international progresse, pour atteindre 1,9 M€ en 2019, il reste néanmoins modeste, représentant 7 % du chiffre d'affaires global de la CACG.

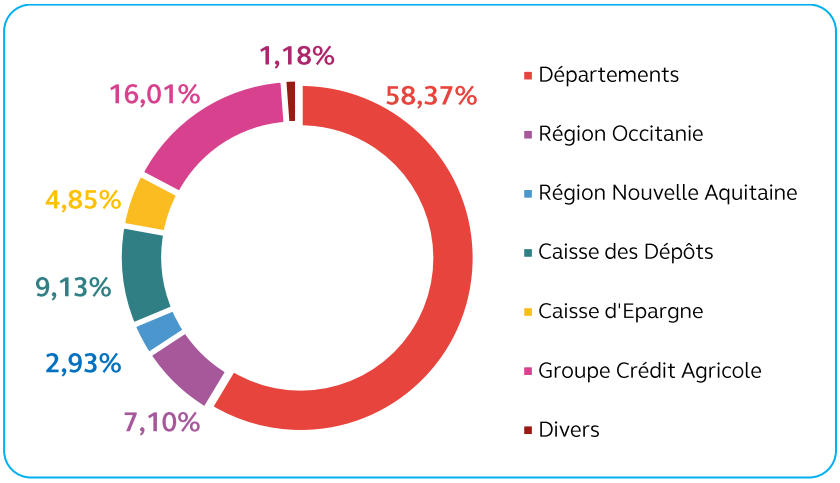
Ses interventions à l'étranger ont comporté des risques financiers, notamment dans les relations avec les débiteurs et établissements de crédit étrangers. Des créances anciennes pour près de 328 000 € demeurent impayées malgré les relances, conduisant la CACG à privilégier dorénavant des interventions en partenariat avec des bailleurs de fonds internationaux.

La diversité des interventions de la SEM n'a pas conduit à revisiter la composition de son capital. Certaines collectivités, sur le territoire desquelles elle réalise d'importants investissements, sont absentes de l'actionnariat. Il en est de même pour des acteurs locaux, disposant pourtant de compétences reconnues dans la gestion de l'eau.

C - L'inadéquation de l'actionnariat avec le périmètre d'actions de la CACG

Le capital social, d'un montant de 2,1 M€, est réparti entre des actionnaires publics majoritaires et des actionnaires privés. Les collectivités locales d'Occitanie détiennent 58,3 % du capital social et celles de Nouvelle-Aquitaine, 10,1 %[110].

Graphique n° 1 : répartition du capital social de la SEM Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne



Source : CACG

Son assise capitalistique est faible par rapport à son activité. En comparaison, le capital de BRL, l'autre SAR d'Occitanie, atteint 29,6 M€. Même si les contraintes peuvent varier entre les deux sociétés, le chiffre d'affaires et l'effectif de BRL représentent le triple de ceux de la CACG, pour un capital 15 fois plus important.

L'insuffisante capitalisation des SEM est régulièrement relevée par la Cour des comptes (rapports publics annuels 2001 et 2015, référé de juin 2017 et, plus récemment, dans le rapport sur les SEM locales de mai 2019). Pour la Cour, le niveau de capital social adéquat des SEM, au regard de la nature des activités et des besoins d'investissement, doit être en cohérence avec l'importance des opérations qu'elles portent.

[110] En Occitanie : la Région, l'Ariège, Aveyron, Gers, Haute-Garonne (principal actionnaire), Hautes-Pyrénées, Lot, Tarn et Tarn-et-Garonne ; en Nouvelle-Aquitaine : la région, la Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques.

Dans son rapport sur les SEM locales, la Cour a rappelé le lien direct qui doit exister entre les compétences des collectivités actionnaires et l'objet de la société. La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales a simplifié cette exigence, en autorisant les collectivités à participer au capital d'une SEM dès lors qu'elles détiennent l'une des compétences correspondant à son objet, ce que respectent les collectivités actionnaires de la CACG.

Mais la dynamique de développement des SEM les a éloignées de leurs finalités d'origine et les a conduites à intervenir comme des opérateurs privés, s'ouvrant ainsi à de multiples activités. Celles-ci prennent la forme d'opérations pour des tiers non actionnaires, parfois en dehors du ressort territorial de leurs collectivités actionnaires, ou de recours à des filiales, qui sont mal connues de ces collectivités.

Aussi une vigilance accrue doit être portée à l'adéquation entre le champ des interventions de la CACG et la composition de son actionnariat, notamment pour ses interventions hors de ses régions actionnaires.

Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière du petit cycle de l'eau (eau pluviale, eau potable, assainissement) et de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) ne sont pas partie prenante à l'actionnariat de la société.

Pourtant les actions entreprises par les intercommunalités dans le cadre de la GEMAPI sont comparables à celles de la CACG et concernent principalement l'aménagement des bassins versants, l'entretien des cours d'eau et des canaux, lacs et plans d'eau, la défense contre les inondations et la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques[111].

Les nouvelles dispositions du code de l'environnement permettent le regroupement des EPCI à la bonne échelle hydrographique pour piloter la gestion de l'eau. Ce regroupement, au sein d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), permet la coordination des actions sur un territoire correspondant à un grand bassin versant. Tel est le rôle de l'institution Adour.

Une augmentation de capital de la société permettrait cette mise en cohérence et renforcerait les ressources de la CACG, qui connaît une forte dégradation de sa trésorerie.

[111] Article L. 211-7 du code de l'environnement.

D - La dégradation de la situation financière

Les produits d'exploitation s'élèvent en 2019 à 33,5 M€ et le chiffre d'affaires (25,8 M€) subit une baisse de 7,5 % depuis 2013. La vente d'eau aux irrigants représente 56 % du chiffre d'affaires net, contre 24 % pour la vente de prestations de services et 20 % pour la vente d'ouvrages et de matériel d'irrigation.

Le résultat d'exploitation est déficitaire (- 0,4 M€ fin 2019) pour la deuxième année consécutive. Le résultat comptable net se solde par une perte, pour le troisième exercice consécutif (- 2,4 M€ en 2019). Le budget 2020, voté en juin, prévoit un impact de la pandémie de covid 19 de - 1,7 M€ sur le chiffre d'affaires et de - 0,5 M€ sur son résultat annuel.

Au bilan, les capitaux propres s'élèvent à 278 M€ et sont essentiellement la contrepartie des ouvrages et réseaux d'irrigation reçus en concession. L'encours de dette atteint 14,7 M€ fin 2019, après un pic à 17,4 M€ en 2017. Depuis 2014, le remboursement du capital de la dette, de l'ordre de 2 M€ par an, excède la capacité d'autofinancement de la CACG. Le délai de désendettement[112] dépasse 18 années fin 2017 et devient non mesurable à partir de 2018, la capacité d'autofinancement étant négative.

Cette situation est due, notamment, aux dépenses réalisées dans le cadre du plan stratégique de la CACG adopté fin 2016. La société a choisi de sortir du périmètre concessif historique en s'engageant dans des investissements lourds. Parallèlement, le développement des missions hors exploitation (stratégie, recherche et développement) et une partie de l'activité commerciale ont pesé sur sa rentabilité. Ce plan stratégique peine à produire ses effets. La diminution des ressources liées aux concessions historiques et les charges nouvelles, conséquences des projets conduits en Pays de la Loire, engendrent une forte dégradation de la trésorerie, qui est passée de 11,5 M€ fin 2017 à 2 M€ fin 2019.

Parallèlement, les souscriptions des irrigants diminuent, reflétant les difficultés économiques des exploitations agricoles. L'endettement de nombreuses exploitations, l'obligation de laisser certaines parcelles en jachère ou l'encouragement à la diversification des cultures participent à cette baisse des souscriptions. Les débits souscrits sur les concessions d'État par les agriculteurs ont baissé de 9 % depuis 2015 et les recettes de ventes d'eau de près de 3 %.

[112] Encours de dette (hors avances de l'État) rapporté à la capacité d'autofinancement.

La CACG exerce ses activités, pour la partie occitane, dans un contexte fragile : outre la baisse des prix agricoles, 85 % du territoire est en zone agricole défavorisée, dont la moitié en zone de montagne. Cette situation a un impact sur 72 % des exploitations de la région. Ces zones regroupent des territoires marqués par un handicap naturel ou des difficultés spécifiques et bénéficient d'aides compensatoires de l'Union européenne. La région a obtenu un montant de 1,05 Md€ d'aides de la politique agricole commune en 2018, pour plus de 66 300 bénéficiaires[113].

Au regard des difficultés rencontrées par la société, le conseil d'administration de la SEM a adopté en juin 2020 un plan de redressement d'une durée de trois ans, prévoyant plus particulièrement une politique de modération des investissements et d'économies sur les coûts indirects jusqu'à l'amélioration des ratios financiers.

II - L'évolution nécessaire du modèle économique

La situation financière dégradée de la CACG illustre le déséquilibre croissant des concessions d'État, lié à l'inadaptation actuelle des ressources de la SEM, aux contraintes environnementales et aux difficultés économiques du monde agricole. Son modèle économique doit nécessairement évoluer.

A - La discordance entre les enjeux de la gestion de l'eau et le modèle économique

1 - Les différents usages de l'eau

Le périmètre d'intervention de la compagnie est majoritairement situé en zone dite de « répartition des eaux ». Ces zones caractérisent une insuffisance chronique des ressources hydriques permettant notamment à l'État de baisser les autorisations de prélèvements. Si l'inscription de la société en zone de répartition des eaux participe au maintien de l'équilibre entre la ressource et les besoins en eau, elle conduit également à réduire les marges de manœuvre de la CACG.

[113] Source : service régional de l'information statistique, économique et territoriale (SRISET) Occitanie, aides du 1er pilier et de l'ICHN (indemnité compensatoire de handicap naturel) au titre de la PAC 2018.

L'arbitrage entre les différents usages dépend du cahier des charges du concessionnaire, mais aussi de dispositions légales et réglementaires, comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)[114], le plan de gestion des étiages et les arrêtés préfectoraux. Les normes et valeurs fixées par ces différents documents, en matière de respect des débits d'eau en rivière, sont parfois difficilement compatibles. Certaines infractions, caractérisées à l'encontre de la CACG, appellent une clarification difficile à satisfaire de ces références : l'arrêté préfectoral d'avril 2001 concernant les prélèvements d'eau sur la rivière Gimone a été réécrit en mai 2019, d'autres contentieux sont en cours fin 2020 concernant les normes de débits minimum imposés à la compagnie.

Les SDAGE se déclinent localement en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), afin d'articuler les usages, dans le cadre d'une gouvernance partagée. Ce n'est que récemment que le département du Gers, compétent en la matière, s'est engagé dans la réalisation d'un SAGE « Neste et rivière de Gascogne », avec l'appui technique de la CACG.

Les exigences environnementales ont été progressivement renforcées, comme la nécessité de remettre de l'eau dans le milieu, conformément aux débits d'étiage réglementaires. Les rejets dans le milieu garantissent un volume d'eau suffisant pour la préservation des écosystèmes aquatiques, les rivières et les lacs de réserve abritant des espèces animales et végétales à protéger et accueillant parfois des activités de loisirs.

2 - Les conséquences

La CACG gère 500 millions de mètres cubes d'eau, dont 200 millions sont valorisés en moyenne, soit 40 %. Ainsi, 60 % des volumes d'eau gérés, destinés à soutenir le milieu en maintenant les étiages fixés par les arrêtés préfectoraux, ne sont pas facturables.

Alors que les charges d'exploitation de la société augmentent, notamment celles d'électricité et de maintenance, cet usage « environnemental » n'a pas de contrepartie en recettes. La société doit, dans ces conditions, concilier le désengagement financier de l'État entraînant une rentabilité décroissante des concessions, et le renforcement des besoins environnementaux comme la réalisation d'aménagements pour prévenir les inondations et les sécheresses. Enfin, la SEM est concernée par le développement des différentes formes de contestation citoyenne.

[114] Documents de planification, institués par la loi sur l'eau de 1992, qui fixent les orientations en matière de bon état des eaux.

Malgré cette forte exposition à des risques juridiques et financiers, la CACG n'a pas formalisé de stratégie permettant leur prise en compte budgétaire. Si à la suite d'observations de la chambre régionale des comptes Occitanie, une première démarche d'identification des risques a été engagée, une méthode d'alerte et de gestion et un plan d'action restent encore à formaliser.

L'abandon du projet de Sivens

La CACG a signé en 2008 une convention publique d'aménagement avec le département du Tarn, maître d'ouvrage du projet de barrage de Sivens, situé sur un affluent du Tarn, le Tescou. Un arrêté préfectoral de 2013 a déclaré d'intérêt général la retenue.

Carte n° 1 : projet initial du barrage de Sivens

Source : Départemental du Tarn

Ce projet s'est heurté rapidement à une forte contestation. Après le décès d'un manifestant, un arrêté préfectoral de 2015 a abrogé celui de 2013, mettant un terme à ce projet. Le montant total des dépenses engagées par la CACG s'élève à 3,3 M€. Un protocole transactionnel, conclu avec le département fin 2015, a résilié la convention publique d'aménagement et a entériné le remboursement à la SEM de ses dépenses.

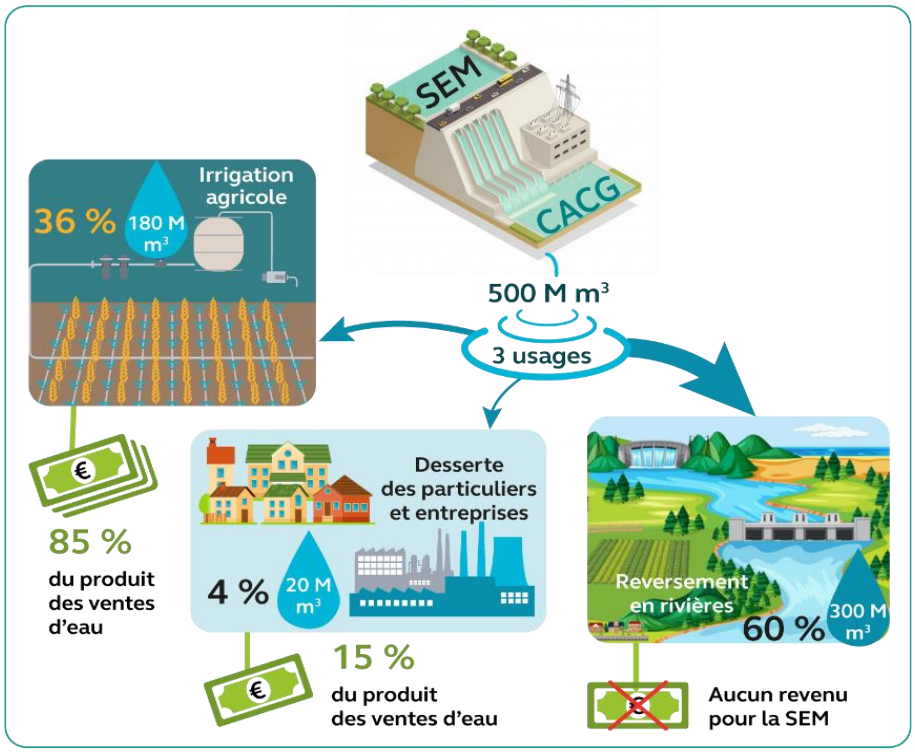
L'abandon de ce projet constitue une illustration des conflits d'usages de l'eau, marqués par l'affrontement entre les intérêts agricoles et les défenseurs de l'environnement. Il montre la nécessité d'anticiper les risques financiers et juridiques des opérations, et de développer la concertation et l'animation territoriales.

Cinq ans après l'abandon du projet, un nouvel ouvrage est à l'étude par l'instance de coconstruction (ICC), réunissant les agriculteurs, associations et élus locaux. La nouvelle retenue serait dotée d'une capacité inférieure au projet initial, dans l'objectif de pallier le déficit en eau de la vallée du Tescou en préservant la zone humide.

B - L'adaptation nécessaire du système de financement

Le système de financement des usages de l'eau mérite d'être simplifié et harmonisé. Concernant l'eau sous pression, l'irrigant souscrit un débit, qui détermine la part fixe de sa redevance, à laquelle s'ajoute une redevance proportionnelle à sa consommation. Le prix au mètre cube dépend des zones géographiques. Le nombre de bornes et les usages hors saison font également varier le prix pour l'irrigant. Quant au droit à prélèvement en rivière, il est soumis à une tarification différente, qui s'appuie sur le débit, la surface irriguée ou le volume d'eau. Il s'ensuit une grande diversité de tarifs, plusieurs dizaines, pour une assiette relativement faible.

Schéma n° 1 : usages de l'eau et ses financements

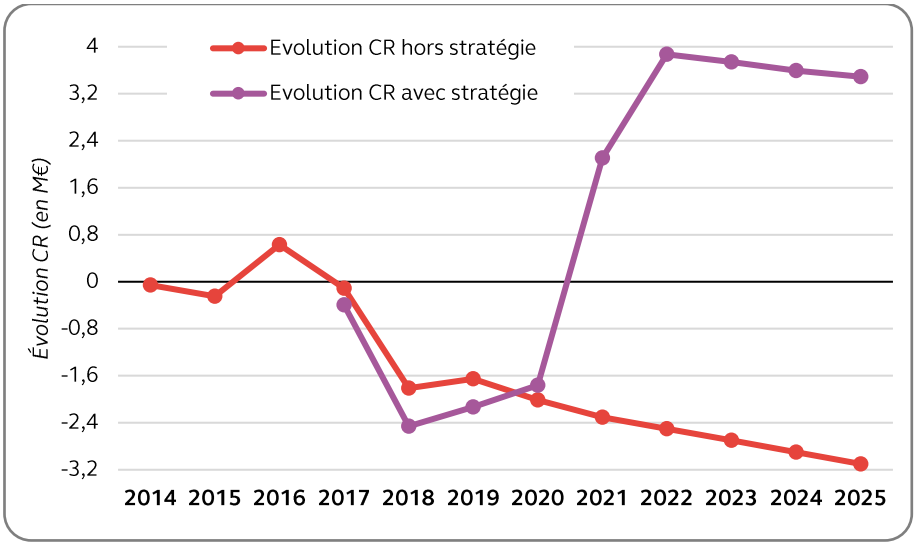


Source : Cour des comptes d'après données CACG

Le principal enjeu financier pour la société réside dans les 60 % d'eau brute reversés dans le milieu naturel, qui constituent un bien collectif ne pouvant donner lieu, tel quel, à rémunération. Ces reversements contribuent à alimenter les nappes phréatiques et à prévenir les périodes de sécheresse devenues fréquentes en Occitanie. Quant aux retenues et canaux, ils préservent des inondations les populations et leurs activités. Cette gestion de l'eau représente un coût que les politiques publiques se doivent d'appréhender pour en permettre le financement.

Toutefois, actuellement, les bases réglementaires autorisant cette facturation sont inexistantes. Aussi, les projections financières de la SEM qui reposent sur la rémunération dès 2021 de ces 60 % d'eau reversés dans le milieu, alors qu'aucun contributeur n'est identifié par la réglementation en vigueur, constituent une prospective financière sans fondement.

Graphique n° 2 : projection des résultats jusqu'en 2025



Source : CACG (CR = comptes de résultats)

La société envisage, en complément, d'autres pistes tarifaires, notamment l'augmentation du prix de l'eau potable et la mise en place d'une tarification incitative pour l'usage agricole.

La SEM précise qu'elle engagera une démarche concertée de revalorisation tarifaire sur une période de quatre ans, dont la mise en œuvre est prévue à partir de 2022 pour les usagers. Elle prévoit également, à partir de 2023, une tarification pour l'eau reversée en rivière, malgré l'absence de dispositions réglementaires la concernant

directement[115]. Selon son plan de redressement actualisé, un résultat net de 500 000 € serait obtenu en 2022.

Des pistes de valorisation énergétique inexploitées

La CACG n'a modifié ses statuts qu'en 2012 pour devenir un fournisseur d'électricité, et seulement deux de ses barrages produisent aujourd'hui cette énergie : la centrale de Puydarrieux, depuis 2015, et le barrage de Païchérou à Carcassonne mis en service en 2019.

La production d'énergie hydroélectrique pourrait apporter des ressources complémentaires à la compagnie. Mais, si elle a inscrit la valorisation du potentiel énergétique des concessions dans les objectifs de son plan stratégique de 2017, une liste exploratoire de 23 projets éligibles sur les différents ouvrages en concessions d'État n'a été que récemment produite.

C - Le projet inabouti de transfert des concessions aux régions

Les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, à la demande de l'État, se concertent pour convenir des conditions permettant le transfert des concessions.

Ce transfert aux régions, permis par la loi depuis 2004[116], a déjà été réalisé pour les deux autres sociétés nationales, la BRL à l'initiative de l'ex-région Languedoc-Roussillon en 2008, et la SCP. Mais l'ex-région Midi- Pyrénées n'avait pas souhaité s'engager dans cette démarche pour la CACG. La région Occitanie connaît donc deux situations différentes sur son territoire : la maîtrise d'ouvrage régionale pour la concession à BRL et la maîtrise d'ouvrage de l'État pour la concession à la CACG.

[115] Travail en cours par le comité de bassin Adour-Garonne visant à pérenniser, pour l'ensemble des structures réalisant du soutien d'étiages en Adour-Garonne (EPTB, ententes interdépartementales, départements, syndicats mixtes, CACG), le financement du soutien d'étiages. Les bases juridiques et les modalités de financement de ce service sont aujourd'hui variées et, selon la CACG, « *la volonté des acteurs est de les rendre équitables et lisibles dans le contexte du changement climatique qui va fortement accroître le besoin de soutien des étiages au cours des 30 prochaines années* ». Des déclarations d'intérêt général instaurent, par arrêté préfectoral temporaire, une redevance versée par les bénéficiaires à l'exploitant, correspondant à leur participation aux charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des ouvrages.

[116] Article 36 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'accord des deux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine reste conditionné, notamment, à la mise en place d'un plan de redressement de la société, à la refonte de la tarification, à la révision des règlements d'eau pour limiter les contentieux, à la fusion des deux contrats de concession, et à l'élargissement du périmètre global pour inclure l'ensemble des ouvrages.

Les deux régions ont voté, à l'été 2020, des avances en compte courant d'associés pour 4 M€, soit 2,7 M€ pour l'Occitanie et 1,3 M€ pour la Nouvelle-Aquitaine. Cet apport en compte courant pourrait être transformé en augmentation de capital si les conditions exposées *supra* sont acceptées. Dès à présent, elles sont une réponse ponctuelle aux besoins de trésorerie de la société.

Le transfert des concessions constituerait une opportunité pour réviser les missions fixées par les contrats concessifs historiques, et pour adapter les statuts et la stratégie de la CACG, qui serait alors dotée d'une gouvernance rénovée, et d'un actionnariat davantage en cohérence avec ses interventions.

Si, à court terme, ce transfert doit entraîner la participation des régions au coût du redressement financier de la société, il leur permettrait surtout de piloter la gestion de l'eau assurée par la société, et d'en maîtriser les enjeux agricoles, environnementaux et urbains. La SEM serait véritablement positionnée comme l'outil de déploiement des politiques régionales de l'eau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La CACG assure des missions interdépendantes mais concurrentes : soutien au secteur agricole par l'irrigation, protection environnementale par la garantie d'étiage des cours d'eau et approvisionnement des populations et de l'industrie.

Son contrôle, par la chambre régionale des comptes Occitanie, a mis en évidence les difficultés structurelles d'un outil créé par l'État dans les années 60 et désormais dépassé.

La CACG a dû étendre ses missions de concessionnaire à la sphère locale et développé des actions de prestataire, diversifiant ainsi ses partenariats. Elle s'est également investie hors de son périmètre géographique historique, en région Pays de la Loire et à l'étranger. Le développement équilibré de ses activités, entre mission d'intérêt général et viabilité économique, n'est pas sécurisé.

Son modèle économique doit évoluer et sa situation financière être rétablie. Alors que son assise capitalistique est faible, plusieurs acteurs locaux de son territoire d'origine, pourtant directement concernés par la gestion de l'eau, sont absents de son actionnariat. La recapitalisation de la SEM et le projet de transfert des concessions de l'État à l'échelon régional devraient permettre le renforcement de ses fonds propres et la mise en adéquation de sa gouvernance avec ses champs d'intervention.

L'objectif originel fixé à la CACG par l'État, à savoir le développement de l'économie agricole, ne correspond plus à la réalité de ses missions, plus de la moitié de son activité renvoyant à la préservation de l'environnement, dont le financement reste à parfaire. Un écart croissant existe désormais entre les règles de gestion de la ressource en eau et le modèle tarifaire.

Le financement des actions de préservation de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique est une nécessité, notamment en région Occitanie qui connaît des épisodes marqués de sécheresse. Des solutions tarifaires et de valorisation énergétiques sont à rechercher pour préserver la biodiversité, pour mieux répartir les eaux entre les zones agricoles et les autres, entre l'amont et l'aval, pour soutenir le niveau des nappes phréatiques, et pour lutter contre les inondations.

Les difficultés rencontrées par la CACG illustrent la nécessité, pour les acteurs public (État, régions et autres collectivités locales), de reconsidérer la gestion de l'eau et d'en revoir le schéma de financement. Enfin, les problématiques nouvelles concernant ce bien commun renforcent la nécessité de concilier les impératifs financiers, sociaux et environnementaux.

Cette analyse constitue un premier jalon des travaux que la Cour conduira, au cours des prochaines années, sur la gestion de la ressource en eau.

À l'issue du présent chapitre, la Cour formule les recommandations suivantes :

À la SEM :

1. *s'assurer systématiquement de l'existence d'un contrat justifiant ses interventions ;*
2. *se doter de moyens pour prévenir les risques juridiques et financiers liés à l'activité.*

Aux actionnaires et aux autorités délégantes de la SEM :

3. *procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le périmètre d'action de la société et les compétences des collectivités (Régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, départements).*

Aux acteurs concernés par le transfert des concessions :

4. *procéder au transfert des concessions à l'échelon régional (SEM, régions, État) ;*
5. *actualiser le plan stratégique en prenant en considération le transfert des concessions aux régions (SEM, régions, État) ;*
6. *fiabiliser la prospective financière pluriannuelle en clarifiant les pistes d'optimisation tarifaire (SEM, Régions, État).*

Réponses

Réponse du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes Publics 171
Réponse du directeur général de la société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) 172
Réponse de la présidente du conseil régional d'Occitanie 173
Réponse du président du conseil départemental de l'Aveyron 176
Réponse du président du conseil départemental du Gers 176
Réponse de la présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne 178
Réponse du président du conseil départemental du Tarn 179
Réponse du maire de la commune de Carcassonne 180
Réponse du président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne 184
Réponse du président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées 184

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine
Présidente du conseil départemental de l'Ariège
Président du conseil départemental de la Dordogne
Président du conseil départemental du Lot
Président de la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (Groupe BRL)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la transition écologique
Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Président du conseil départemental des Landes
Président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au prochain rapport public annuel de la Cour des comptes relatif à la société d'économie mixte (SEM) Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG). La Cour constate que les missions de la CACG ont sensiblement évolué depuis sa création par l'État en 1959, dépassant son champ traditionnel de gestion des concessions de l'État en matière d'ouvrages hydrauliques dans la région sud Garonne. Le désengagement de l'État de sa gouvernance à partir de 1995 et l'évolution de son modèle de financement ont conduit la CACG à étendre ses activités au-delà de son périmètre concessif et de son champ d'action géographique historiques. Cette stratégie s'est avérée en outre inefficiente financièrement : la Cour souligne que le remboursement du capital de la dette de la CACG excède sa capacité d'autofinancement depuis 2014.

Alors que l'État était auparavant son donneur d'ordre et financeur unique, la CACG a sensiblement élargi son périmètre d'activité en développant une offre diversifiée de services aux collectivités, y compris à celles n'appartenant pas à sa zone d'intervention historique (par exemple la région Pays de la Loire). La Cour remarque que cette diversification est susceptible d'exposer les collectivités locales actionnaires à des risques financiers sur des champs ne relevant pas de leurs compétences ni de leur ressort géographique.

Le maintien d'un lien entre les activités de la CACG et les compétences des collectivités actionnaires, préconisé par la Cour, permettrait en effet d'éviter d'exposer les collectivités à ce type de risques. Si la préconisation de la Cour d'intégrer au capital de la SEM les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie est cohérente avec les compétences des régions en matière de protection de l'environnement, elle doit être analysée au regard des conséquences de la crise économique sur les finances régionales.

De plus, si la dégradation de la situation financière de la CACG tient en partie à des facteurs internes de gestion, la Cour souligne qu'elle trouve aussi sa source dans l'inadéquation entre sa principale source de financement, les souscriptions des irrigants agricoles dont le nombre diminue, et les nouveaux enjeux écologiques de gestion de l'eau. La Cour remarque en particulier que les diminutions des souscriptions des irrigants et les difficultés économiques croissantes des exploitations agricoles ont entraîné une diminution de 9 % des débits souscrits sur les

concessions d'État par les agriculteurs depuis 2015. Par ailleurs, une partie significative des volumes d'eau gérés par la CACG le sont en effet à des fins de gestion des écosystèmes et de prévention des sécheresses, cette activité ne donnant pas lieu à facturation.

En conséquence, les recommandations de la Cour visant à la fois à faire évoluer le modèle de financement de la CACG et à modifier sa gouvernance devraient permettre d'assurer la soutenabilité financière de la société d'économie mixte.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE COMPAGNIE D'AMÉNAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE (CACG)

Votre courrier du 18 novembre 2020 portant à ma connaissance le chapitre relatif à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne que vous publierez dans votre rapport public annuel 2021 a bien évidemment retenu toute mon attention.

Je tiens de prime abord à souligner la qualité de la synthèse qui a été effectuée sur la situation de la CACG, dont je partage la plupart des constats,

Je souhaite toutefois préciser :

1. *aujourd'hui, le périmètre des concessions historiques est équipé des principaux ouvrages nécessaires à l'irrigation des parcelles ». Cette formulation concentre l'objet de l'aménagement hydraulique du Système Neste sur l'irrigation alors que la volonté de ses concepteurs, dès l'origine, a été de permettre le multi-usages de l'eau sur ce territoire qui en était dépourvu. Cette orientation a perduré au fil du temps, conduisant aujourd'hui à l'utilisation de 70 % des volumes régulés pour le maintien du bon état des milieux aquatiques.*
2. *les interventions de la CACG dans les Pays de la Loire. Un des deux avenants prévus est d'ores et déjà entré en vigueur.*
3. *les activités internationales. Les 328 000 € de créances impayées concernent des affaires antérieures à 2010. Depuis la relance de l'activité en 2011 et la mise en place d'une stratégie de gestion des risques financiers, aucun impayé définitif n'a été constaté. La plus ancienne créance à ce jour date de 16 mois et représente un montant de 3 000 €.*

J'espère vivement que les éclaircissements apportés dans ce courrier sur certains points vous permettront de faire évoluer la rédaction de ce chapitre, et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma très haute considération.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

J'ai bien pris connaissance des extraits du chapitre de la Cour sur « La SEM Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », destiné à figurer dans son rapport public annuel 2021.

La Région Occitanie (actionnaire à 7,10 % de la CACG) partage l'analyse et l'ensemble des recommandations de la Cour sur la nécessité d'évolutions majeures de la CACG, déjà mises en avant par l'audit financier mené à son initiative dans le cadre des réflexions préalables au transfert des concessions Neste et Rivières de Gascogne. Dans ce cadre, les recommandations de la Cour portant sur l'actualisation du plan stratégique et la fiabilisation de la prospective financière pluriannuelle connaissent déjà un début de mise en œuvre en lien avec l'ensemble des partenaires de la SEM. Sur la problématique de la tarification, un groupe de travail spécifique accompagné par l'INRAE a été initié sur ce territoire et une réflexion plus globale est menée à l'échelle du bassin Adour-Garonne sous l'égide de l'Agence de l'Eau.

Concernant la situation financière et le modèle économique de cette SEM, la Région Occitanie s'est d'ailleurs fortement impliquée depuis plusieurs mois aux côtés de l'État et de la Région Nouvelle- Aquitaine pour que la CACG mette en place un nouveau modèle économique viable et pérenne.

La Cour souligne d'ailleurs dans ce rapport les décisions d'avances en compte courant d'associé (à hauteur totale de 4 M€ dont 2,7 M€ pour Occitanie) prises cette année par les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine pour soutenir la CACG dans l'adoption d'un plan de redressement assorti d'une prospective à échéance au minimum de trois ans et de la mise en place d'un Comité partenarial de suivi de sa mise en œuvre et des réorientations stratégiques associées.

En effet, le projet stratégique déployé par la société depuis 2016 n'a pas donné les résultats escomptés et a au contraire contribué à dégrader sa situation financière, compte tenu des charges supplémentaires qu'il a entraînées. La CACG connaît ainsi des difficultés de trésorerie récurrentes, son résultat net annuel est déficitaire depuis 2017 et une procédure d'alerte a en outre été engagée par le Commissaire aux comptes de la CACG au printemps 2019.

Pour autant, ce redressement indispensable n'est que la première étape vers un nouveau projet stratégique de la concession et de nouvelles modalités de gouvernance de la structure CACG, qui permettront de mettre désormais les compétences et l'ingénierie de la CACG au service d'un projet plus durable et respectueux des enjeux environnementaux et de l'ensemble des usages de l'eau.

Je souligne que, pour la Région Occitanie, il s'agit d'un préalable à toute recapitalisation de la CACG.

En effet, la Région Occitanie partage le constat de l'impératif de prise en compte et de conciliation de l'ensemble des usages de la ressource en eau.

Je rappelle que forte des attentes des acteurs de l'eau en région et plus largement des citoyens, la Région Occitanie s'est positionnée dès 2018 comme acteur clé de la gestion de l'eau sur son territoire avec l'adoption d'un Plan d'intervention régional pour l'eau promouvant les démarches multi-partenariales.

Le territoire d'Occitanie est, en effet, au niveau national, l'un des plus exposés aux effets du changement climatique. En témoigne la succession récente d'épisodes de sécheresses et d'inondations, d'une fréquence et d'une intensité exceptionnelles.

Il est donc impératif de répondre à l'urgence climatique par la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement régional dont une des priorités doit être la gestion de l'eau. Ainsi, l'Assemblée plénière de la Région Occitanie, réunie au mois de juillet 2020, a voté dans le cadre de l'Acte I de son plan de transformation et de développement - le Green New Deal régional - la création d'un Service Public Régional de l'Eau, qui s'appuie sur un nouveau modèle respectueux de tous les usages, la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature, le déploiement de projets exemplaires et une concertation citoyenne renforcée.

En lien avec ses compétences d'aménagement durable du territoire et de développement économique, et du fait de son positionnement géographique (le territoire régional recoupe 3 grands bassins hydrographiques et un grand nombre de bassins versants), la Région a un rôle majeur à jouer dans la mobilisation des différents acteurs régionaux, le partage des connaissances et du savoir-faire, et la coordination de leurs actions, afin de permettre de préparer l'avenir et de renforcer la résilience du territoire d'Occitanie.

Dans le cadre du Service Public Régional de l'Eau, elle assurera par ailleurs le portage d'actions ou de projets d'intérêt régional, avec l'idée de favoriser des techniques innovantes aussi bien sur les aspects d'optimisation des ressources existantes et de mobilisation de nouvelles ressources (réutilisation d'eaux usées traitées, recharge de nappe...) que d'économie d'eau, de réduction des pollutions et d'ingénierie sociétale pour apporter un « mix de solutions hydrauliques » aux territoires.

La Région mobilisera notamment les deux opérateurs que constituent BRL et la CACG, et le Réseau Hydraulique Régional qui leur sera concédé, pour créer ce Service public régional de l'Eau.

Enfin, la Région est cosignataire depuis octobre 2018, aux côtés de l'État, du Comité de Bassin Adour-Garonne et de la Région Nouvelle- Aquitaine, de l'Entente pour l'eau du bassin Adour-Garonne. Cette Entente s'attache à anticiper les effets du changement climatique sur la ressource en eau, à favoriser et accompagner les mesures permettant la résilience du territoire, afin de garantir une eau en quantité et qualité suffisantes pour tous les usages et pour la vie aquatique.

Ces mesures, déclinées sur l'ensemble du territoire régional, s'articulent autour d'un triptyque visant, par ordre de priorité, à :

- *favoriser les économies d'eau : ce qui concerne tous les usagers de l'eau (collectivités, industriels, exploitants agricoles et particuliers). Ces économies peuvent être faites sur les pratiques et les comportements des usagers, et sur l'optimisation des équipements et des usages (réutilisation des eaux usées notamment) ;*
- *optimiser les ressources existantes, et le cas échéant les mailler : la sécurisation en eau de certains territoires régionaux peut se faire en modifiant les ouvrages hydrauliques déjà présents ou en les interconnectant avec d'autres ouvrages proches (éventuellement hydro-électriques). Plusieurs protocoles ont récemment été définis en ce sens sur le bassin Adour-Garonne (exemple : protocole CACG / SMEAG) ;*
- *mobiliser de nouvelles ressources : dans le cas où les mesures d'économies d'eau et l'optimisation des équipements existants ne suffiraient pas à résorber les déficits quantitatifs, la mobilisation de nouvelles ressources (comme les retenues collinaires) pourra être étudiée en co-construction avec l'ensemble des acteurs du territoire.*

Les évolutions indispensables de la CACG permettront, en cohérence avec les objectifs de l'Entente, de favoriser l'émergence pour les concessions d'un véritable projet stratégique, au bénéfice de l'Occitanie et du Bassin Versant Adour-Garonne, partagé par l'ensemble des acteurs, et support de l'action de la Région en faveur d'une gestion solidaire et durable des ressources en eau, en relation avec les enjeux de « l'écocitoyenneté de l'eau ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AVEYRON

J'ai pris connaissance du rapport de la Cour sur la gestion de la Société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne et de ses recommandations sur la nécessaire adaptation du modèle économique et du système de financement.

Je précise que le Conseil départemental de l'Aveyron est actionnaire historique de la SEM CACG, à hauteur de 2 000 actions, soit 1,71% du capital de la CACG.

Or, au vu du développement des activités de la CACG, qui sont très éloignées du département de l'Aveyron et de ses attentes en matière de gestion de l'eau, le Conseil départemental de l'Aveyron a exprimé, à plusieurs reprises depuis 2015, son souhait de se retirer du capital social de la SEM CACG.

Cette demande, qui a été réitérée en 2019, devrait, au vu du courrier de réponse du Président de la SEM CACG de septembre 2019, être examinée lors de la phase de modification du capital de la SEM.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU GERS

Par courrier du 18 novembre 2020, vous m'avez transmis, pour réponse, un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la cour des comptes et concernant « La société d'économie mixte Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder ».

Je ne peux que confirmer les éléments transmis à la chambre régionale des comptes le 18 juin 2020 dans le cadre du rapport d'observations définitives du contrôle des comptes de la CACG pour les exercices 2013 à 2017.

La CACG, un outil indispensable :

Face à l'urgence climatique déjà initiée, l'avenir « en eau » du Gers dépend en premier lieu de la sanctuarisation dans les conditions actuelles de la ressource et du développement de ce bien public. Ainsi, le stock dédié de 48 Mm3 de réserves de haute montagne, mobilisable gratuitement et géré par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), reste absolument stratégique.

Il me paraît primordial de le pérenniser.

Les enjeux sont multiples et vitaux pour un territoire rural comme le Gers dépendant de ses eaux de surface en particulier en période d'étiage. La raréfaction de la ressource naturelle liée au réchauffement climatique implique des conflits entre bassins versants et entre usages (eau potable, agriculture, industries, tourisme…). En 2019, la situation a frôlé une crise d'alimentation en eau potable.

Au vu de ces enjeux, le Département du Gers, en lien avec les autres collectivités territoriales concernées, a fait le choix primordial de porter l'émergence du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) Neste et Rivières de Gascogne, afin de prendre en main sur la planification de la gestion de l'eau. Le périmètre a été approuvé par arrêté inter préfectoral en août 2020 et la Commission Locale de l'Eau, en cours de constitution, verra le jour début 2021.

Parallèlement à cette planification en cours, la gestion opérationnelle de l'eau portée actuellement par la CACG constitue un outil indispensable à notre territoire qu'il convient de conforter.

En effet, le Département du Gers détient aujourd'hui 9 % du capital social de la CACG qui gère actuellement l'alimentation en eau du Système Neste. Elle est aussi historiquement concessionnaire des cinq ouvrages hydrauliques appartenant au Département du Gers (18 millions de m3) ainsi que des 25 ouvrages hydrauliques appartenant au syndicat mixte Institution Adour dont le Département du Gers est membre.

Mais une stratégie et une gouvernance à revoir :

Pour autant, depuis 2016 la situation financière de la CACG s'est fortement dégradée. Ses produits ne permettent plus de répondre aux charges annuelles, et la mise en place d'un projet stratégique en 2018 avec le développement d'une ingénierie en France et à l'international n'a pas permis de résoudre la situation.

Bien au contraire, les investissements liés à ce projet stratégique de redressement n'ont fait qu'aggraver la situation financière actuelle. Le résultat comptable fortement déficitaire de ces deux dernières années ainsi que les perspectives à court terme ont donné lieu à une procédure d'alerte dès septembre 2019.

Comme vous le recommandez, le plan stratégique de la CACG déconnecté des réelles capacités financières et des missions prioritaires de la CACG doit nécessairement être actualisé. Dans ce cadre-là, les avances de compte courant d'associés, votées en 2020 par les deux Régions à hauteur de 4 millions d'euros vont permettre de répondre ponctuellement aux besoins de trésorerie de la CACG.

Je vous confirme que le Département du Gers, en lien avec les autres collectivités concernées, pourra procéder à une augmentation du capital en 2021, sous réserve notamment que la CACG revisite sa stratégie et se recentre sur ce qui est indispensable au Gers : la gestion opérationnelle de l'eau.

De même, un transfert des concessions à l'échelle régionale me semble être l'opportunité de refonder la CACG, et de repenser sa gouvernance.

Et un modèle économique à repenser :

Au-delà, le modèle économique en place pour la gestion de l'eau ne permet pas un équilibre et le système doit être refondé. Un juste prix de l'eau, qui prend en compte l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) mais aussi l'ensemble des usages (préleveurs ou non préleveurs) doit nécessairement être déterminé.

Le principal enjeu financier réside aujourd'hui dans les 60 % d'eau brute reversés dans le milieu naturel, qui constitue un bien collectif et qui ne peut donner lieu à aucune rémunération.

Pour autant, et comme vous le soulignez les bases réglementaires autorisant cette facturation sont aujourd'hui inexistantes et les projections financières actuelles de la CACG qui reposent sur la rémunération dès l'année prochaine de ces 60 % d'eau brute, alors qu'aucun contributeur n'est identifié par la réglementation, constituent une prospective financière sans fondement.

La détermination de ce juste prix est un enjeu substantiel. Il doit être débattu avec l'ensemble des acteurs de l'eau concernés (État, Régions, Départements, EPCI, Syndicats, préleveurs agricoles et industriels, acteurs du tourisme…) et doit relever d'un réel consensus.

De plus, le modèle actuel ne permet pas non plus à notre collectivité propriétaire d'ouvrages, dépendante du modèle économique imposé par la concession Neste auquel il est lié dans la gestion, d'équilibrer financièrement notre propre concession. Ainsi, la nouvelle concession de gestion de nos 5 ouvrages hydrauliques a été signée avec la CACG pour la période 2019-2023, laissant à la charge du Département l'ensemble des investissements lourds et mises aux normes, estimés à ce jour à plus de 1 million d'euros sur 10 ans.

Un juste prix de l'eau devra nécessairement prendre en compte ces investissements.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU LOT-ET-GARONNE

Par courrier en date du 18 novembre 2020, vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes, et plus particulièrement le chapitre intitulé « La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) : un modèle économique à refonder ».

Je relève que la Cour recommande aux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine ainsi qu'aux départements actionnaires de la CACG de « procéder à une augmentation de capital, en cohérence avec le périmètre d'actions de la société et les compétences des collectivités ».

Comme je l'ai déjà indiqué à M. le Président du Conseil d'administration de la CACG dans mon courrier en date du 4 novembre 2019, le Département de Lot-et-Garonne est prêt à examiner une recapitalisation de cette société, sous réserve que tous les actionnaires réalisent un effort à hauteur de leur part actuelle dans le capital. Le Département de Lot-et-Garonne a également demandé à la CACG d'apporter la démonstration qu'une recapitalisation contribuera bien à résoudre, de manière pérenne, les difficultés de la société, dans le cadre de son projet stratégique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN

Vous avez bien voulu me communiquer un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la cour des comptes et dénommé « La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder ».

J'ai pris bonne note du constat exposé par la Cour sur les orientations prises par cette société d'économie mixte pour essayer de diversifier son activité, de l'analyse sur les difficultés rencontrées et la nécessité de revoir sa gouvernance et son modèle économique.

Il présente notamment, dans son chapitre II, la discordance qui s'est produite entre les enjeux de la gestion de l'eau et ce modèle économique, dont l'abandon du projet de SIVENS en constitue un exemple significatif.

Les éléments présentés par ce rapport m'apparaissent conformes aux évènements qui se sont produits entre 2013 et 2015. Le projet de retenue de SIVENS, engagé dans le cadre d'une convention publique d'aménagement signée en 2008 par le Département du Tarn, a été autorisé en 2013 par arrêté préfectoral, puis abandonné fin 2015 sur décision de l'État. Cette situation a imposé de définir un cadre pour permettre un règlement financier de cette opération. Cela explique la conclusion de protocoles d'accord transactionnels. Le premier est intervenu entre le Département du Tarn et la CACG pour le remboursement des dépenses engagées par cette dernière dans le cadre de la concession. Le second a été passé entre l'État et le Département du Tarn pour venir nous compenser les sommes payées à la CACG, hors acquisitions foncières.

Au-delà, le déroulement de cette opération a montré la nécessité, désormais, d'accompagner tout projet d'aménagement hydraulique destiné au stockage d'eau par la mise en œuvre d'un dispositif de concertation entre les acteurs locaux concernés. Celui-ci s'est matérialisé, sur la base d'une instruction ministérielle de 2015, sous la forme de projets de territoire, aujourd'hui renommés projet de territoire pour la gestion de l'eau, et qui constituent désormais le passage obligé pour toute autorisation réglementaire et tout financement public, y compris pour toute création d'ouvrage envisagée sous convention d'aménagement public potentielle.

S'agissant du bassin du Tescou, la recherche d'une solution alternative au projet initial est donc, depuis 2017, conduite dans le cadre de cette démarche de co-construction.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

J'accuse réception du courrier de notification référencé PCA/RPA 2021/N°1 du 18 novembre 2020 concernant le rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé : La société d'économie mixte Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder. Après lecture de l'extrait du rapport et de l'exemple de l'aménagement du barrage du Païchérou à Carcassonne, je souhaite aujourd'hui porter à votre connaissance les éléments suivants.

Dès 2014, la Ville de Carcassonne a souhaité mettre en œuvre un véritable projet environnemental sur la zone du Païcherou. Un projet s'inscrivant dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE du Bassin Rhône-Méditerranée) et intégrant les obligations définies par la directive européenne ainsi que les orientations du Grenelle de l'environnement pour un bon état des eaux. La Ville a donc signé une convention avec l'État et fait l'acquisition du barrage du Païcherou afin d'en assurer la gestion et lancer ainsi son projet de réhabilitation, de création d'une centrale hydroélectrique et de restauration de la continuité écologique.

En 2015, après étude et appel à projets, la Ville de Carcassonne confie à cet effet la concession de l'aménagement du barrage du Païchérou au groupement CACG – NGE-2Ei, désigné le concessionnaire, représenté par le mandataire CACG pour la construction et l'exploitation des aménagements du barrage.

L'article 1 du contrat de concession stipule que ce groupement est en train de se constituer en société et que la concession sera automatiquement transférée à ladite société dès que ses statuts seront transmis à la Ville de Carcassonne. L'article 2, portant objet de la concession indique par ailleurs que la concession de travaux intègre les études, la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages liés à l'aménagement du barrage du Païchérou et des seuils sur le bras mort du fleuve Aude.

En 2016, puis en 2018, la Ville est bien destinataire des statuts de la société « LES ENERGIES DE LA CITE », Société par actions simplifiée au capital de 4 000 €. La société a pour objet en France les études, la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages liés à l'aménagement de tous barrages et tous ouvrages hydrauliques par tous moyens directement ou indirectement et notamment par concession de travaux publics, et particulièrement du barrage du Païchérou à Carcassonne (11) et des seuils sur le bras mort sur la rivière Aude.

Les statuts de ladite société précisent en outre dans l'article 35 : « mandat de prendre des engagements pour le compte de la Société » : les soussignés donnent mandat à Monsieur Alain Poncet à l'effet de passer les actes et de prendre pour le compte de la Société, les engagements suivants :

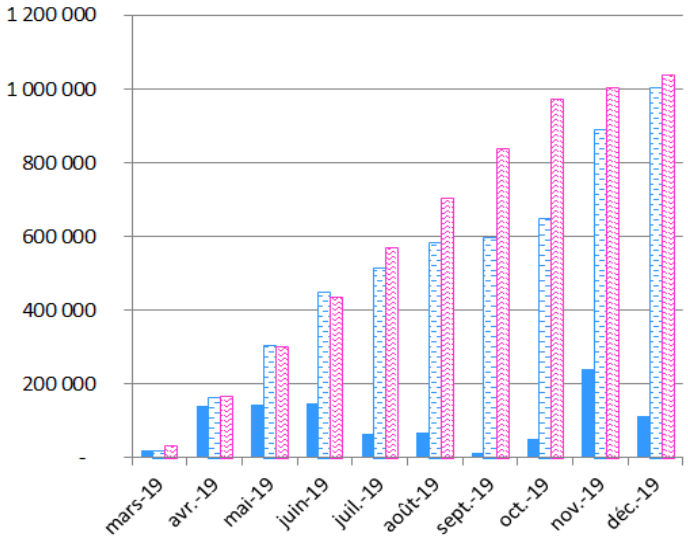
- *Le contrat de conception construction,*
- *Le contrat de l'exploitation maintenance.*
- *Ces engagements seront repris par la société du seul fait de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés.*

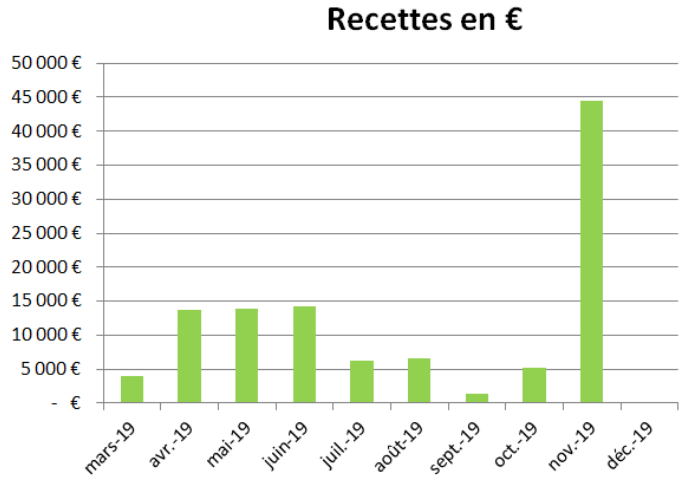
Dans le cadre du suivi du contrat de cette concession par la ville, une réunion s'est tenue le 20 décembre 2019 en présence des parties au contrat. Lors de cette rencontre, conformément à l'article 5 du contrat : durée de la concession, les représentants de la Société « Les énergies de la Cité », EDLC, et de la Ville actent le démarrage du contrat d'achat d'électricité au 18/02/2019, ainsi que la date de la mise en service de la centrale au 15/03/2019. Ces dates sont retenues par la Ville sur demande d'EDLC compte tenu des crues importantes d'octobre 2018 qui ont retardé le chantier de construction.

De la même manière, sont arrêtées à cette réunion les modalités pratiques, ainsi que le calendrier de versement de la redevance d'occupation due par le concessionnaire à la Commune chaque année :

Dès lors en prenant comme référence la date du 15/03/2019 pour le 1er exercice, la société « Les Énergies de la Cité » adresse le 15/04/2020 à la Ville un récapitulatif de la production et la facturation d'hydroélectricité constatés entre le 15/03/2019 et 31/03/2020. Pour les exercices suivants, la Ville émettra un titre de recettes et l'adressera aux Énergies de la Cité sur la base des données de production/facturation de la période 01/04/n-1 au 31/03/n, données transmises au plus tard le 15/04/n. La Ville a émis un premier titre de recettes d'un montant de 1 528,95 € le 15 décembre 2020.

La concession correspond en 2019 à une production annuelle attendue de l'ordre de 1 700 000 kWh, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 380 foyers. Une production enregistrée depuis la mise en service, qui a franchi en décembre 2019 la production d'un million de kWh, équivalent à une production facturée sur cette même période à 110 000 €.





Le dernier point évoqué en décembre 2019 concerne le compte rendu annuel du concessionnaire prévu à l'article 20 du contrat de concession. Pour le premier exercice, la société « Les énergies de la Cité » remet à la Ville au plus tard le 15/05/2021 le compte rendu de la période 15/03/2019 - 31/12/2020. Pour les exercices suivants, EDLC remet à la ville au plus tard le 15/05/n le compte rendu de la période 01/01/n- 1 - 31/12/n-1. La Ville présentera le compte rendu à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) en Mai 2021. Elle soumettra le compte rendu à l'approbation du Conseil Municipal en Juin 2021.

Dans le cadre du suivi de la concession par la Ville en 2020, voici les premiers éléments de bilan communiqués par la société « Les énergies de la Cité » :

- *Pour le contrat de conception construction*

La réception des travaux de la rive droite s'est tenue le mercredi 15 janvier 2020 en présence de la Ville. La société EDLC avait remis au préalable en mains propres le 20/12/2019 : les documents de récolement sous la forme d'un DVD, une copie du rapport de récolement administratif des ouvrages de continuité écologique établi par la DDTM, une copie du contrat d'obligation d'achat avec EDF, une copie des contrats d'assurance (construction et exploitation).

- *Pour le contrat d'exploitation maintenance*

La société EDLC a indiqué à la Ville qu'il avait été réalisé une surveillance quotidienne et de la maintenance systématique (hebdomadaire et mensuelle) sur les installations. Les installations ont fait face à une crue le 22/01, liée au passage de la tempête Gloria. L'événement a fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle (02/03/2020). La centrale a été arrêtée pour éviter tout risque de casse. L'équipe d'exploitation est intervenue pendant 8 jours pour procéder au dégagement et nettoyage de la centrale et de ses abords.

La centrale a été remise en service le 31/01/2020.

La production de la centrale, malgré son interruption temporaire consécutive à cette crue, est conforme au prévisionnel attendu.

Le contrat d'exploitation maintenance pluriannuel est en cours de finalisation pour une signature prévue au 1er trimestre 2021.

La Ville de Carcassonne a remporté plusieurs prix en 2018 et 2019 pour son projet d'aménagement du seuil du Païchérou en zone de continuité écologique, hydroélectrique, pédagogique et de loisirs. Elle a été primée au niveau régional lors des trophées ORQUASI 2018 et lauréate aux Victoires de l'Investissement local 2019 dans l'Aude aux côtés des entreprises « Les énergies de la Cité ». Elle a reçu le 20 novembre 2019, le prix national de la transition écologique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN-ET-GARONNE

Après une lecture attentive des extraits du rapport en objet, il est seulement envisagé d'ajouter ce commentaire particulier. La gestion environnementale de la ressource en eau et son absence de contreparties en recettes, soulevé dans ce rapport, a attiré particulièrement mon attention. Il s'agit là d'une situation atypique par rapport à celles que connaissent les autres systèmes hydrographiques réalimentés qui traversent notre département. Très investis dans ce domaine, nous souhaitons une recherche d'équité dans le financement de ces déstockages par rapport à ce qui est pratiqué par ailleurs ainsi que la garantie d'un prix de l'eau juste et acceptable. Pour ce faire, nous sommes dans l'attente d'une démarche constructive en présence des différents acteurs représentants les différents usages, à laquelle nous sommes prêts à adhérer. Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Occitanie concernant les comptes et la gestion de la SEM compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne exercices 2013 à 2017, a été présenté à l'assemblée, en séance publique, le 21 octobre dernier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTES-PYRÉNÉES

Dans un contexte de changement climatique, la mobilisation et la gestion de la ressource en eau présentent un fort enjeu pour nos territoires et leurs populations. Il est important que cette ressource reste sous maitrise publique car il en va de l'intérêt général. La C.A.C.G, société à capitaux majoritairement publics, permet de préserver et de garantir cette gestion publique de la ressource. Elle s'avère donc un outil indispensable, à pérenniser, dans ses missions de gestion de la ressource en eau.

En tant que département château d'eau, les Hautes-Pyrénées contribuent de manière très importante à la solidarité amont-aval en matière d'eau sur le Système Neste que ce soit par le débit naturel de la Neste, les réserves hydroélectriques de haute montagne (48 millions de m3) ou encore les deux réservoirs de piémont dont il est propriétaire avec une gestion déléguée à la CACG (6 millions de m3).

S'il n'est pas dans mon objectif de remettre en cause cette solidarité ni la gratuité des 48 millions de m3 sanctuarisés depuis les réserves de haute montagne pour le soutien d'étiage du système Neste, je tiens cependant à vous livrer quelques observations :

- *Ces 48 millions de m3 sont déstockés à une période où l'énergie est peu rémunérée générant ainsi pour la SHEM une perte de recettes et dans le même temps une perte de fiscalité pour les collectivités riveraines et le Département ;*
- *La gestion de l'eau dite « environnementale » qui représente 60 % des volumes n'est pas facturée car seuls le préleveurs agricoles, industriels et d'eau potable s'acquittent de redevances, ces dernières ne permettant pas à elles seules d'équilibrer les comptes d'exploitations des délégations de service public et d'une manière générale du système Neste. Les difficultés de la CACG proviennent, pour partie, de ce déficit de recettes conjugué à un désengagement de l'État sur sa contribution à la gestion du système Neste.*

Dans un contexte de changement climatique qui engendre des besoins de plus en plus importants en matière de soutien d'étiage des cours d'eaux à des fins de salubrité, plusieurs solutions non exclusives les unes des autres doivent être étudiées par l'État dans un contexte de solidarité national :

- *la création de ressources de piémont et de bassins tampons qui permettraient aux gestionnaires des réserves de haute montagne de turbiner l'eau à une période plus rémunératrice et qu'elle soit stockée ensuite dans des réserves secondaires pour être relâchée au moment opportun pendant la période d'étiage ;*
- *la compensation des pertes fiscales pour les collectivités riveraines et le Département ;*
- *la rémunération par l'État et/ou l'Agence de l'Eau de la gestion de cette eau environnementale afin que les diverses concessions trouvent un équilibre financier qui permette par ailleurs de générer des provisions pour la maintenance sécuritaire de ces ouvrages imposée par la règlementation ;*
- *la création de ressources nouvelles sans exclure la rehausse de certains ouvrages de montagne.*

En ce qui concerne la dégradation de la situation financière de la CACG ces dernières années, au-delà des points évoqués ci-dessus, je ne peux confirmer que le recentrage de son activité sur des missions prioritaires ainsi que l'actualisation et la révision de son plan stratégique soit incontournable. En tant qu'actionnaire de la CACG, le Département prendra toute sa part dans la redéfinition de ce plan.

La gestion publique

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat : des réseaux en mutation, un avenir à mieux définir

PRÉSENTATION

Présentes sur l'ensemble du territoire, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) représentent environ 2,9 millions de chefs d'entreprise de l'industrie, du commerce et des services, qui élisent tous les cinq ans 4 400 pairs chargés de l'administration de ces 109 établissements publics administratifs nationaux, dont les plus anciens remontent au XVII^e siècle. Elles emploient à cette fin 18 000 salariés et disposent de budgets totalisant près de 3 Md€ par an. Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), avec 86 établissements publics administratifs nationaux et 2 500 élus, représentent, quant à elles, 1,3 million d'artisans. Elles emploient 10 000 salariés et leurs budgets représentent un montant total de 0,9 Md€ par an.

Les CCI et les CMA sont engagées depuis plusieurs années dans des réformes importantes affectant les conditions d'exercice de leurs missions, leur financement et leur organisation. En 2019, la loi PACTE[117] a complété le dispositif afin de les adapter à un contexte économique et social en profonde évolution, en les structurant autour de leurs deux têtes de réseau respectives (CCI France et CMA France).

[117] Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « plan d'action pour la croissance et la transformation de l'entreprise », ou « PACTE »).

À l'occasion de contrôles récents, la Cour et les chambres régionales des comptes ont formulé des recommandations pour améliorer leur fonctionnement dans le cadre actuel[118]. Ce chapitre vise à tirer de ces contrôles une appréciation plus générale sur l'évolution des réseaux consulaires et sur leur capacité à répondre aux objectifs fixés par l'État.

Les CCI et les CMA exercent des activités diversifiées mais en attrition progressive, s'agissant notamment de leurs missions de service public (I). La réduction de la taxe pour frais de chambre, sensible surtout pour les CCI, oblige les chambres à une transformation de leur modèle économique et de leurs moyens qui, malgré des efforts indéniables, reste inachevée (II). Des interrogations persistent sur la viabilité du nouveau modèle économique retenu pour les chambres consulaires et sur leur capacité à se structurer en réseaux nationaux (III).

I - Des activités diverses, ne relevant pas toutes du service public

A - Un portefeuille d'activités hérité de l'histoire

Les 124 CCI[119] et CCI France exercent des activités diversifiées. Elles réalisent des missions d'intérêt général (par exemple la délivrance de cartes professionnelles), de gestion de formalités d'enregistrement, d'appui et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises, de soutien au développement international des entreprises. Elles mènent également des actions de formation professionnelle initiale et continue, de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires, des activités de nature concurrentielle et toute mission d'expertise et de consultation demandée par les pouvoirs publics.

[118] Le sujet a été traité précédemment, notamment dans une insertion au rapport public 2009 sur la tutelle des CCI ; la Cour avait en particulier relevé que l'assemblée des chambres française de commerce et d'industrie (ACFCI) ne disposait pas des moyens pour exercer les missions de tête de réseau que lui conféraient pourtant les différents textes pris entre 2004 et 2008.

[119] Dont 108 établissements publics et 16 CCI n'ayant plus la personnalité juridique.

Le réseau des CCI au 1er janvier 2020

- CCI France, organe central du réseau ;
- 13 CCI de région (CCIR) métropolitaines et cinq outre-mer ;
- 84 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) ;
- 10 CCI locales (CCIL) et six CCI départementales d'Île-de-France n'ayant plus le statut d'établissement public et absorbées par des CCIR ;
- six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

Hormis la gestion d'infrastructures, les missions des 86 CMA et de CMA France sont comparables à celles des CCI : représentation des artisans auprès des pouvoirs publics, attribution des titres de maîtres artisans et des qualités d'artisans d'art, organisation d'examens professionnels (véhicules de tourisme avec chauffeur – VTC), apprentissage et formation professionnelle avec plus d'une centaine de centres de formation d'apprentis (CFA), accompagnement des entreprises.

Le réseau des CMA au 1er janvier 2020

- CMA France, organe central du réseau ;
- 64 CMA départementales (CMAD), deux chambres de métiers (CM) ;
- deux CMA interdépartementales (CMAI) ;
- neuf chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) auxquelles sont rattachées des CMAD/CMAI qui subsistent comme établissements publics ;
- quatre CMAR (chambres de métiers et de l'artisanat de région) métropolitaines, établissements régionaux uniques issus de l'absorption de CMAD et de CMAI ;
- cinq CMAR outre-mer.

B - Une attrition progressive des missions

Les activités des CCI et des CMA ont été affectées par des réformes sectorielles et par des évolutions de leur environnement économique et institutionnel.

Ainsi, le remplacement prévu par la loi PACTE de 2019 des centres de formalités des entreprises (CFE) par un service électronique unique dématérialisé conduit à retirer cette activité aux chambres consulaires et devrait entraîner des diminutions d'effectifs. En ce qui concerne l'apprentissage, l'arrivée de nouveaux acteurs et la banalisation des offres, accélérées par la loi « Avenir professionnel » de 2018[120], bouleversent l'environnement des CCI et des CMA et les exposent à une concurrence accrue, les obligeant à passer d'un système administré par l'État et financé par les régions à un système ouvert à de nouveaux acteurs privés, géré et financé par les organismes collecteurs (opérateurs de compétences,Opco).

Dans le domaine du développement économique, les réseaux consulaires auraient pu tirer parti de la montée en puissance des régions, à la suite de la loi NOTRé[121]. Ces dernières, disposant déjà de leurs propres agences de développement économique ou optant pour d'autres modes d'organisation, n'ont pas souhaité intégrer les établissements consulaires, qui peuvent néanmoins se proposer comme partenaires, non exclusifs, pour leurs politiques d'appui aux entreprises.

La gestion déléguée d'infrastructures publiques, qui fait partie des activités les plus anciennes et, pour un certain nombre de CCI, les plus importantes, est en perte de vitesse ; les chambres se trouvent de plus en plus souvent en compétition avec des opérateurs privés ayant acquis une expérience et un niveau de service jugés équivalents, voire supérieurs, par les autorités délégantes.

Enfin, plusieurs CCI se sont engagées dans une stratégie d'externalisation de leurs activités de formation, allant de l'ouverture du capital (École de management de Lyon) à la cession complète (Brest *business school*) à des fonds d'investissement ou à des groupes privés d'écoles d'enseignement supérieur qu'elles avaient contribué à créer.

[120] Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».
[121] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les chambres consulaires face à la crise sanitaire

Les CCI et les CMA ont été mobilisées au début de la crise sanitaire due à la covid 19 quand le ministre de l'économie et des finances leur a demandé, par une lettre du 17 mars 2020, d'apporter un soutien aux entreprises. Toutefois, leur rôle, qui a principalement consisté à donner gratuitement de l'information, apparaît marginal aux yeux des entreprises, comme la Cour a pu le constater en contrôlant la mise en œuvre du fonds de solidarité pour les petites entreprises[122]. Ainsi, une enquête menée en août 2020, avec l'appui de l'institut de sondage BVA, auprès de 800 chefs d'entreprises potentiellement éligibles au volet 1 du fonds de solidarité et de 50 entreprises bénéficiaires du volet 2, indique que le moyen principal par lequel les dirigeants ont eu connaissance du volet 1 est en premier lieu leur expert-comptable, puis la télévision et les sites internet gouvernementaux. Les réseaux consulaires ne sont jamais cités.

Par ailleurs, les fonds régionaux proposant aux très petites entreprises (TPE) et associations des avances remboursables d'un montant compris entre 5 000 et 30 000 € que les régions ont mis en place pour faire face la crise sont gérés au plan opérationnel soit par les régions elles-mêmes, soit par Bpifrance, soit par les réseaux associatifs (Initiative France, France active, Adie) et non par les réseaux consulaires.

C - La difficile délimitation des missions de service public

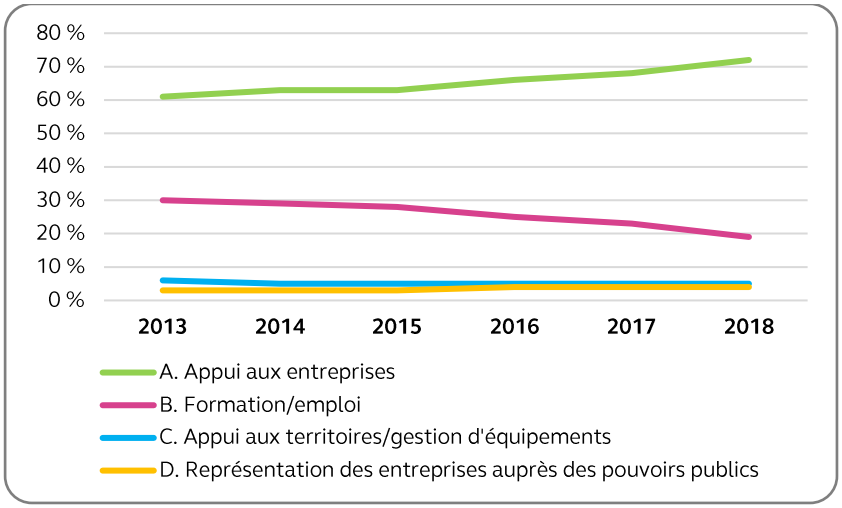
Depuis longtemps, les missions des CCI et, dans une moindre mesure, celles des CMA, couvrent un champ allant du service public administratif à des activités concurrentielles en passant par des services publics à caractère industriel et commercial. La loi n'est pas toujours explicite sur ce qui constitue le service public rendu par les chambres[123].

[122] Cf. chapitre du présent rapport « Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable ».

[123] Sauf lorsque la loi, s'agissant des CCI, évoque des missions d'intérêt général confiées par les lois et règlements (1° de l'article L. 710-1 du code de commerce) ou des missions de nature concurrentielle confiées par une personne publique ou qui s'avèrent directement utiles pour l'accomplissement des autres missions (6° du même article).

Afin d'éviter de se voir reprocher d'utiliser la ressource fiscale pour financer des activités concurrentielles, les CCI ont mis en place une comptabilité analytique qui permet de distinguer les missions et les actions relevant du service public et financées par la taxe de celles, de nature concurrentielle, qui doivent s'autofinancer. Ainsi, le produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) est affecté de manière croissante à deux missions, l'appui aux entreprises et, plus marginalement, la représentation auprès des pouvoirs publics, tandis que la part consacrée à la formation et celle consacrée à l'appui aux territoires et à la gestion d'équipements se sont au contraire rétractées.

Graphique n° 1 : répartition du produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) entre les missions



Source : CCI France (Cube)

S'appuyant sur ces informations, le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et CCI France le 15 avril 2019 a permis de préciser les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées en tout ou partie par la taxe et pouvant dès lors être considérées comme relevant de la mission de service public des chambres :

1° le soutien aux porteurs de projets dans leurs démarches ;

2° l'accompagnement des entreprises et en priorité des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) ;

3° l'accompagnement des entreprises dans leur développement international ;

4° la participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ;

5 ° le développement des capacités économiques des territoires.

La délimitation des missions de service public n'est pas plus aisée en ce qui concerne les CMA. Les missions énumérées par la loi sont formulées dans des termes relativement vagues[124], ce qui ne permet pas de distinguer les missions de service public des missions concurrentielles, *a priori* plus réduites que pour les CCI. L'absence de comptabilité analytique et de suivi de la répartition de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (TCMA) entre les différentes missions ne donne aucune indication sur la nature de ces dernières, ce qui conduit à des situations anormales où des activités marchandes ne s'équilibrent financièrement que grâce à la taxe, comme la Cour l'a constaté lors d'un contrôle de CMA France portant sur les exercices 2013-2019[125].

Dans ce cas également, c'est le COP signé entre l'État et CMA France le 14 janvier 2020 qui conduit à identifier les missions dites prioritaires ayant vocation à être financées par la taxe :

1° les actions concourant à favoriser l'entrepreneuriat et le développement des entreprises artisanales ;

2° l'accompagnement des transitions numériques et écologiques des entreprises artisanales ;

3° la promotion et la valorisation des entreprises artisanales ;

4° la contribution au développement et à l'aménagement des territoires.

L'objectif inscrit dans les deux COP est de développer les prestations facturées aux entreprises pour compenser la diminution de la taxe. Certaines actions, gratuites hier car financées par la taxe, deviendront payantes, ce qui conduit à s'interroger sur leur nature (service public ou activités commerciales).

[124] Hormis la tenue du registre des métiers ou l'organisation de l'examen professionnel des conducteurs de VTC.

[125] Par exemple, l'activité de centre de conférences que CMA France a développée à son siège de l'avenue Marceau à Paris (8e arrondissement).

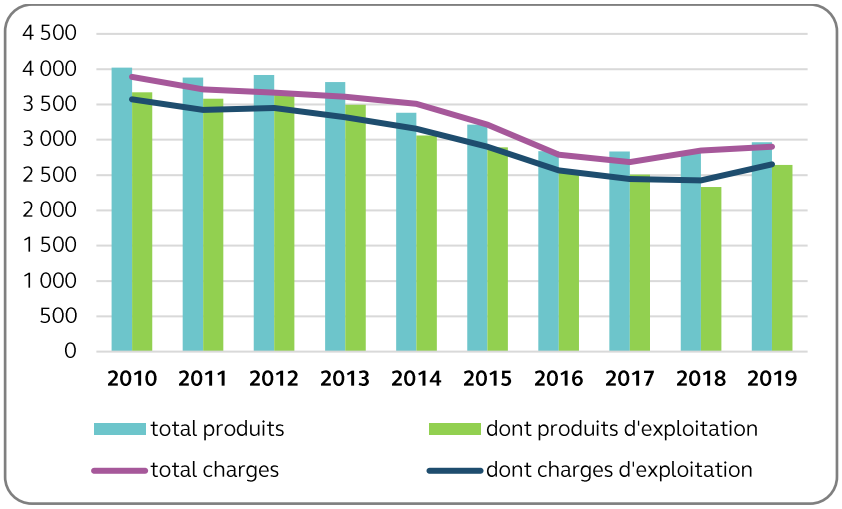
II - Une pression financière croissante qui oblige à des restructurations

Les CCI subissent, depuis plusieurs années, une réduction importante de leurs ressources qui les a conduites à engager des réductions d'effectifs, des regroupements d'établissements et des externalisations. Les CMA, dont les ressources ont été en comparaison moins affectées, n'ont pas eu à engager des plans d'économies de même ampleur.

A - Des finances sous contraintes

Les CCI ont enregistré une diminution globale de leurs produits de 26 % entre 2010 et 2019, et même de 28 % pour les produits d'exploitation. Elles sont parvenues à accompagner cette baisse par une diminution comparable de leurs charges d'exploitation et de leurs charges globales (- 26 %).

Graphique n° 2 : les produits et les charges des CCI (en M€)



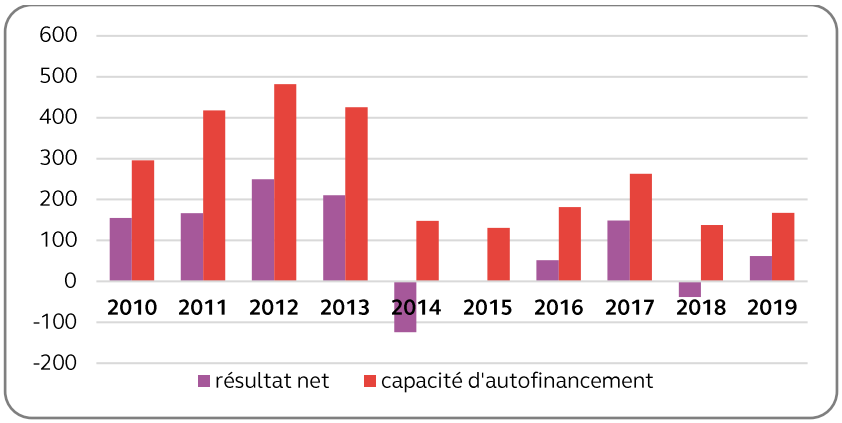
Source : direction générale des entreprises (données agrégées)

Ce recul sensible du chiffre d'affaires résulte, pour partie, de la forte baisse du produit de la TCCI à la suite de son plafonnement à partir de 2013 puis de son abaissement sensible. Pour autant, le poids de la taxe dans le chiffre d'affaires des CCI est resté relativement stable (environ un tiers), leurs ressources propres, qui proviennent notamment des prestations marchandes, diminuant, elles aussi, dans des proportions équivalentes. Pour certaines CCI dont les produits tirés de l'activité de délégataire de service public représentent la majorité des ressources, la reprise de la gestion de l'équipement concerné par la collectivité locale peut bouleverser l'équilibre économique[126].

Outre la baisse tendancielle de la TCCI affectée aux chambres, l'État a procédé en 2015 à une baisse exceptionnelle de 500 M€ du reversement aux chambres du produit de la taxe, réduisant d'autant la trésorerie des CCI.

Les CCI ont fait face à cette baisse globale de ressources en accroissant leurs produits financiers et exceptionnels – provenant notamment de cessions immobilières – et, surtout, en diminuant leurs charges d'exploitation. Toutefois leur résultat et leur capacité d'autofinancement s'en sont trouvés singulièrement réduits à partir de 2014.

Graphique n° 3 : un résultat et une capacité d'autofinancement de plus en plus contraints (en M€)



Le résultat 2015 ne tient pas compte du prélèvement de 500 M€ sur le fonds de roulement des CCI, qui a été directement imputé sur le compte de bilan.
Source : direction général des entreprises

[126] Cf. par exemple la CCI de l'Aude, qui perd après 2020 la gestion de Port-la-Nouvelle, qui représentait 80 % de son chiffre d'affaires consolidé (source : chambre régionale des comptes d'Occitanie).

Les CCI disposent de réserves financières importantes, quoiqu'en diminution. Avec un actif total de 6,8 Md€ en 2017, dont 4,8 Md€ d'immobilisations, des capitaux propres de près de 3 Md€ pour un endettement de 2 Md€, les CCI présentent un bilan global encore solide, même si les marges financières sont en réduction. Toutefois, le réseau est marqué par une forte hétérogénéité entre établissements publics, certaines CCI affichant des pertes récurrentes et des niveaux de fonds de roulement et de trésorerie très tendus alors que d'autres, souvent les CCI les plus grandes, disposent d'actifs immobiliers et financiers importants.

La CCIR Paris-Île-de-France[127]

Affichant un bilan total de 1,2 Md€ en 2019, elle dispose de 1 Md€ de capitaux de long terme, dont 374 M€ de capitaux propres – soit 13 % des capitaux propres de l'ensemble des CCI – et 509 M€ de provisions, correspondant principalement à des engagements de retraite (régime spécial aujourd'hui fermé). Son actif est composé d'immobilisations financières pour 647 M€, d'immobilisations corporelles pour 336 M€ et d'actifs circulants pour 172 M€.

La CCIR détient en particulier 81 % de la société immobilière du Palais des congrès (SIPAC), des écoles d'enseignement supérieur et centres de formation dont HEC Paris, ESCP *business school*, Gobelins (école de l'image), ou l'école Ferrandi (gastronomie et management hôtelier), enfin un parc immobilier de 296 170 m^2 comprenant des immeubles parisiens prestigieux et d'une valeur de marché nettement supérieure à la valeur nette comptable. La CCIR s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique active de cessions immobilières.

La situation est différente pour les CMA[128], dont les produits et les charges ont connu entre 2012 et 2018 une hausse régulière, quoique modérée (respectivement + 8,6 % et + 7,5 %).

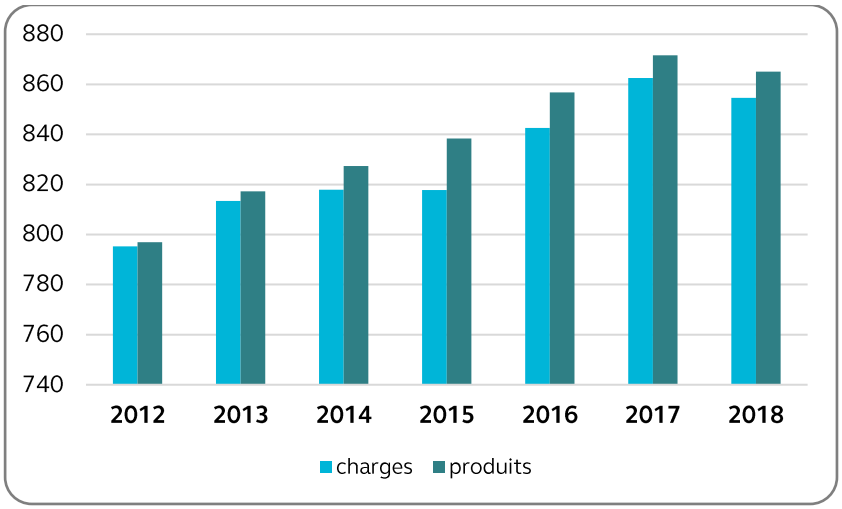
[127] Cf. chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport d'observations définitives sur la Chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Île-de-France*, 2020.

[128] Il n'existe pas de procédure solide d'agrégation des comptes des CMA, ce qui nourrit des doutes sur la qualité des données comptables et rend délicate toute analyse globale de la situation financière du réseau. En outre, les CMA ne disposent pas de comptabilité analytique.

Si la taxe pour frais de chambre de métiers et d'artisanat (TCMA) a été plafonnée en 2013, la baisse imposée par l'État est restée modeste et aucun plan d'économie d'envergure n'a dû être engagé.

Même si elles ont enregistré une progression sensible des recettes provenant de la vente de prestations de service (+ 70 % entre 2010 et 2018), les CMA restent très dépendantes des ressources publiques sous toutes leurs formes, dont principalement la TCMA et les subventions des régions en faveur de l'apprentissage. La diminution engagée de l'une et la remise en question des autres à la suite de la loi « Avenir professionnel » créent un contexte financier nouveau et plus contraint pour les CMA.

Graphique n° 4 : les produits et les charges des CMA (en M€)



Source : données agrégées (direction générale des entreprises)

Leur situation financière globale est saine, avec un niveau de capitaux propres de 1,1 Md€ en 2018 pour un endettement de 88 M€, des immobilisations non financières de 891 M€ et des disponibilités de 279 M€. En dehors des sièges, dont le très bel immeuble parisien de CMA France, l'immobilier est principalement constitué de bâtiments dédiés aux activités de formation.

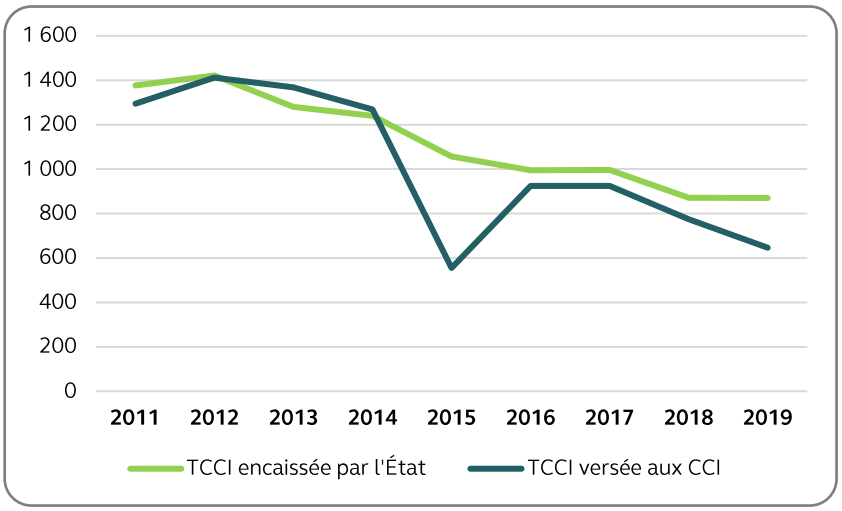
B - Une fiscalité affectée à la justification incertaine

La taxe pour frais de chambre des CCI (TCCI) et celle des CMA (TCMA) constituent des ressources de plus en plus contraintes.

La TCCI se compose de deux contributions, acquittées par les entreprises :

- une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE), due par les entreprises et les personnes physiques qui exercent de manière habituelle une activité professionnelle non salariée et dont le taux est désormais national et fixé en loi de finances ;
- une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE), due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 €, dont le taux est également national.

Graphique n° 5 : la taxe pour frais de CC (en M€)



TCCI après prélèvements (prélèvement France Télécom supprimé en 2020 et prélèvement sur la trésorerie en 2015, qui explique la forte baisse constatée en 2015).
Source : DGFiP

Après une forte progression dans les années suivant la création de la contribution économique territoriale (CET) en substitution de la taxe professionnelle (2010), la TCCI a enregistré une diminution rapide due au plafonnement instauré par la loi en 2013. Le plafonnement de la TACVAE a plutôt bénéficié aux entreprises les plus importantes et ayant besoin de peu de foncier. À compter de 2019, l'abaissement du plafond de la TACFE devrait bénéficier aussi aux entreprises de taille plus modeste.

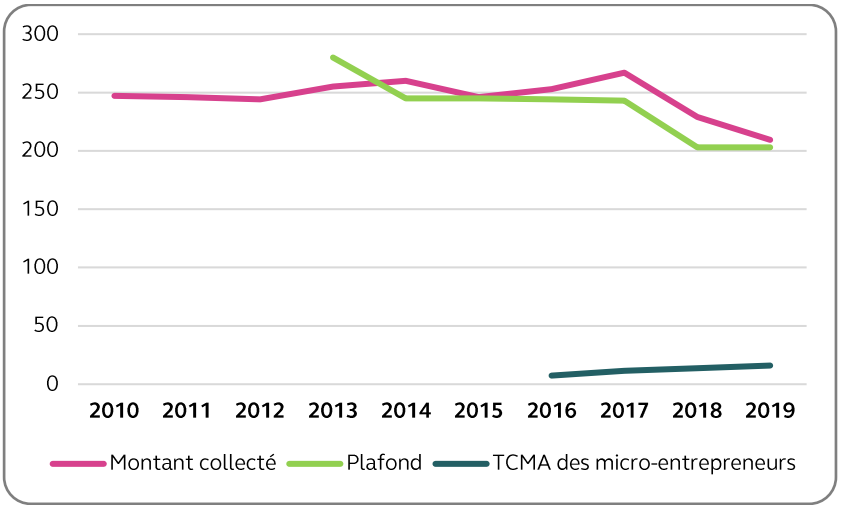
Le plafonnement a conduit à un versement de la partie écrêtée au profit du budget de l'État : l'écart entre le produit de la taxe collectée et le montant versé aux chambres s'est accru, pour atteindre en cumul 58 M€ en 2018 sur la TACFE et 596 M€ sur la TACVAE. En 2018, un abaissement supplémentaire du plafond de 400 M€ d'ici 2022 a été annoncé, ce qui réduirait à 375 M€ le produit de la taxe perçu par les CCI. À la suite de la crise sanitaire, cet abaissement du plafond de la taxe a été suspendu lors du débat budgétaire sur le projet de finances pour 2021.

Une étape importante a été franchie avec la loi PACTE, qui prévoit la centralisation de la TCCI au bénéfice de CCI France, qui devient l'unique affectataire du produit de la taxe, à charge pour elle de la répartir entre les chambres régionales, ces dernières procédant de leur côté à la répartition entre les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) lorsqu'elles subsistent. Cette répartition de la taxe entre les chambres, qui devra tenir compte des objectifs et de la performance de chacune, suppose de disposer d'un système d'information financier, de suivi et d'audit qui reste encore embryonnaire. Au-delà du levier financier, CCI France doit mettre en place des instruments de pilotage et de management indispensables pour être en mesure de jouer le rôle d'impulsion, d'animation et de contrôle du réseau des CCI que le législateur a souhaité lui confier.

La taxe pour frais des CMA (TCMA) est due par les chefs d'entreprises individuelles (artisans) ou les sociétés immatriculées au répertoire des métiers et se compose de deux éléments :

- un droit fixe par assujetti, déterminé par chaque chambre régionale, dans la limite d'un taux maximum ;
- un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises (CFE), exigible des seuls artisans imposés à la CFE.

Graphique n° 6 : la taxe pour frais de CMA (TCMA - en M€)



Source : direction générale des entreprises

La réduction du plafond de la taxe a été moins brutale que pour les CCI et en partie atténuée à compter de 2016 par l'assujettissement des micro-entrepreneurs. De fait, la taxe encaissée par les CMA en 2018 est en retrait de seulement 8 % par rapport à 2010 et le COP de CMA France évoque le maintien du plafond à son niveau actuel.

À partir de 2021, CMA France aura également la mission de répartir chaque année le produit de la taxe entre les chambres régionales. Elle disposera ainsi d'un levier nouveau pour piloter le réseau. Comme pour les CCI, ces nouveaux pouvoirs nécessitent de mettre en place des instruments de pilotage et de management fiables et efficients qui font aujourd'hui défaut.

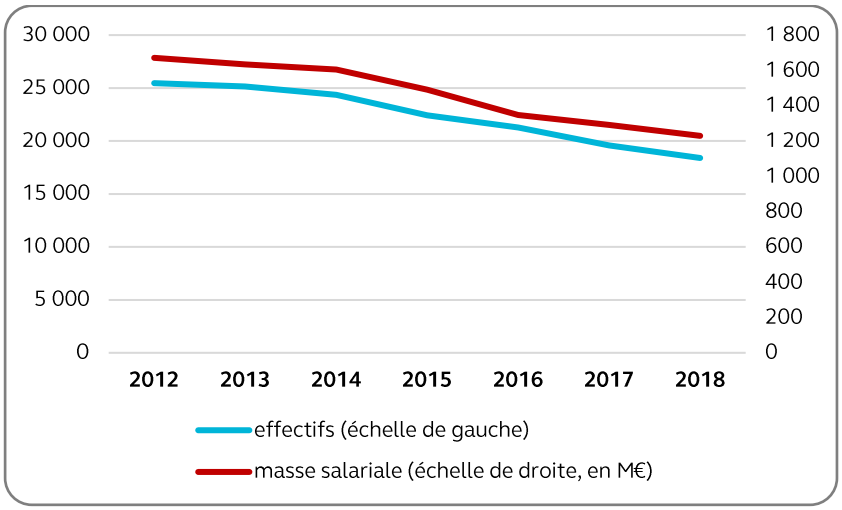
Désormais totalement encadrées par l'État, les taxes affectées aux chambres consulaires s'éloignent d'une ressource décidée par les représentants des professionnels et gérée par eux pour s'apparenter à une dotation fixée par l'État. La numérisation croissante de l'économie conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée pesant pour l'essentiel sur les actifs physiques des entreprises, plaçant par exemple le commerce traditionnel dans une situation concurrentielle défavorable par rapport au commerce en ligne.

Dans ces conditions, il conviendrait d'étudier des solutions alternatives de financement en fonction de scénarios d'évolution de leur rôle : soit le basculement sur le budget général, soit une contribution volontaire obligatoire (CVO), soit le financement au cas par cas dans le cadre de commandes publiques.

C - Des réductions d'emploi significatives pour les CCI, mais peu d'avancées sur les nécessaires mutualisations

La pression financière croissante a conduit les CCI à procéder à des efforts notables en diminuant entre 2012 et 2018 leurs effectifs de 27,8 % et leur masse salariale de 26,5 %, sans inscrire pour autant cette baisse dans une stratégie de mutualisation de certaines fonctions.

Graphique n° 7 : les effectifs et la masse salariale des CCI (en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après direction générale des entreprises et CCI France

Cette diminution résulte principalement de la mise en œuvre d'un plan initié en 2015, dénommé plan emploi consulaire (PEC). La logique de régionalisation des fonctions support aurait dû conduire à des réductions d'effectifs concernant en premier lieu les fonctions « support et institutionnelles ». Or ce sont d'abord les fonctions « emploi et formation » et « appui aux entreprises » qui ont été touchées, domaines où les CCI souhaitent précisément se développer. En conséquence, le poids des fonctions support, institutionnelles et de pilotage s'est accru (de 26,7 % de l'effectif total en 2014 à 28,9 % en 2017), suscitant un alourdissement des frais de structure au moment même où le réseau aurait dû les alléger pour proposer une offre de services compétitive pour les entreprises.

Les restructurations auraient dû se traduire par une refonte de la carte nationale des établissements. Depuis 2010, le législateur encourage les chambres consulaires à se regrouper en établissements régionaux. Si les progrès sont réels, ils restent insuffisants et surtout très hétérogènes d'une région à l'autre.

La réduction du nombre d'établissements publics (165 en 2010, 103 en 2020[129]) a été permise, d'une part, par des regroupements et fusions et, d'autre part, par le passage en 2017 de 22 CCIR en métropole à 13 en application de la réforme de la carte des régions. Pour autant, l'organisation reste peu lisible, avec une minorité d'établissements uniques en région disposant de la surface financière nécessaire et une majorité de CCIR aux marges plus restreintes et gérant des réseaux constitués de CCIT hétérogènes dont certaines n'ont plus de viabilité économique.

Cette situation pose la question de l'instauration d'établissements régionaux uniques, perspective que CCI France rejette. Pourtant, l'expérience montre que le regroupement d'établissements en un établissement régional unique ne conduit pas nécessairement à remettre en cause les implantations territoriales de proximité auxquelles les utilisateurs – en l'occurrence les chefs d'entreprise – sont attachés[130]. Comme le montre l'exemple des Hauts-de-France, un équilibre peut être trouvé entre la rationalisation du réseau et le maintien de la proximité.

En application de la loi PACTE, les CMA doivent instaurer le 1er janvier 2021 des établissements publics uniques en région sur le modèle de ce qui existe déjà dans plusieurs régions.

Comme pour le réseau des CMA, la Cour estime que l'État devrait engager les CCI dans un processus de régionalisation par étape de leur réseau.

III - Des interrogations persistantes sur l'avenir

Les transformations engagées par les CCI et les CMA constituent des avancées. Mais les difficultés et les lenteurs constatées pour mettre en œuvre l'ambition inscrite dans la loi PACTE conduisent à s'interroger sur la viabilité du nouveau modèle économique visé, sur le pilotage des réseaux et sur la stratégie.

[129] Respectivement 171 et 109 en comptant les six CCI de collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

[130] Cas des Hauts-de-France par exemple.

A - Une viabilité économique incertaine

Des interrogations persistent sur la capacité des chambres consulaires à développer des prestations facturées à un niveau suffisant pour assurer leur équilibre économique dans un contexte de baisse des taxes qui leur sont affectées.

Les CCI ont engagé une transformation de leur mission d'appui aux entreprises en proposant une offre nationale de services. L'idée est de valoriser l'image et le savoir-faire des CCI auprès des entreprises et de prendre appui sur les contacts réalisés lors de rencontres professionnelles, de formalités d'enregistrement ou de formations, pour vendre des prestations payantes.

Toutefois, les actions relevant de cette mission présentent aujourd'hui une situation très déséquilibrée où les produits d'exploitation couvrent moins de 39 % des charges d'exploitation. Les domaines dans lesquels les CCI prévoient de développer en priorité leur offre commerciale représentent un volume d'activité marginal dont les coûts sont couverts actuellement en quasi-totalité par la ressource fiscale. Espérer que les utilisateurs d'hier deviendront demain des clients acceptant de payer des prestations qu'ils n'avaient pas à payer ou presque relève d'un pari audacieux.

Imaginer de nouvelles offres pour atteindre un tel objectif suppose une connaissance précise des besoins à satisfaire, des acteurs présents sur le marché et des segments de marché sur lesquels l'offre des CCI pourrait être la plus pertinente. Or, cette connaissance demeure, dans la plupart des cas, superficielle. Le développement d'activités rentables implique également de repenser les processus métiers pour passer d'une logique de guichet administratif à une logique commerciale, de transformer les outils et systèmes d'information, les attitudes des collaborateurs et donc la culture d'entreprise. Or, les investissements dans la formation des collaborateurs, dans les systèmes d'information pour disposer de bases de données clients enrichies, qualifiées et exploitables, dans le marketing et la publicité, restent encore limités et leurs résultats prendront du temps à se concrétiser.

Une démarche comparable est engagée dans le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, qui a identifié un certain nombre d'offres facturables ayant fait leurs preuves et pouvant être déployées dans tout le réseau. C'est le cas du « parcours créateur », qui a pris le relais du stage préalable à l'installation (SPI), désormais facultatif. L'objectif affiché est de prendre contact avec les porteurs de projet dès le lancement de leur activité, en s'adressant également aux micro-entrepreneurs.

Pour les CCI comme pour les CMA, ces services payants se trouvent en concurrence avec des prestations proposées par de nombreux intervenants déjà présents sur le marché du conseil aux entreprises, comme les experts-comptables ou les cabinets juridiques et fiscaux, et les segments de marché non couverts offrent peu de perspectives de rentabilité. Les coûts de gestion (chargés des coûts de structure) affichés actuellement par les CCI sur ces actions ne peuvent être équilibrés sans l'affectation d'une part importante de ressource fiscale. Il est dès lors peu probable qu'elles parviennent à court terme à un équilibre économique en pratiquant des tarifs qui devront nécessairement rester cohérents avec ceux du marché.

Faute de voir ces nouvelles recettes se développer aussi vite que prévu, l'équilibre économique des CCI et des CMA risque de rester très dépendant de la taxe. C'est ce constat, affiché par CCI France dans son rapport au Gouvernement et au Parlement de juin 2020[131], qui a conduit le législateur, dans le contexte particulier de la crise sanitaire, à maintenir inchangé le plafond de la TCCI pour 2021.

B - Un modèle de gouvernance à mi-chemin

Les CCI et les CMA restent marquées par un attachement fort au statut d'établissement public, à l'autonomie des établissements et à un mode de désignation décentralisé des élus consulaires. Or l'esprit de la loi PACTE est de promouvoir un fonctionnement centralisé où la stratégie, les moyens, les instruments de pilotage et de contrôle sont dévolus aux deux organes centraux, CCI France et CMA France, sous une tutelle administrative et financière de l'État qui reste forte au niveau central et au niveau déconcentré.

Le modèle de désignation décentralisée des élus est en difficulté. Comme pour les élections professionnelles, la participation aux élections consulaires ne cesse de reculer (12 % pour les CCI et les CMA en 2016), ce qui peut s'expliquer par une désaffection générale pour les élections professionnelles, par la complexité du processus électoral, mais aussi par la visibilité limitée des actions des chambres consulaires.

À l'avenir, la forte représentation territoriale dans les instances et l'importance de la fonction délibérative des assemblées devront être conciliées avec l'émergence d'un fonctionnement de plus en plus régionalisé et piloté, notamment au moyen d'objectifs. La montée en puissance des niveaux régional et national rend indispensables des ajustements dans la gouvernance des réseaux.

---

[131] *Rapport de CCI France au Gouvernement et au Parlement relatif à la situation financière du réseau des CCI en application de l'article 59 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020*.

Faute d'une gouvernance adaptée, certains chantiers opérationnels lancés au niveau national ont pris du retard. Ainsi, le système d'information des ressources humaines des CCI, lancé en 2011, qui a représenté un investissement de 25 M€ hors taxes sur cinq ans, ne couvre pas encore l'ensemble des établissements et des collaborateurs. De même, l'outil national d'agrégation des données comptables des CCI (le Cube) n'apparaît pas suffisant, dans sa version actuelle, pour permettre de disposer rapidement de données fiables, exhaustives et homogènes sur la situation financière de l'ensemble des CCI, ce qui devient pourtant prioritaire pour répartir la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) de manière rationnelle. En application de la loi PACTE, les CCIR devront présenter en 2021 des comptes combinés pour l'exercice 2020, ce qui, dans l'état actuel des systèmes d'information de certaines CCIR, paraît difficile. Les spécificités comptables utilisées par certains établissements, si elles peuvent avoir une justification locale, limitent enfin l'homogénéité et la qualité des données et entraînent des coûts superflus de mise en cohérence.

La situation n'est guère plus avancée du côté des CMA. Ainsi, le progiciel comptable national, choisi pourtant en 2011, n'était déployé que dans 45 % des chambres fin 2019, le déploiement complet étant prévu désormais pour 2022. Ce retard coûteux restreint la capacité de CMA France à connaître la situation financière de chaque établissement et conduit à des données financières et comptables agrégées d'une fiabilité limitée. CMA France devrait pourtant pouvoir s'appuyer sur des informations solides et incontestables pour répartir le produit de la taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (TCMA) de manière objective.

La question de l'adaptation des statuts des personnels se pose également dans les deux réseaux. Pour les CCI, la loi PACTE a mis fin au statut particulier et les établissements recrutent à présent des personnels sous contrat de droit privé. La convention collective n'est pas encore signée, alors qu'elle est nécessaire pour attirer de nouveaux collaborateurs et encourager les mobilités entre les établissements. S'agissant des CMA, l'État a fait le choix de ne pas modifier le statut des personnels alors même que des évolutions sont nécessaires, par exemple pour favoriser la mobilité des secrétaires généraux de CMA, ou les personnels enseignants des CFA concurrencés à présent par des organismes privés.

Enfin, les conditions d'exercice de la tutelle administrative et financière de l'État devraient être adaptées aux évolutions profondes que connaissent les deux réseaux. Il est nécessaire de définir des priorités nationales de contrôle pour faciliter un contrôle plus ciblé, plus rapide et compatible avec les exigences d'un pilotage national.

Au total, l'émergence de deux réseaux consulaires cohérents, pilotés par des têtes de réseaux disposant de réels pouvoirs et d'une connaissance approfondie des activités des chambres, comme de leur situation financière, reste encore très incertaine et continue de se heurter à des résistances culturelles fortes.

C - Des décisions à prendre sans retard

La loi PACTE de 2019 a fait le choix de maintenir, pour l'essentiel, le statut des CCI et des CMA, tout en les incitant à être moins dépendantes de la taxe grâce au développement des recettes commerciales et à une restructuration régionale et nationale autour de têtes de réseau dotées de pouvoirs renforcés. Près de deux ans après la publication de la loi, la Cour note que ce pari est loin d'être gagné. Si ce constat se confirmait, l'État et les deux réseaux se trouveraient face à des choix difficiles.

L'option d'une plus grande intégration dans l'administration de l'État paraît peu d'actualité, alors que les services déconcentrés chargés du développement économique ont été fortement réduits et la compétence transférée aux régions.

L'option d'une reprise globale par les régions, qui ont la compétence du développement économique, a été clairement écartée par ces dernières et la Cour n'a pas constaté de changements de position au cours de son enquête.

La transformation des CCI et des CMA en prestataires de services, financés non plus par une taxe affectée payée par les entreprises, mais par le produit de l'activité des chambres, correspond à l'évolution la plus logique dans une optique de bonne utilisation des deniers publics. Elle s'accompagnerait vraisemblablement d'une réorganisation de leur présence territoriale et nécessiterait des changements importants en termes culturels et de compétences pour les agents des réseaux. Elle supposerait également un soutien fort des entreprises à l'égard de leur chambre consulaire et une appréciation favorable de la pertinence des services qu'elle leur apporte[132].

Les décisions à venir devront s'appuyer sur une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la loi PACTE relatives aux réseaux consulaires, trois ans après sa promulgation, mais aussi sur une analyse précise du rôle et de l'utilité des CCI et des CMA pour les entreprises et notamment les plus petites d'entre elles, qui connaissent de profonds bouleversements de leur environnement et de leur modèle économique.

[132] Il est difficile d'apprécier correctement ce que les entreprises pensent des services rendus par les chambres consulaires. Ainsi, le taux de satisfaction de 94 % pour les prestations du domaine création/transmission/reprise d'entreprise (source : Cube CCI France pour 2017) doit être relativisé, car il ne porte que sur une part réduite (5 %) des entreprises créées.

CONCLUSION

Les réseaux des CCI et CMA se sont engagés, plus ou moins volontairement et plus ou moins rapidement, dans une réforme de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs missions, sous la double contrainte de la baisse du niveau de la taxe affectée et des dispositions votées par le Parlement, notamment dans le cadre de la loi PACTE. Même si ces dernières sont trop récentes pour pouvoir totalement être évaluées, les travaux conduits par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes montrent que les réformes engagées demeurent inabouties et que leur succès est loin d'être garanti.

Une évaluation complète et sans tabou de l'utilité des réseaux consulaires pour les entreprises est indispensable. Elle devra permettre de vérifier la légitimité du maintien du financement public qui leur est accordé.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance *213*
Réponse du président de CCI France *216*
Réponse du président de CMA France *222*

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président de la CCIR Paris Île-de-France

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Par courrier en date du 15 décembre 2020, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

Ce chapitre dresse un bilan de la situation des CCI et des CMA à l'issue des réformes de ces dix dernières années qui ont trouvé une forme d'aboutissement avec la loi Pacte dont les dispositions entrent en vigueur au rythme de la publication des décrets d'application, soit entre août et décembre 2019 pour les CCI et au début du premier trimestre 2021 pour les CMA. Si les constats sur les évolutions organisationnelles et financières passées n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur trois points :

1. La Cour s'interroge sur le bien-fondé d'une fiscalité affectée et recommande d'étudier des solutions alternatives de financement pour les réseaux consulaires

Les dernières réformes ont contribué à simplifier les modalités de financement par taxes affectées des réseaux consulaires. Ainsi, alors que les dispositions de l'article 1600 du CGI étaient régulièrement critiquées pour leur manque de transparence, de lisibilité et d'adaptation aux besoins réels des CCI, les modalités de répartition de la taxe pour frais de chambres (TFC) des CCI ont été redéfinies à compter de l'exercice budgétaire 2020 : la TFC est désormais affectée à CCI France qui en répartit le produit en fonction de critères objectifs et de priorités fixées avec l'État. CCI France et les CCI de région sont associées à la définition des missions prioritaires, financées en totalité ou en partie par la TFC. Dans ce cadre, les CCI conservent la faculté de mettre en œuvre les adaptations locales nécessaires tenant compte des particularités des territoires. Avec la contractualisation, l'État a renforcé le pilotage stratégique, en définissant avec les têtes de réseaux des axes prioritaires et en s'assurant de leur déploiement effectif, tout en accordant une plus grande responsabilité aux élus dans le cadre d'une démarche de performance. Les premiers comptes rendus annuels des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les CCIR, remis à la fin du 1er semestre 2020, témoignent de la diversité des choix opérés et des options retenues, tout en mettant en valeur la cohérence des objectifs et des actions, notamment lorsqu'un pilotage national est nécessaire, comme par exemple sur le déploiement de la Team France Export.

Il en est de même pour les CMA, qui ont défini à travers le COP signé avec l'État en janvier 2020, les actions prioritaires d'accompagnement des entreprises et de transformation du réseau. Ces actions prioritaires font l'objet de cibles quantitatives ou qualitatives à atteindre, qui seront déclinées dans les conventions d'objectif et de moyens au niveau régional. Parallèlement, la loi de finances pour 2020 a modifié l'article 1601 du CGI au 1er janvier 2021, en confiant à CMA France la répartition de l'ensemble de la taxe entre les chambres régionales, selon leurs performances dans l'accompagnement des entreprises, tel que défini au COP. Ce pilotage du réseau par la performance permettra d'assurer une lisibilité des actions et de mesurer son efficacité à les mener.

Même si les organisations professionnelles se montrent attachées jusqu'ici au maintien d'une fiscalité affectée, qui correspond historiquement au mode de fonctionnement et aux missions des chambres assurant un lien direct entre les entreprises et leur territoire, la question de la justification et du maintien à terme de cette modalité de financement est posée à bon droit par la Cour, compte tenu notamment du plafonnement instauré en 2013. Par ailleurs, comme la Cour a déjà pu le faire observer, l'affectation de taxes à des tiers va à l'encontre de la logique du principe d'universalité budgétaire, participe à la fragmentation de nos finances publiques et affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire.

Dès lors, les solutions alternatives de financement suggérées par la Cour nous paraissent pouvoir être étudiées sans a priori à moyen terme. Cependant, le Gouvernement s'est inscrit dans un partenariat avec les chambres consulaires qui n'inclut pas de modification des modalités de financement puisqu'il prévoit, notamment pour le CCI, une baisse de plafond pour 2022.

2. La Cour regrette la lenteur des transformations des deux réseaux et émet des doutes sur leur capacité à mener à bien leur réforme

Les réformes initiées par la loi Pacte sont ambitieuses. La transformation des deux réseaux a été conçue, dès l'origine, comme une réforme à moyen terme qui sera notamment consolidée par l'appropriation qu'en feront les élus après le renouvellement général de 2021. Par ailleurs, ces réformes organisationnelles s'ajoutent à une autre réforme majeure, celle de l'apprentissage et de son financement. Le terme des évolutions était fixé initialement en 2023 pour les CCI. Un suivi exigeant a été mis en place pour s'assurer de la capacité du réseau à mener à bien sa transformation. La crise sanitaire et sociale a certes ralenti le rythme des réformes et des adaptations, mais elle ne les a ni arrêtées, ni remises en cause. Tous les chantiers lancés devront aboutir en 2021, que ce soit en termes d'offre de services, de gestion du personnel ou de pilotage par CCI France ou encore en termes de régionalisation des CMA et d'affectation de la taxe à CMA France.

Le Parlement a voulu adapter la trajectoire de la TFC des CCI en conséquence. Les missions définies dans le contrat d'objectifs et de performance ont été complétées par un protocole signé le 12 octobre 2020 entre l'État et CCI France. Les missions de service public y sont momentanément renforcées et les chantiers de réforme doivent aboutir. Les mutualisations au sein du réseau des CCI, mais aussi entre les deux réseaux, sont plus que jamais encouragées, un bilan détaillé sera dressé en 2022 en vertu de l'article 86 de la loi de finances pour 2021.

Les réformes de 2019 ont fixé un cap et une ambition, tout en laissant le choix aux réseaux de leur organisation. Le réseau des CMA a opté pour une régionalisation, régionalisation qui a été écartée pour le réseau des CCI. Le bilan de la réforme des CMA permettra également, le moment venu, de mesurer précisément les bénéfices obtenus et les limites éventuelles d'une telle organisation.

3. La Cour s'interroge à raison sur la viabilité économique des réseaux consulaires soumis à une pression financière croissante et conduisant des missions ne relevant pas toutes du service public

Même si les réseaux consulaires ont été sollicités par le Gouvernement dès le mois de mars 2020, en tant que relais d'information, ils ont aussi contribué à la mise en œuvre des dispositifs de soutien et de relance, notamment auprès des plus petites entreprises. Les réseaux consulaires ont été chargés d'accompagner ces entreprises dans des processus de transformation, numérique et écologique notamment. Plus de 33 000 TPE et PME industrielles ont ainsi été contactées par les CCI à l'automne 2020, leurs besoins ont été analysés et 20 % d'entre elles ont fait l'objet d'un suivi personnalisé. En novembre 2020, 46 000 commerçants ont été contactés par leur CCI dans le cadre de l'opération « SOS numérique commerce » qui visait plus particulièrement les commerces fermés administrativement (restauration, librairies, chaussures, jouets, habillement et bijouteries). Une campagne de communication a été lancée parallèlement et des opérations spécifiques ont été conduites dans le cadre du programme « action cœur de ville ». L'objectif était de permettre aux commerçants de maintenir un lien avec leurs clients et de développer les ventes à distance. Partenaires de la Team France Export, les CCI avaient également placé plus de 700 chèques relance export fin décembre 2020. Acteurs historiques dans le domaine de l'apprentissage, les réseaux ont multiplié les opérations pour préserver la bonne dynamique de l'apprentissage.

Plus récemment, le réseau des CCI a été sollicité comme interlocuteur de premier niveau dans l'accompagnement des secteurs particulièrement impactés (hôtellerie, voyagistes, traiteurs, événementiel, salles de sport et discothèques). En 2021, les actions de prévention et d'accompagnement des entreprises en difficulté seront une priorité. Enfin, le réseau des CCI est fortement impliqué dans l'accompagnement du plan d'action en faveur de l'industrie.

Pour leur part, les CMA ont engagé des actions de numérisation de leurs ressortissants, en proposant, à près de 33 000 entreprises, un diagnostic numérique gratuit ainsi que des aides à la transition numérique. Les CMA se sont également engagées, avec l'ADEME, dans des actions de soutien à la transition écologique des entreprises.

Les réformes en cours, ainsi que la crise sanitaire, imposent aux réseaux consulaires l'ardente obligation d'accélérer leur transformation et de renforcer leur visibilité auprès de leurs ressortissants. Même si leur rôle est généralement apprécié par les élus locaux, les préfets, les parlementaires et les organisations professionnelles, les réseaux consulaires doivent progresser en compétence et en réactivité pour répondre aux aspirations croissantes de ressortissants exigeants, davantage connectés et ayant accès à une offre de services aux entreprises de plus en plus étoffée et concurrentielle.

La mobilisation des réseaux consulaires doit non seulement se poursuivre mais devra nécessairement s'amplifier. Toutes les chambres doivent être pleinement engagées auprès des entreprises et des pouvoirs publics, tout en poursuivant leur transformation. Elles seront notamment confrontées en 2021 au défi de la légitimité de leur gouvernance à l'occasion des élections professionnelles dont le taux de participation devra s'améliorer significativement.

Le Gouvernement sera particulièrement attentif et exigeant quant au respect de ces engagements, à la qualité des services rendus et à l'exemplarité de leur gestion interne. Un suivi régulier est en place et il sera rendu compte de l'évolution des réseaux consulaires, notamment au travers des rapports annuels présentés lors de l'examen des projets de loi de finances.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE

CCI France et CMA France, respectivement têtes de réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent dépassées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, collectivités territoriales, organisations professionnelles) et les entreprises elles-mêmes soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a, au contraire, confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un financement exclusif par des prestations ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

1 - Sur la remise en cause de l'utilité des CCI et leur proximité avec les entreprises

Indiquer que, pendant la crise sanitaire, le rôle des CCI « a principalement consisté à donner gratuitement de l'information » est contraire à la réalité que de nombreux acteurs ont pu constater sur le terrain (préfets, DIRECCTE, collectivités territoriales, députés et sénateurs, organisations professionnelles, médias).

À titre d'exemples, l'expression de remerciement du Président de la République lors de son déplacement le 31 mars 2020 à Angers à l'égard de la mobilisation de la CCI en soutien aux entreprises ayant décidé de contribuer à la production d'équipements de protection individuelle ; la réponse du 22 décembre 2020 du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relace à la question écrite n° 32877 de l'Assemblée nationale indiquant que « le bilan de leurs actions est très favorable » ; les nombreuses expressions de remerciement des Ministres sur les réseaux sociaux (comptes twitter ou LinkedIn d'Agnès Pannier-Runacher et Alain Griset) sur l'action des CCI en matière de diffusion auprès des entreprises de l'information sur les dispositifs du Plan FranceRelance ; l'unanimité des députés saluant le travail des CCI lors de l'audition du Président de CCI France devant la Commission des Affaires économiques le 9 juin 2020 ; les évaluations des Préfets de Région dans leurs bilans des Conventions d'Objectifs et de Moyens des CCI ; les remerciements du MEDEF (exprimés par Geoffroy Roux de Bézieux lors des universités d'été du Medef 2020) et de la CPME (message de François Asselin transmis en Comité Directeur de CCI France du 15 décembre 2020 devant la Direction générale des entreprises), la gratitude à l'égard des élus et collaborateurs du réseau exprimé au président de CCI France par le Premier ministre

Il est indispensable de rétablir l'intégralité du champ d'action des CCI pendant cette crise : certes, diffusion gratuite d'informations en tant que relais des politiques publiques dans les territoires (sur le seul premier confinement, le réseau des CCI a été amené à gérer plus de 820 000 contacts d'entreprises), mais aussi campagne d'appels sortants pour permettre une écoute et une explication individualisée des dispositifs de soutien et de relance (33 000 appels aux PMI de mi-septembre à mi-novembre et 35 000 appels aux commerçants de novembre à mi-décembre), accompagnement à la transformation numérique des commerçants (avec diagnostics gratuits de maturité digitale, recommandations, mise à disposition de marketplaces et de plateformes de géolocalisation pendant les confinements), accompagnement des entreprises industrielles dans la relance (industrie du futur, décarbonation, développement de l'hydrogène vert…), accompagnement des entreprises à l'export (dans le cadre de la TFE, les collaborateurs CCI ont placé plus de 800 chèques Relance export en 2020), mobilisation pour relancer la dynamique de l'apprentissage, distribution de masques aux TPE-PME (dans le cadre d'opérations avec C-Discount et La Poste, à la demande du Ministère de l'Économie et des Finances pendant le premier confinement), financement et participation opérationnelle au dispositif de soutien psychologique des dirigeants en partenariat avec l'association APESA (Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aigüe)…

Fortes de leur proximité avec le terrain, les CCI et CCI France ont par ailleurs, dans le cadre de leur mission de représentation des entreprises, porté de nombreuses propositions en faveur des entreprises, tant auprès du gouvernement, des parlementaires et des collectivités territoriales, dont la plupart a été reprise.

Avant la crise, le taux de satisfaction des entreprises accompagnées par les CCI était déjà élevé (taux de satisfaction de 89,7 % en 2018 selon les chiffres consolidés dans le CUBE). Pour prendre de la hauteur et retenir une évaluation extérieure sur l'utilité de l'action des CCI, l'analyse du rapport de la Cour des Comptes aurait pu aussi retenir le chiffre avancé par le rapport IGF/CGEFI/CGE de mars 2018 indiquant un taux de satisfaction de 72 % chez les entreprises ayant fait appel aux services des deux réseaux consulaires.

2 - Sur la remise en cause de la fiscalité affectée aux CCI

L'analyse de la Cour des Comptes prend le parti de recommander la substitution des taxes affectées aux CCI par un financement assuré par des prestations tarifées, évolution qualifiée comme la « plus logique ». CCI France considère au contraire qu'au vu de la nouvelle situation des entreprises face à la crise, en particulier des plus petites d'entre elles, il apparaît plus que jamais nécessaire de maintenir, voire de renforcer, le niveau de ressources fiscales affectées aux chambres consulaires, afin de préserver et développer un accompagnement de proximité aux TPE-PME, gratuit ou quasi-gratuit, pour assurer leur survie et leur relance.

L'existence de taxes affectées est dans l'intérêt des entreprises elles-mêmes qui bénéficient du soutien de réseaux d'établissements publics maillant parfaitement le territoire, au travers d'un financement favorable aux TPE-PME (ce sont en effet elles qui bénéficient le plus des services des CCI, alors que ce sont les grandes entreprises qui contribuent le plus à leur financement). Passer demain à un système de contribution volontaire des entreprises ou fondé sur les seules prestations tarifées mettrait fin à un service d'intérêt général (sur la création-reprise d'entreprises, l'accompagnement aux mutations, l'export, l'appui aux territoires, la représentation…) confirmé par le Contrat d'Objectifs et de Performance pluriannuel signé entre l'État et CCI France en avril 2019. Les principaux perdants de cette recommandation seraient les petites entreprises n'ayant pas la solidité financière pour payer des prestations tarifées, alors même qu'elles sont en grande difficulté, malheureusement de façon durable en raison de la crise que nous traversons.

Ce constat, renforcé par la crise sanitaire et la nouvelle situation des entreprises, était déjà celui qui est ressorti du Grand Débat National post-gilets jaunes, les artisans, commerçants, indépendants demandant un accompagnement public de proximité, gratuit ou à faible coût, dans tous les territoires.

3 - Sur le pilotage des CCI et l'avancement de leur transformation

L'analyse de la Cour des Comptes ne semble pas intégrer les avancées à marche forcée de la transformation des CCI, engagée dès 2018 et amplifiée avec l'adoption de la loi PACTE du 22 mai 2019, dont les dispositions ont été appuyées par les CCI, tant en matière de pilotage par la tête de réseau CCI France qu'en matière de modernisation de l'offre de services. La réforme des CCI est d'ailleurs souvent citée en exemple par les pouvoirs publics de par son ampleur et sa rapidité, alors même que nous ne disposons de tous les décrets d'application que depuis fin décembre 2019 et que l'année 2020 a été une année de crise profonde qui a nécessité de redéployer la majorité des ressources des CCI vers le soutien aux TPE/PME.

Parmi les réalisations opérées, nous pourrions citer :

- ***La tarification unique** : dès 2019, adoption de délibérations d'Assemblée générale sur différentes prestations.*
- ***L'Offre nationale de services** (sous une marque unique : SOLUCCIO): décision d'Assemblée générale adoptée le 28 janvier 2020 ; une offre pour les entreprises, pour les particuliers et pour les territoires.*
- ***La répartition de la TCCI** : désormais assurée par la tête de réseau, la répartition de la taxe pour frais de chambres se fait selon les orientations prévues par la loi PACTE (performance, péréquations, respect et déploiement des décisions d'AG de CCI France…). Deux exercices réussis et approuvés à une forte majorité pour la répartition de la TCCI 2020 et 2021.*

- ***La mise en place d'une GPEC nationale, avec des plans d'actions dans chaque région*** *: montée en compétences des collaborateurs notamment sur les champs numérique et commercial.*
- ***La transformation sociale du réseau*** *: les négociations sociales ont abouti en décembre 2020 à une proposition de convention collective nationale ouverte à la signature des organisations syndicales.*
- ***La mise en place effective de la Team France export*** *: réunions des équipes Business France et CCI en un même lieu, dans les locaux des CCI, plate-forme commune de solutions, gestion de la relation clients (GRC) partagée.*
- ***Des outils digitaux reconnus*** *: CCI Store, Digipilote (retenu comme outil de la transformation digitale des TPE-PME et de la transition écologique par le Gouvernement), CCI Business Builder…*

Par ailleurs, la Cour des Comptes aurait pu citer d'autres chantiers importants en cours et qui devront être finalisés en 2021, conformément à l'engagement des CCI dans le protocole d'accord signé avec le Gouvernement le 12 octobre 2020 ou en mise en œuvre de la loi PACTE : production des comptes combinés, lancement de missions d'audits au sein du réseau par CCI France, élaboration d'une stratégie immobilière, nouveaux plans régionaux de mutualisations, grille salariale pour les directeurs généraux, tous sujets traités à marche forcée et qui ont abouti ou aboutiront en 2021, soit avant la fin de la mandature 2017-2021 des membres élus des CCI.

La qualification « d'embryonnaire » du système financier et de suivi des CCI est pour le moins contestable au regard de l'outil CUBE, en place depuis 2013, qui intègre les budgets et les comptes exécutés en format « tutelle » (comptabilité générale), et en format norme 4.9 (comptabilité analytique), ainsi que des indicateurs d'effectifs, d'activité et de performance et des outils de contrôle de cohérence.

Enfin, nous contestons la lecture du Plan Emploi Consulaire (PEC), conduisant à juger un « alourdissement des frais de structure. » Il est au contraire à noter que la suppression de postes par le PEC, a été plus importante dans les fonctions support qu'ailleurs au regard de leur poids : en effet, alors que ces emplois représentaient 19% des postes, le PEC comptait 24,5% de fonctions support parmi les suppressions de postes. Pour mémoire, ce plan de départ volontaire a été rendu nécessaire suite au prélèvement sur les fonds de roulement des CCI et aux baisses très importantes de leurs ressources fiscales. Son coût a permis de générer ensuite rapidement des économies récurrentes sans lesquelles les CCI n'auraient pas pu équilibrer leurs comptes.

4 - Sur la régionalisation des CCI

La Cour des Comptes semble considérer le modèle de l'établissement régional unique comme le seul devant être promu. Or aucun élément ne permet d'indiquer que ce modèle est le plus efficient en termes de mutualisations ; selon les situations en région, il apparaît en revanche potentiellement moins pertinent au regard des besoins d'accompagnement des entreprises en proximité (tant au niveau de la représentation des chefs d'entreprise par des élus gardant des capacités d'initiative territoriale en matière d'action et de budget qu'au niveau des points d'accueil qualifiés des porteurs de projets et des entreprises). Le modèle de l'établissement public régional unique revêt en particulier le risque d'une dilution des partenariats au niveau infrarégional entre les CCI et les métropoles, entre les CCI et les intercommunalités, les communes, ou les départements. Toutes ces raisons font que CCI France insiste sur la nécessité de continuer à rendre possibles toutes les organisations prévues, décidées et confirmées par le législateur : CCI de région avec plusieurs chambres territoriales (des métropolitaines aux hyper-rurales) coexistant parfois avec des chambres locales, ou établissement public régional unique. Chaque région doit pouvoir se prononcer sur le modèle qui lui convient le mieux, par son schéma directeur régional, en prenant en compte les différentes situations locales qui ne sauraient être décidées de façon uniforme au niveau national.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CMA FRANCE

De l'utilité des réseaux consulaires

CCI France et CMA France, têtes de réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (CMA), déplorent que les analyses concernant les chambres consulaires soient à la fois à charge et souvent datées suite aux profondes transformations qu'elles ont opérées dans un passé récent. Elles ne comprennent pas que l'action des CCI et des CMA durant la crise en 2020, louée par tous les acteurs publics (Gouvernement, Parlement, Collectivités Territoriales, Organisations Professionnelles) et les entreprises elles-mêmes, soit ainsi dénigrée sur la base de la citation d'une seule enquête, portant de surcroît sur un sujet sur lequel elles n'étaient pas les opérateurs désignés. Ceci est perçu, par les milliers de chefs d'entreprises élus et de collaborateurs des chambres qui se sont mobilisés sans relâche tout au long de l'année 2020, comme une profonde injustice.

La crise sanitaire et économique a au contraire confirmé, s'il en était besoin, l'utilité des réseaux consulaires, corps intermédiaires de l'État tels que définis par la Loi : par leur expertise et leur maillage du territoire, ils participent à la construction des politiques publiques nationales et territoriales destinées à leurs entreprises ressortissantes, et assurent dans le même temps la mise en œuvre du « dernier kilomètre », au plus près de la réalité des entreprises et de leurs besoins concrets. Ils sont donc clairement un atout pour notre pays : comment l'État pourrait-il déployer efficacement des mesures de soutien aux entreprises commerciales comme artisanales, industrielles ou de services, ou un plan de relance sans les réseaux consulaires ? Ceci nécessite sans aucun doute une ressource fiscale à un niveau satisfaisant, certes en forte réduction depuis près d'une dizaine d'années, et exclut totalement un seul financement par des prestations payantes ou une contribution volontaire obligatoire qui auraient pour conséquence l'abandon immédiat de toutes les missions d'intérêt général, en particulier auprès des centaines de milliers de TPE.

Des constats partagés avec la Cour des Comptes

L'action publique, en général, doit se moderniser. Ce sujet n'est pas uniquement celui des réseaux consulaires, mais bien de toutes les administrations ou structures publiques. Ce point est une réalité pour le réseau des CMA qui, encore plus depuis le vote de la Loi PACTE, est en mutation accélérée pour revoir son organisation administrative et son offre de services aux entreprises artisanales. Soulignant que le réseau des CMA dispose de finances saines, sans excès, preuve de bonne gestion, il n'en demeure pas moins envisageable, non pas de remettre en cause son caractère public, mais de poser la question de sa structure globale.

Ce financement public repose en effet pour 25% sur la taxation des entreprises ressortissantes, via une contribution adossée à la CFE. Cette mécanique pourrait retrouver notamment plus d'équité entre les entreprises si toutes les activités, y compris celles en lien avec la vente en ligne, étaient prises en considération. Mais il est évident que le caractère « public » de ce financement est fondamental et ne peut être remis en question. D'abord parce que le réseau consulaire est un acteur au service de la déclinaison des politiques publiques dans les territoires, mais aussi parce que les CMA proposent des services performants à des entreprises qui, sans ce financement public, ne seraient pas en capacité d'en bénéficier : la typologie et la solvabilité des entreprises du secteur artisanal nécessitent une intervention publique pour en garantir l'accès universel. La filière artisanale repose en France sur des TPE qui pour prendre toute leur place dans leur écosystème territorial doivent pouvoir bénéficier de soutien et de services financièrement accessibles et de qualité.

Les modifications législatives et réglementaires, précisées notamment à l'article 23 du code de l'artisanat, et qui visent le périmètre de l'action et des missions des CMA, ont permis au réseau de revoir son catalogue de services. En effet, soit parce que le législateur a supprimé une mission, soit parce qu'il a ajouté un champ d'intervention, l'offre de services des CMA a été revue en 2019.

On pourra citer, par exemple, la suppression de l'obligation du « Stage de Préparation à l'Installation » par le législateur qui a été utilisée pour repenser la gamme des services, mais aussi leur segmentation, dans le but de répondre avec plus de précision aux besoins des entreprises artisanales.

Désormais le « Parcours créateur », développé dans tous les territoires, et à destination des porteurs de projets, propose une palette d'outils plus larges et plus adaptés à l'environnement économique actuel et à la typologie des créateurs. Ce schéma de service nouveau s'accompagne également par la professionnalisation des agents du réseau, notamment dans l'intégration d'une démarche « clients » dans le service apporté aux entreprises.

On notera aussi que lorsque le législateur prévoit la dématérialisation des formalités liées à l'entreprise (le guichet unique), il accepte naturellement la proposition des réseaux consulaires d'assumer une mission d'intérêt général complémentaire pour garantir à toute personne d'être réellement accompagnée dans cette démarche digitalisée.

Enfin, soulignons que lorsque la Cour évoque le manque de coopération et d'actions partenariales avec le réseau des CMA, force est de constater qu'il existe en effet un fort potentiel de coopération entre le réseau et l'ensemble des collectivités territoriales, à fortiori les Régions et les EPCI. Les CMA sont structurées et en expertise sur le volet de l'accompagnement et du développement économique. A l'heure de la modernisation de l'action publique, il est pertinent que tous les échelons territoriaux s'appuient davantage sur les CMA pour déployer les actions publiques en faveur de l'économie de proximité. De nombreuses conventions existent entre les CMA et les collectivités et elles prouvent chaque année leur pertinence et leurs résultats.

De réelles avancées récentes pour les CMA qui méritent d'être davantage soulignées

Comme les entreprises, les Chambres de Métiers et de l'Artisanat s'adaptent aux nouveaux enjeux. Avec la Loi PACTE de 2019, le réseau des CMA est en transformation. Le réseau est passé de 89 établissements publics à 21, tout en conservant un maillage territorial fin avec 300 points de contacts. Quel autre réseau public a simplifié aussi vite et efficacement son organisation administrative en supprimant 68 établissements publics ? Cette modernisation, pleinement assumée depuis la construction de la Loi PACTE, aurait pu être davantage mise en avant, tout comme la transformation des missions de CMA France, tête de réseau, dont le champ d'intervention, de pilotage et de contrôle sont plus larges. Cette transformation est d'ailleurs adossée au déploiement de trois outils nationaux mutualisés qui sont le socle et la garantie d'un pilotage cohérent nationalement : le réseau dispose d'un logiciel de paie unique, un SIRH national, et le déploiement du système d'information financier commun sera achevé en 2022. Complétés par les objectifs quantitatifs et qualitatifs du Contrat d'Objectifs et de Performance signé avec l'État, déclinés dans toutes les régions, la feuille de route de l'action des CMA, mais aussi l'évaluation de leur performance, sera clairement au cœur de la construction de ce réseau modernisé des CMA.

Autre réforme qui mérite d'être portée au rang des avancées pour le réseau des CMA, la loi « Pour choisir son avenir professionnel » qui propose une nouvelle concurrence dans l'écosystème de la formation professionnelle. Cette réforme est loin d'être une menace pour le réseau des CMA. Au contraire, il s'agit d'une opportunité puisque le système concurrentiel nouveau propose des financements clairs et revalorisés. Avec ses 112 CFA qui forment chaque année plus de 100 000 apprentis, sur tous les territoires et pour tous les métiers de l'artisanat, le réseau des CMA est un acteur majeur pour la formation professionnelle des artisans. Par ailleurs, parmi les projets en cours au sein du réseau, il y a la modularisation et la digitalisation des parcours de formation proposés par le réseau des CMA. Accélérés en 2020 par le contexte de crise sanitaire, qui a nécessité une adaptation en urgence de l'outil de formation des CMA, cette modernisation sera un atout majeur complémentaire pour l'offre de formation du réseau.

Le réseau des CMA a fait le choix de sa réforme et la régionalisation effective depuis le 1er janvier 2021 est la base de ce que la Cour appelle de ses vœux à savoir un réseau piloté, structuré, efficient et capable, dans les prochaines années de rationaliser le coût de son fonctionnement et améliorer l'offre d'accompagnement à ses ressortissants.

Le réseau des CMA est un acteur à mobiliser pour le développement de l'économie de proximité

Au-delà de la justification du caractère public du financement des CMA, la question finalement posée par la Cour est celle de l'utilité du réseau des CMA, et en corollaire celle de son retour sur investissement. Sans le réseau des CMA, et sans leur part de financement public, qui aurait géré 3,2 millions de contacts, dont 640 000 appels téléphoniques avec les chefs entreprises artisanales pendant les deux périodes de confinement en 2020 ? Sans les CMA qui aurait accompagné 260 000 porteurs de projet de création d'entreprise en 2020, conseillé 80 000 entreprises sur leur stratégie, le numérique, le développement commercial ? Qui aurait développé 500 partenariats de développement avec des collectivités locales, émis 1500 avis éclairés sur des projets d'urbanisme et d'aménagement, mobilisé 23 millions de fonds européens chaque année pour les TPE artisanales ? Sans l'action du réseau des CMA il n'y aurait plus de possibilité aujourd'hui de distinguer les artisans dans les registres des entreprises, de possibilité pour le consommateur de distinguer des produits fabriqués et élaborés localement des produits importés. Il n'y aurait pas eu, il y a plus de trente ans le label Imprim'Vert qui a permis à l'activité d'imprimerie en France de passer le cap du développement durable, pas plus que 5000 artisans labellisés aujourd'hui pour les activités de réparation avant même la parution de la loi pour l'économie circulaire.

Parce qu'il se réforme, qu'il est expert, qu'il est composé de 11 000 collaborateurs de 2500 élus professionnels du secteur, et parce qu'il est le seul intervenant public capable de faire le lien entre le développement économique des entreprises, leurs besoins en compétences et la formation professionnelle, le réseau des CMA devrait plutôt être encouragé. Tous les outils sont désormais à disposition à la fois pour dynamiser ce réseau mais aussi pour en superviser la performance. Et c'est bien parce qu'il s'agit d'un réseau d'établissements publics que son potentiel de développement est important. Les opportunités pour le développement des politiques publiques à destination des entreprises artisanales sont grandes et les CMA présentes sur de multiples sujets directement au cœur de la stratégie de modernisation du pays : la transition numérique, la transition écologique, le développement de l'export, le développement commercial, mais aussi le développement de coopérations internationales, comme en Afrique francophone où le

Réseau intervient auprès des États pour créer des réseaux publics d'accompagnement de l'économie de proximité. Aucune organisation n'est en mesure de maîtriser, mieux que les CMA, l'ensemble de ces enjeux dans la transversalité au service d'entreprises dont la taille et les caractéristiques ne leur permettraient pas de mobiliser des ressources sur ces sujets. Pourquoi faudrait-il baisser les financements des CMA pour les remplacer par des prestations payantes ? Pourquoi ne pas plutôt conforter le modèle consulaire, déjà en pleine mutation, en assumant son financement par des ressources publiques, qui sont la meilleure garantie de son efficacité dans le déploiement de la politique de l'État mais aussi la meilleure garantie d'égalité dans l'accompagnement de toutes les entreprises sur tous les territoires de la République ?

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

PRÉSENTATION

L'agriculture française est confrontée à de multiples évolutions, notamment environnementales et démographiques. Alors qu'un agriculteur sur deux partira à la retraite d'ici moins de dix ans, la relève n'est pas assurée. Or, le maintien d'une agriculture forte et de qualité est décisif tant pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de notre pays que pour la préservation de notre environnement, de l'équilibre commercial et la revitalisation des territoires ruraux.

*Établissements publics à caractère administratif institués au début du XX*ème *siècle pour représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, les chambres d'agriculture sont un relais de mise en œuvre des politiques publiques agricoles tout autant qu'un appui aux exploitations agricoles. Fort d'une centaine d'établissements aux niveaux régional et départemental, animés au niveau national par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le réseau des chambres d'agriculture dispose d'un budget global d'environ 800 M€, principalement financé par la taxe pour frais de chambres d'agriculture (292 M€)*[133]*, diverses subventions publiques (210 M€) et des produits commerciaux (250 M€). Il emploie plus de 8 300 personnes dont une forte majorité de conseillers agricoles. À l'instar des deux autres réseaux consulaires des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat, celui des chambres d'agriculture est appelé à se réformer pour gagner en efficacité, ainsi que le rappelait le chapitre que lui consacrait la Cour des comptes dans son rapport public de 2017*[134].

[133] TFCA, couramment appelée taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB).

[134] Cour des comptes, « Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace », in *Le rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 (pages 709 à 760).

Les développements qui suivent, étayés par les observations issues des contrôles exercés par la Cour sur ces établissements, constatent que le réseau des chambres d'agriculture, très sollicité pour la mise en œuvre des politiques agricoles, porte des ambitions multiples mais reste privé d'un pilotage efficace (I). L'amélioration indispensable de son efficience doit être obtenue grâce à une réorganisation plus résolue (II).

I - Un réseau très sollicité, aux ambitions multiples mais sans pilotage efficace

A - Une contribution à la mise en œuvre des politiques agricoles dont l'efficacité n'est, à ce jour, pas mesurable

1 - Des sollicitations nombreuses

Représentant, par l'intermédiaire de leurs élus, les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, et notamment les 450 000 exploitants agricoles, les établissements du réseau des chambres d'agriculture exercent encore une forte influence, progressivement concurrencée par les organisations professionnelles de filières.

Le réseau des chambres d'agriculture au 1er janvier 2020 :

- l'APCA, organe central du réseau ;
- 13 chambres régionales (dont la chambre d'agriculture de région Île-de-France) ;
- 5 chambres d'outre-mer ;
- 84 chambres départementales ou interdépartementales ;
- 7 organismes inter-établissements du réseau (OIER).

Outre leur mission de représentation, la plus ancienne et la plus directement liée à leur statut consulaire, qui mobilise 17 % de leur budget, les chambres d'agriculture sont chargées d'une mission d'intervention qui recouvre de nombreux programmes d'intérêt général. Elles exercent des activités traditionnelles, notamment la formation et le conseil agricoles et s'impliquent désormais dans le développement durable des territoires ruraux, l'agroécologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, thèmes introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014.

Elles exercent aussi des missions de service public déléguées par l'État : installation des agriculteurs, apprentissage, identification des animaux, tenue des centres de formalités des entreprises et du registre des actifs agricoles, etc. Certaines missions sont nouvelles[135], comme la délivrance aux exploitants agricoles d'une information gratuite sur la règlementation relative à l'identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune (PAC), à la santé des végétaux et à la protection de l'environnement, autant de domaines dans lesquels les services déconcentrés de l'État ne sont plus en mesure d'intervenir directement.

Les nouvelles missions des chambres d'agriculture s'inscrivent dans le contexte évolutif de l'agriculture française et la montée en puissance des intercommunalités et des régions. Ainsi, parallèlement à la diminution continue du nombre d'exploitations agricoles (663 800 en 2000, 491 400 en 2010 et 420 000 en 2020)[136], leur activité s'est profondément modifiée, requérant de nouvelles compétences exercées avec de nouveaux partenaires ou « clients », notamment les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Le réseau a su développer les liens entre les agents de terrain et les services d'appui régionaux et nationaux. Des services communs, gérés par l'APCA, ont ainsi pour vocation de développer les services marchands, par l'exploitation de marques propres au réseau et la démarche qualité des services (DQS). Le succès de l'application « Mes P@rcelles », service en ligne créé par l'APCA, doté d'un outil cartographique pour piloter les exploitations agricoles, témoigne de la capacité du réseau à développer un produit qui atteint aujourd'hui un tiers des parts de marché du secteur.

Bien qu'ayant une activité de conseil, d'études et de formation significative (environ 30 % de ses ressources), le réseau des chambres d'agriculture ne dépend pas économiquement, en particulier dans sa mission de conseil, des grandes entreprises commerçant avec le secteur agricole. Ceci lui permet de satisfaire pleinement à l'obligation de séparation des fonctions de conseil et de vente de produits phytosanitaires prévue par la loi du 30 octobre 2018[137] et l'ordonnance du 24 avril 2019.

---

[135] Ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture.

[136] Source : Service de la statistique et de la prospective (SSP), Agreste, recensements agricoles 2000 et 2010, et ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), lancement du recensement 2020 (données France métropolitaine).

[137] Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim.

Lors de son précédent contrôle de l'APCA, la Cour avait relevé qu'il conviendrait de mettre en place, au sein du réseau, l'échange de bonnes pratiques, alors limité à une quarantaine de réseaux techniques spécialisés. L'APCA a organisé en septembre 2018 un « forum national des bonnes pratiques » qui a permis de présenter aux élus et agents des chambres d'agriculture une cinquantaine de projets locaux ou nationaux, qui concernaient notamment le développement des prestations vendues.

En outre, pendant la crise sanitaire du printemps 2020, le réseau a mobilisé tous ses moyens pour faciliter l'échange d'informations et la prise de décisions avec l'ensemble de ses partenaires.

Le fonctionnement en réseau pendant la crise sanitaire du printemps 2020

La pratique établie de l'APCA et des chambres d'agriculture de « foires aux questions » (notamment sur la PAC) a permis au réseau de se positionner, dès le début de la crise sanitaire en mars 2020, en coordinateur des organisations professionnelles agricoles (OPA) et interlocuteur direct du ministère de l'agriculture. Cette organisation, sous l'égide d'une cellule de crise constituée à l'APCA, a rendu possible une remontée de l'information et la résolution, au cas par cas, des problèmes soulevés. Elle a permis d'analyser en temps réel les conséquences de la crise sur l'activité agricole et les filières et d'entrevoir de nouveaux modes de fonctionnement : deux documents en ligne exposent les perspectives à court et à moyen terme de l'agriculture française. En sont issues la plupart des propositions du plan de redressement présenté le 3 juin 2020 par l'APCA.

En ce qui concerne les fonctions « métier », des organisations spécifiques ont été mises en place en raison du confinement. Ainsi, pour la campagne de déclaration PAC, un outil informatique a été spécialement conçu pour permettre aux conseillers d'intervenir à distance sur les outils et fichiers des déclarants. Au 1er juin 2020, 86 % des déclarations étaient déposées et aucune dérive grave n'était observée, le retard dû au confinement étant d'environ trois semaines.

2 - Des activités multiples peu évaluées ni même suivies

En application d'une disposition de la loi du 10 août 2018[138], les chambres régionales d'agriculture doivent analyser, au bénéfice des chambres départementales de leur ressort, la mise en œuvre des politiques publiques qui relèvent de leurs missions et participer à leur suivi et leur évaluation. Or, aucun dispositif de suivi des actions menées par les chambres d'agriculture n'a été mis en place à ce jour. Ce n'est que par une délibération de mars 2019 que l'APCA a fait le choix de lier la certification des services, pilotée par le service commun DQS, à un dispositif d'évaluation de la performance, dans le cadre d'un nouveau référentiel qui devrait être étendu à l'ensemble des services en 2021.

Seules les actions liées aux financements du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) donnent lieu à des évaluations, comme le prévoit le contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural (2014-2020)[139]. Mais, comme la Cour l'a relevé lors de son précédent contrôle, ces programmes ne représentent que 5 à 10 % de leur budget.

Peu ou pas évaluées, les actions des chambres d'agriculture ne sont pas même suivies.

L'APCA avait produit, de 2010 à 2013, des données d'activité du réseau indiquant, pour chaque chambre d'agriculture, la répartition des effectifs par mission et domaine d'action selon une grille détaillée comportant plus de 50 items. En dépit de leur caractère lacunaire et déclaratif, ces données permettaient d'apprécier l'évolution de l'activité des chambres d'agriculture. L'APCA, qui n'a pas lancé d'enquête depuis 2013, a estimé qu'il n'était plus dans ses priorités de la réactualiser. Le réseau ne dispose donc pas de données globales récentes sur les activités de ses personnels et leur productivité.

Par ailleurs, la recommandation de mettre en place des indicateurs de performance normalisés n'a pas été satisfaite : ce n'est que récemment que des travaux ont été engagés pour parvenir à la définition d'indicateurs de performance du réseau. Leur validation pour la totalité des activités des chambres d'agriculture est désormais liée à la signature du contrat d'objectifs et de performance entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et l'APCA.

[138] Articles L. 512-1-1 et D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).
[139] Chaque programme pluriannuel doit prévoir un dispositif d'évaluation externe ou accompagnée, à mi-parcours, portant sur au moins une action majeure du programme.

B - L'affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse

1 - L'élaboration tardive d'un premier projet stratégique

L'article 1er du décret du 13 mai 2016 dispose, pour la première fois, que les chambres régionales arrêtent les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre, dans le respect des orientations nationales définies par l'APCA. Bien que l'APCA ait arrêté en 2013 ses propres priorités pour la mandature 2013-2019, la plupart des chambres régionales ont attendu pendant trois ans que la tête de réseau définisse des orientations nationales. Le projet stratégique 2019-2025 qui en tient lieu a été présenté en novembre 2019 mais n'a pas encore donné lieu à un vote de l'Assemblée permanente.

Ce projet stratégique repose sur quatre valeurs, trois axes et 16 domaines d'activités stratégiques, mais n'évite pas le risque de dispersion de l'action puisqu'il recouvre, outre les différents aspects de l'agriculture, les questions liées à la ruralité et à la forêt. Il ne remet pas en cause la multiplicité des acteurs et notamment certains doublons précédemment critiqués par la Cour. Ainsi, pour le « développement forestier et agroforestier », la complémentarité des chambres d'agriculture avec le réseau public du Centre national de la propriété forestière (CNPF), pourtant spécialisé dans ce secteur et beaucoup plus développé[140], n'est même pas évoquée. Il en est de même pour le domaine stratégique « ruralité, projets de territoire et service aux collectivités », qui ne mentionne pas l'existence du réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), avec lequel doivent être trouvés des partenariats. En outre, le réseau prétend vouloir exercer le *leadership* dans de nombreux domaines, parfois émergents, sans disposer des compétences (par exemple pour la valorisation des données).

Le projet stratégique aurait dû fixer entre ses domaines d'action des priorités, en mettant en exergue la qualité du service rendu, alors qu'il s'efforce de tout embrasser avec un souci insuffisant de l'efficacité des services et des réorganisations nécessaires.

[140] Le réseau des chambres d'agriculture ne compte pas plus de 90 techniciens forestiers, contre environ 400 pour le CNPF.

2 - Des priorités à établir dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance

Relevant d'un régime consulaire, à gouvernance professionnelle d'élus, les chambres d'agriculture et l'APCA ne sont pas des opérateurs de l'État et n'ont donc pas l'obligation de signer avec lui un contrat d'objectifs et de performance (COP). Majoritairement financées par des fonds publics, elles peuvent cependant s'engager librement dans un tel contrat, devant alors définir avec les pouvoirs publics des objectifs prioritaires. Lors de son dernier contrôle de l'APCA, en 2017, la Cour avait relevé qu'une telle démarche avait été envisagée mais n'avait pas abouti. Elle a été reprise en 2018, le Premier ministre ayant annoncé le souhait du Gouvernement de la formaliser en 2019.

Ce COP n'est toujours pas signé. Pourtant, il pourrait confirmer la priorité donnée à l'agroécologie, dont les chambres d'agriculture peuvent être un des principaux vecteurs, et à l'animation des territoires ruraux, dans le droit fil de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014.

La mise en œuvre simultanée du projet stratégique et du contrat d'objectifs et de performance devrait rendre obligatoire le suivi des effets de la mutualisation au sein du réseau et de l'atteinte des objectifs assignés aux établissements, afin de sanctionner financièrement, par exemple dans le cadre des aides versées par le fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), ceux d'entre eux qui ne respecteraient pas les engagements pris. Une telle démarche a été initiée en novembre 2020 par l'APCA pour le suivi des « actions phares » du projet stratégique.

En tout état de cause, il appartiendra à l'État de veiller, dans le cadre du suivi de l'exécution du COP, à la bonne adéquation des objectifs et des moyens et de renforcer sa tutelle « métier » sur les établissements du réseau, laquelle demeure insuffisante en l'absence d'instructions précises données aux services du ministère.

À titre d'exemple, alors que l'installation et la transmission constituent la première action de l'axe 1 du projet de COP, l'observatoire de l'installation n'a toujours pas été mis en place par l'APCA, six ans après la promulgation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui prévoyait son institution. En dépit des travaux engagés avec l'APCA pour y parvenir, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation y a suspendu, en 2019, sa participation au motif que la répartition des rôles entre l'État et les régions dans la politique d'installation doit faire l'objet d'une concertation en 2020 et 2021, parallèlement à la préparation du plan stratégique de la prochaine PAC. Bien que cet observatoire soit indispensable dans le contexte de forte accélération des départs en retraite des agriculteurs[141], aucune assurance n'a pu être donnée par le ministère quant à sa date de création.

[141] Sur la période 2013-2018, le nombre annuel moyen d'installations était de 13 570 pour 20 000 cessations d'activité (source : APCA, bilan de la mandature).

De façon plus générale, l'État devra définir le rôle qu'il entend faire jouer au réseau des chambres d'agriculture dans la mise en œuvre de ses politiques.

3 - Une gouvernance à moderniser avec l'appui d'une « tête de réseau »

Dans son rapport public annuel 2017, la Cour, visant un objectif de simplification et d'allègement de la gouvernance, avait recommandé de réduire le nombre des élus au sein des assemblées (désignées sous le terme de sessions) des chambres d'agriculture. Cette recommandation a été globalement suivie, puisque le nombre d'élus est passé de 5 184 en 2013 à 3 876 en 2019, soit une baisse de 25 % qui résulte, d'une part, de la diminution de la taille des sessions des chambres départementales de 44 à 33 membres[142] et, d'autre part, de la réduction du nombre de chambres, principalement régionales. La Cour a estimé qu'il s'ensuivrait une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€[143]. Mais la réforme de la gouvernance des chambres d'agriculture suppose d'aller plus loin, compte tenu des orientations stratégiques du réseau, qui affirment que « *le développement se co-construit avec les agriculteurs et les autres acteurs des territoires* ».

Les chambres d'agriculture pourraient donc être appelées à ouvrir leurs instances à d'autres membres que les agriculteurs, notamment les représentants des industries agroalimentaires, des associations agréées de protection de l'environnement, de défense des consommateurs et des élus locaux, dont le décret du 19 juillet 2018 a déjà permis de renforcer la présence en tant que membres associés[144] ne disposant pas d'une voix délibérante.

En contrepartie, le collège des anciens exploitants pourrait être supprimé[145], comme la Cour l'avait recommandé en 2017, d'autant que son maintien n'est plus justifié au vu des objectifs du projet stratégique du réseau, tournés vers l'accompagnement de l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétales et climatiques ainsi que dans l'innovation, le développement du numérique, de l'agriculture biologique et de la bio économie. Au demeurant, la représentation des anciens exploitants peut être assurée dans le cadre du collège des « propriétaires et usufruitiers » qui subsisterait.

---

[142] Décret n° 2018-640 du 19 juillet 2018 relatif à l'organisation des élections des membres des chambres d'agriculture.

[143] Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2019*, Tome 2, « Le suivi des recommandations », page 407.

[144] Article R. 511-7 du CRPM.

[145] Il est rappelé que le corps électoral du collège des anciens exploitants représentait, en 2019, plus de 43 % des inscrits (soit près d'un million de personnes) et des votants de l'ensemble du scrutin, pour n'élire au total que 95 membres sur 3 876.

L'évolution de la gouvernance pourrait enfin favoriser la pluralité syndicale. Elle est en effet marquée par la prédominance de longue date du syndicat majoritaire : en 2019, sur 102 chambres d'agriculture, 97 sont dirigées par la FNSEA et ses alliés alors qu'ils n'ont obtenu que 55 % des voix du collège des exploitants agricoles[146]. Cette évolution nécessiterait une modification de l'article R. 511-43 du code rural et de la pêche maritime qui prévoit un scrutin proportionnel à prime majoritaire.

Par ailleurs, l'APCA n'est pas reconnue comme une véritable tête de réseau, contrairement aux deux structures faîtières des autres réseaux consulaires[147]. Elle ne détient pas formellement le pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau et de gérer les moyens correspondants.

La recommandation formulée par la Cour en 2017 à ce sujet n'a donc pas été suivie d'effet, sans doute en raison du manque de détermination du ministère de l'agriculture, comme de l'APCA. La signature du contrat d'objectifs et de performance, comme la préparation du projet d'ordonnance prévu par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)[148], devrait être l'occasion de répondre à la demande d'un renforcement de ses prérogatives, désormais exprimée par l'APCA.

L'échelon national a certes vu son rôle de pilotage et d'animation renforcé en 2014 par la loi d'avenir et en 2016 par son décret d'application. Force est de constater que certaines de ses missions semblent difficiles à assumer. Ainsi, l'Assemblée permanente n'a pas procédé à la tenue d'un inventaire du patrimoine du réseau, ni élaboré de stratégie immobilière ; elle ne recueille plus de données statistiques sur l'activité du réseau (*supra*) ; son enquête annuelle sur les données sociales et financières présente toujours les mêmes défauts, principalement son caractère purement déclaratif, son manque d'exhaustivité et l'instabilité du périmètre des établissements d'une année à l'autre. Enfin, la comptabilité analytique est insuffisamment développée et les recommandations qu'avait formulées la Cour sur l'édiction de nouvelles normes budgétaires et comptables n'ont pas été suivies ou de manière incomplète.

---

[146] En application du code rural et de la pêche maritime, l'organisation du scrutin de liste à un tour est assortie pour le collège n° 1 d'une forte prime majoritaire : la liste ayant recueilli le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la proportionnelle selon la règle du plus fort reste entre toutes les listes.

[147] Dans leur partie législative, le code de commerce (art. L. 711-15) et le code de l'artisanat (art. 5-7) indiquent expressément que CCI France et CMA France sont placées « à la tête du réseau », ce que ne précise pas le code rural et de la pêche maritime pour l'APCA.

[148] Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 79).

Ainsi, la reconnaissance de l'APCA comme « tête de réseau » et la signature d'un COP fondé sur des priorités stratégiques et des indicateurs de performance clairement définis devraient faciliter la mise en place d'outils de pilotage pour mesurer le degré de mise en œuvre des missions confiées mais également inciter le réseau à poursuivre sa restructuration et améliorer l'efficience de ses établissements. La Cour recommande donc à nouveau de faire mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA.

II - Un réseau dont l'organisation et le financement doivent être modernisés

A - Une organisation du réseau complexe et coûteuse

1 - Une restructuration du réseau à poursuivre résolument

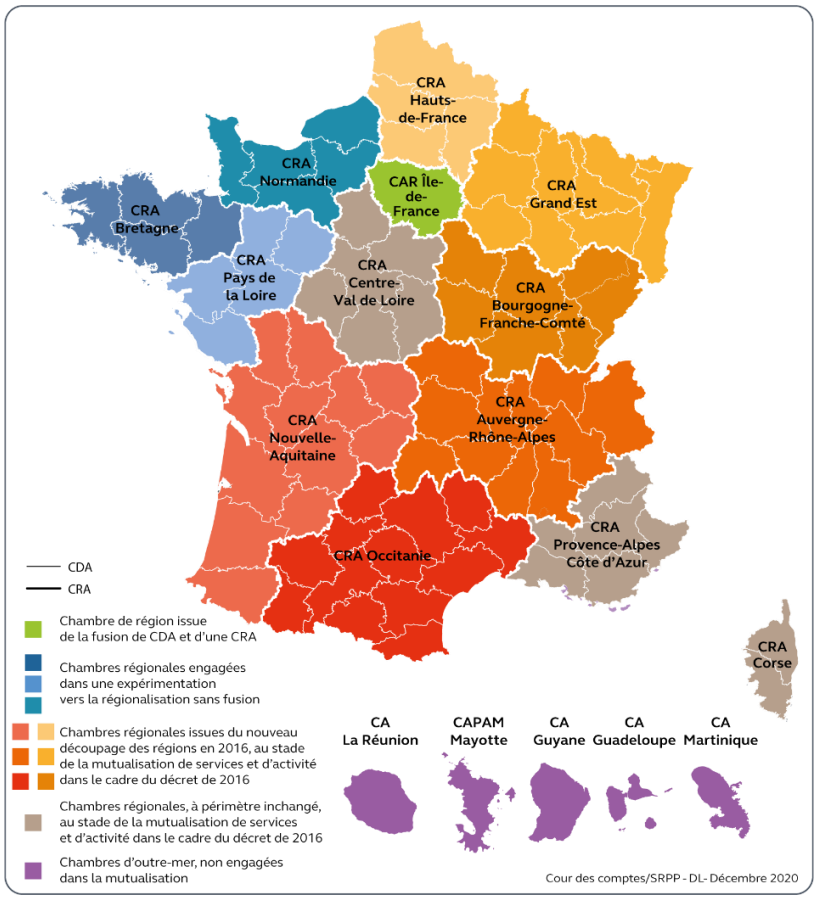
Après dix ans d'hésitation, les chambres d'agriculture se sont engagées dans une restructuration de leur réseau qui s'est traduite par une diminution du nombre d'établissements (103 en 2020 contre 114 en 2010) liée surtout à la montée en puissance de l'échelon régional.

Depuis le regroupement au 1er janvier 2016 des anciennes chambres régionales entrant dans le périmètre de nouvelles régions[149], une seule fusion d'établissements, engagée de longue date, est intervenue en 2018 pour créer la chambre d'agriculture de région Île- de-France, issue de trois établissements. La recommandation qu'avait formulée la Cour dans son rapport public annuel 2017 d'encourager la fusion des chambres départementales n'a donc pas été suivie d'effet.

La réduction du nombre d'établissements du réseau est sans commune mesure, toutes choses égales par ailleurs, avec celle des chambres de commerce et d'industrie (diminution de 165 à 103 établissements entre 2010 et 2020, soit - 38 %) et même celle des chambres des métiers et de l'artisanat (- 30 % entre 2010 et 2016).

[149] Ce regroupement, qui a permis de réduire de 21 à 13 le nombre de chambres régionales d'agriculture, découlait de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Carte n° 1 : état des restructurations dans les chambres d'agriculture



Source : Cour des comptes

Pourtant, les chambres d'agriculture de Corse, au nombre de trois pour une activité restreinte, pourraient envisager la création d'une unique chambre d'agriculture de région. Ailleurs, la création de chambres interdépartementales est toujours possible et souhaitable lorsque les chambres départementales concernées rencontrent des problèmes de taille critique et de viabilité financière. La création en 2016 de vastes chambres régionales[150], couvrant des régions agricoles contrastées, pourrait ainsi conduire certaines chambres départementales à fusionner. Or, ces hypothèses de restructuration ne sont pas suffisamment encouragées par le MAA ou par le réseau, alors qu'elles pourraient favoriser une gestion alliant proximité et efficience.

[150] À l'instar de celles de Nouvelle-Aquitaine ou d'Occitanie.

Les trois chambres régionales du nord-ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) ont en revanche porté entre 2017 et 2018[151] des projets volontaristes, allant au-delà de ce que permettait à l'époque le code rural et de la pêche maritime (CRPM). En effet, ces projets visaient à confier à la chambre régionale, non seulement les fonctions support, mais la quasi-totalité des activités, ne laissant plus, à terme, aux chambres départementales, que la seule mission de représentation. Cette situation a été seulement régularisée *a posteriori* par la loi du 10 août 2018, dite loi ESSOC, et par l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019, à titre expérimental et pour trois ans. Elle est source de complexité et d'ambiguïté, dès lors que des établissements publics départementaux demeurent, quasiment sans personnel et avec des missions extrêmement réduites. Ce dispositif pourrait toutefois être adapté, en application de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Cette loi autorise en effet le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures concernant le réseau des chambres d'agriculture, notamment la possibilité pour les chambres départementales et interdépartementales de se transformer en chambres territoriales dépourvues de personnalité juridique mais autorisées néanmoins à exercer des missions de proximité.

Au terme de l'expérimentation, l'État devra se déterminer sur l'utilité de maintenir l'organisation expérimentée qui, du point de vue de la Cour, fait double emploi avec la fusion au sein d'une chambre d'agriculture de région[152]. Cette voie ne constitue pourtant pas un obstacle à l'objectif de proximité des services, ceux-ci pouvant être organisés librement dans des antennes départementales ou infra-départementales.

Dans les autres chambres régionales, qui n'ont pas souhaité s'engager dans une régionalisation aussi avancée, seules ont été prises en compte les dispositions du décret du 13 mai 2016 sur la mutualisation des fonctions support et autres fonctions « métier ». Le bilan de ces mesures révèle un degré de mutualisation inégal d'une région à l'autre. Dans bien des cas, la réticence des chambres départementales explique les retards enregistrés.

[151] La principale différence entre les trois projets tenait à leur date de mise en œuvre effective : 1er janvier 2017 pour la Bretagne, 1er janvier 2018 pour les Pays de la Loire et un étalement sur 2018-2021 pour la Normandie.

[152] Les chambres d'agriculture de région (CAR) sont créées par fusion de chambres départementales et d'une chambre régionale. Lorsque toutes les chambres d'une région fusionnent au sein d'une CAR, ne subsiste qu'un seul établissement public qui assume simultanément les compétences régionales et départementales.

Il résulte de ces évolutions successives et divergentes une réelle difficulté à appréhender le réseau dans sa diversité. Les demandes d'expérimentation d'autres choix organisationnels se multiplient sans que leurs avantages et inconvénients n'aient été évalués. À l'occasion d'un précédent contrôle de la CRA Pays de la Loire en 2011, la Cour avait recommandé la mise en place d'indicateurs de qualité pour apprécier si la mutualisation se traduisait par une réduction des charges consolidées ou une amélioration des prestations fournies. Lors du contrôle suivant, qui a porté sur la période 2013-2017, elle a estimé que les éléments transmis étaient insuffisants et marquaient même, depuis 2014, une régression dans la capacité à produire une information analytique à l'intention de la session. Aucun indicateur d'activité, d'efficacité, d'efficience ou de performance ne permettait de mesurer les conséquences de la régionalisation.

La tutelle doit donc faire évaluer sans délai les expérimentations en cours afin de dégager les lignes de force de l'organisation future du réseau.

2 - L'enjeu d'une harmonisation et d'une modernisation des systèmes d'information

La restructuration du réseau a permis à l'APCA de créer en son sein, en 2018, une direction nationale des systèmes d'information (DNSI) qui regroupe désormais tous les personnels informaticiens des chambres d'agriculture. Cette centralisation des systèmes d'information (SI) du réseau marque une avancée notable.

Toutefois, malgré les progrès enregistrés, les chantiers cumulent retards et faiblesses en l'absence de stratégie claire. En effet, si l'outil national de gestion des ressources humaines a été déployé avec succès à l'ensemble du réseau (hors outre-mer) début 2019, son équivalent comptable, le SI Finances (Qualiac), prévu pour le 1er janvier 2018, n'a finalement fait l'objet que d'un déploiement partiel à l'APCA et dans cinq régions. À l'encontre des chambres qui n'ont pas encore adopté ce nouveau logiciel, l'APCA ne dispose que d'incitations financières et le calendrier définitif des déploiements n'a pas été arrêté.

De nombreux autres projets restent en suspens, comme celui du remplacement du logiciel de gestion des activités (Octagri) ou la mise à niveau de la sécurité des SI. Pourtant, les enjeux de la rénovation des SI sont importants : la production de données financières et sociales fiables, la consolidation des comptes du réseau, le suivi d'indicateurs de performance et l'élaboration de référentiels analytiques de coûts. La DNSI doit au plus vite concevoir un schéma directeur informatique sur cinq ans, afin de programmer l'achèvement du projet de rénovation des systèmes d'information du réseau.

3 - Des améliorations importantes nécessaires en gestion

Dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait constaté que la situation financière des chambres d'agriculture s'était globalement dégradée au cours des années 2012 à 2014. Cette situation imposait une meilleure maîtrise des dépenses du réseau.

Or, des coûts injustifiés continuent d'être supportés par le réseau, souvent au profit d'organisations agricoles : des chambres d'agriculture allouent des subventions destinées au fonctionnement des organisations syndicales d'exploitants agricoles ou leur accordent des avantages en nature en méconnaissance du principe de spécialité. Suivant sa jurisprudence de 2010[153], la Cour de discipline budgétaire et financière a ainsi condamné les présidents et anciens présidents de cinq chambres d'agriculture en 2018 et 2019 pour des soutiens irréguliers à des syndicats[154].

Jusqu'à une date récente, la chambre de la Martinique a versé de telles subventions, sur simple décision du président qui n'en avait pas le pouvoir, à plusieurs organisations représentatives qui bénéficiaient également de mises à disposition gratuites de locaux, parfois tacites, au siège de la chambre, alors que cette dernière devait louer des bureaux d'une surface équivalente pour ses propres services.

Celle du Jura rémunérait en 2018 des associations et une société, créées par elle en partenariat avec deux syndicats majoritaires, pour des prestations diverses dont certaines irrégulièrement imputées à des comptes de subventions.

Le dispositif de contrôle interne des établissements du réseau, qui aurait pu faire obstacle à de telles pratiques, reste insuffisamment structuré, voire embryonnaire. De nombreuses irrégularités auraient également pu être évitées grâce à un renforcement des contrôles de la tutelle de l'État.

Par ailleurs, l'évolution de la situation financière du réseau reste préoccupante alors que les ambitions du projet stratégique laissent craindre une augmentation des coûts, avec des recrutements annoncés[155]. Si des améliorations ponctuelles ont pu être relevées en

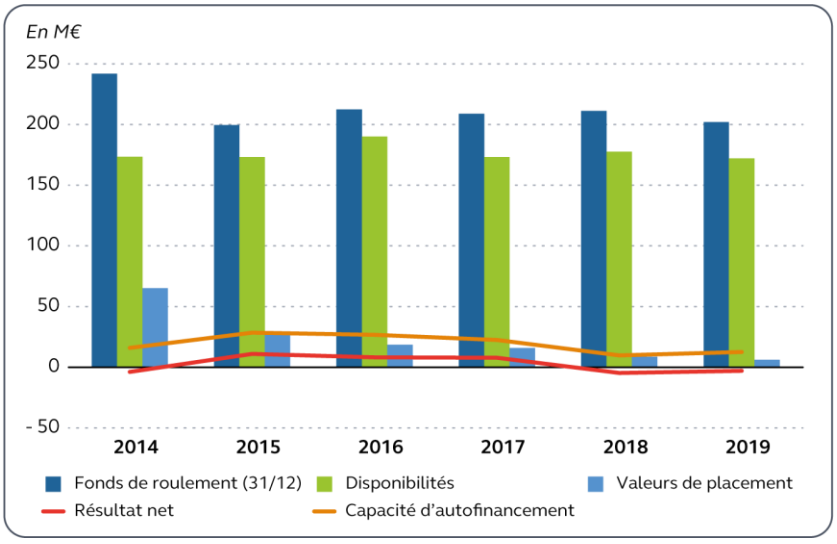
153 CDBF, Arrêt du 22 décembre 2010, Chambre régionale d'agriculture de Midi- Pyrénées.

154 CDBF, Arrêts des 13 décembre 2018, CDA du Puy-de-Dôme et du Tarn-et-Garonne ; du 12 février 2019, CDA du Finistère ; et du 23 mars 2019, CDA de la Corrèze et de la Gironde.

155 Cf. Projet stratégique des chambres d'agriculture, domaine d'activité stratégique n° 6 : accompagnement du développement numérique de l'agriculture dans les territoires, page 28.

2015, une nouvelle dégradation de la situation financière du réseau peut être constatée depuis lors[156].

Graphique n° 1 : évolution de la situation financière des chambres d'agriculture (en M€)



Source : MAA d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

Les charges des chambres d'agriculture ont continué d'augmenter, au moins jusqu'en 2018, du fait notamment de la montée en puissance des chambres régionales alors que leurs produits stagnent, voire diminuent certaines années (subventions et prestations en 2016).

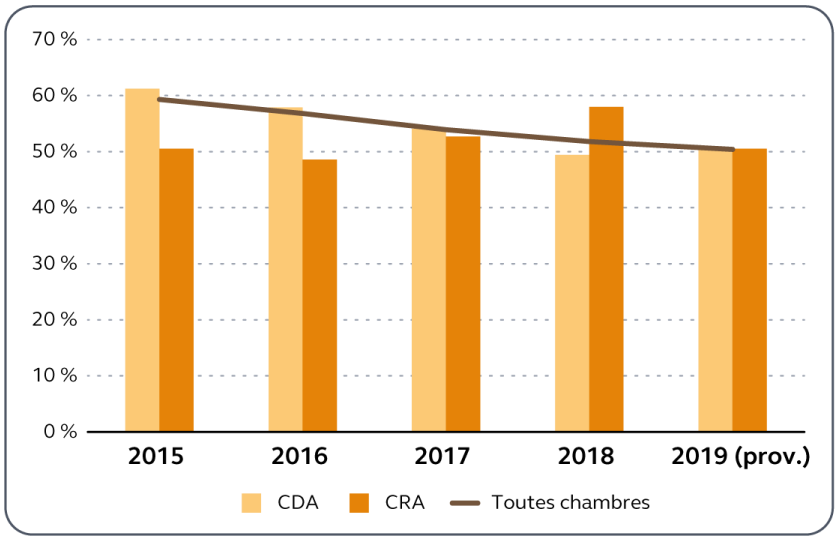
Quelques situations requièrent une attention particulière : il s'agit soit de grandes chambres régionales comme celle de Bretagne qui n'ont pas encore trouvé leur équilibre malgré les versements que leur font en fin d'année les chambres départementales, soit de petites ou moyennes chambres départementales qui ne parviennent plus à trouver un modèle économique viable.

Les restructurations du réseau n'ont donc pas eu tous les effets budgétaires et financiers attendus, les locaux des chambres fusionnées ayant la plupart du temps été conservés, en l'absence de stratégie immobilière et de redéploiement des personnels.

[156] Les résultats nets cumulés sont à nouveau déficitaires, de 4,8 M€ en 2018 et 2,9 M€ en 2019.

La masse salariale représente toujours plus de la moitié des charges du réseau, même si cette proportion tend à se réduire légèrement en 2018.

Graphique n° 2 : pourcentage des frais de personnel des chambres d'agriculture[157] sur leurs dépenses consolidées

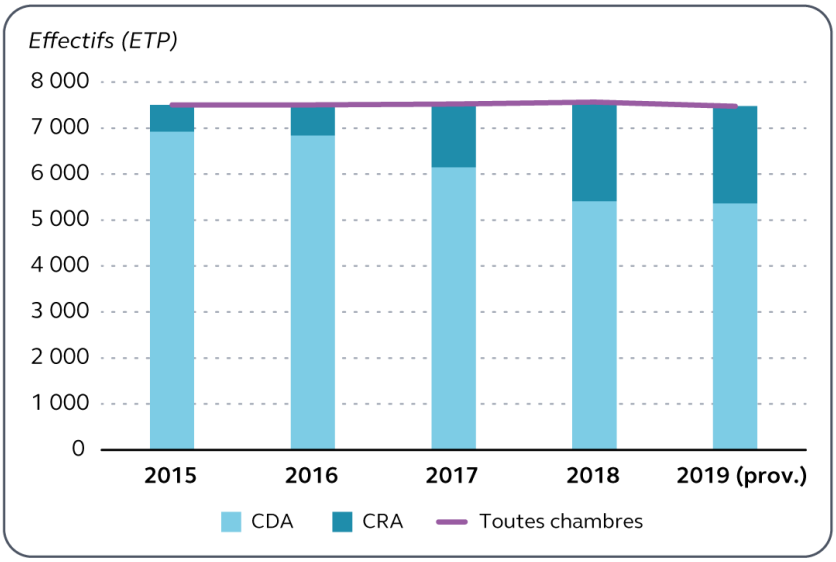


Source : APCA (enquête annuelle données financières)

Les effectifs des chambres d'agriculture restent globalement stables, la mutualisation n'ayant entraîné jusqu'en 2018 qu'un transfert d'environ 1 500 agents, des chambres départementales vers les chambres régionales. La baisse de leurs effectifs, de -2 % en 2019 et 2020, n'est due qu'à la création de la DNSI qui se traduit par le transfert à l'APCA de 149 agents.

[157] Les chambres d'outre-mer et les chambres interdépartementales sont assimilées aux chambres départementales (CDA) et les chambres d'agriculture de région (CAR) aux chambres régionales (CRA).

Graphique n° 3 : évolution des effectifs permanents des chambres d'agriculture (ETP)[158]



Source : APCA (enquête annuelle données sociales complétée des derniers chiffres connus pour les chambres n'ayant pas fourni de données)

Le cadre statutaire du réseau reste inchangé : le personnel, permanent ou recruté à durée déterminée, peut en effet être de droit public, ce qui est généralement le cas du personnel administratif, ou de droit privé, pour les agents affectés à des services dont l'activité est principalement de nature industrielle et commerciale. L'unification des « statuts » du personnel reste à faire pour permettre plus de souplesse et de mobilité. Dans le rapport public annuel 2017, la Cour soulignait les réformes qui s'imposaient ; aucune d'elles n'a été mise en place à l'échelle du réseau :

- la revalorisation automatique annuelle minimale de 1,7 % de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution de points au choix, n'a pas été remise en cause, certaines chambres pratiquant une revalorisation bien supérieure ;

[158] L'effectif en équivalent temps plein (ETP) des chambres d'agriculture est d'environ 7 500 sur toute la période examinée. En 2019, leur nombre d'emplois permanents (personnes employées) est de 8 000, soit 8 328 avec l'APCA.

- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) n'a pas été promue au niveau national : elle figure seulement dans les propositions formulées par l'APCA dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance à signer avec l'État ;
- la mobilité géographique n'existe toujours pas au sein du réseau, les agents devant démissionner pour passer d'un établissement à l'autre.

La loi ASAP du 7 décembre 2020 ouvre la perspective d'évolutions répondant aux souhaits exprimés par l'APCA. Le Gouvernement devrait prendre par ordonnance des mesures concernant notamment le rapprochement des règles applicables aux agents de celles prévues par le code du travail.

B - Une réforme du financement pour répondre aux enjeux d'un réseau rénové

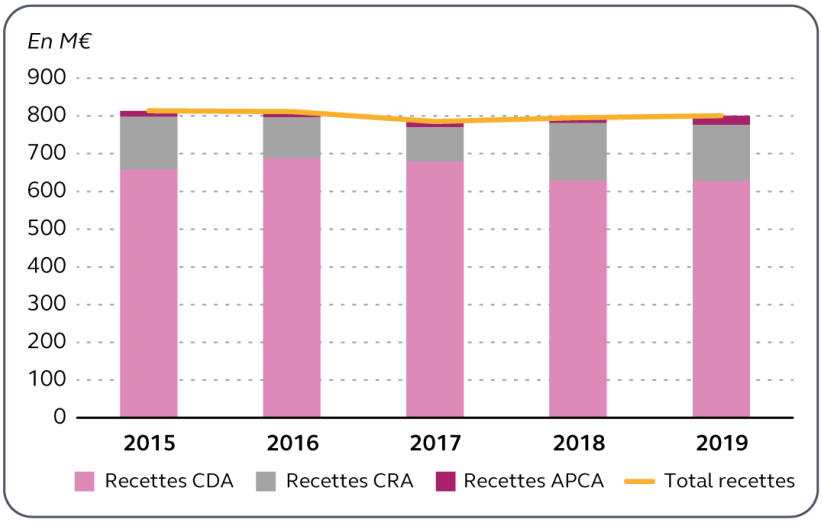
Le principal point de faiblesse, sur lequel aucune avancée n'est intervenue depuis une dizaine d'années en dépit des progrès accomplis en termes d'organisation, tient à l'absence de réforme du financement du réseau des chambres d'agriculture.

1 - Des règles de financement, sources de rigidité et de disparités

Si l'équilibre financier du réseau s'est dégradé depuis près d'une décennie, c'est non seulement en raison d'une maîtrise insuffisante de ses dépenses mais aussi de ressources devenues, malgré leur diversité[159], inadaptées aux besoins des différents niveaux d'établissements.

[159] Outre leurs trois principales ressources, TFCA, prestations et subventions, les établissements du réseau bénéficient de recettes diverses, pour plus de 50 M€ en 2019 (produits domaniaux, produits financiers, produits exceptionnels et autres recettes).

Graphique n° 4 : recettes totales du réseau, hors doubles comptes[160] (en M€)



Source : MAA (complété par la Cour des comptes pour la CDA de l'Oise en 2017)

Les recettes du réseau se réduisent sensiblement entre 2015 et 2019.

Les subventions perçues par le réseau, qui représentent environ 26 % de ses ressources, ont ainsi été réduites de 15 % en 2016, sans retrouver par la suite leur niveau de 2015.

Les subventions de l'État et de ses opérateurs, comme celles des départements, baissent alors que les liens se renforcent avec d'autres organismes publics, notamment les régions. Les financements provenant des collectivités locales représentent désormais plus de 40 % des subventions aux chambres d'agriculture.

Les prestations vendues constituent le principal gisement de recettes des chambres d'agriculture qui n'a pas encore été assez exploité malgré les efforts entrepris. Ces recettes ne se sont développées qu'au cours des années récentes, jusqu'à représenter plus de 30 % des produits du réseau. Mais les chambres d'agriculture sont en concurrence avec l'offre privée. Elles subissent l'attrition des effectifs des exploitants et leur faible capacité contributive dans certaines régions (outre-mer, zones de montagne). Il en résulte de fortes inégalités entre les chambres départementales, principales bénéficiaires de ces recettes de « proximité ».

[160] Les ressources globales brutes du réseau (avec doubles comptes) doivent être nécessairement retraitées pour éliminer les transferts internes aux établissements (entre CDA et CRA et entre chambres d'agriculture et APCA/FNSP notamment).

Le financement du réseau repose donc principalement sur la taxe pour frais de chambres d'agriculture, perçue par les chambres départementales et les chambres d'agriculture de région (actuellement celle d'Île-de-France).

Bien que gelée depuis 2015 à 292 M€, cette recette reste toujours la première ressource des chambres départementales (42 % en 2015 et 45 % en 2018 hors doubles comptes) et du réseau (36 % en 2015 et 37 % en 2018).

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA)

Prévue par l'article 1604 du Code général des impôts au profit des chambres départementales, interdépartementales et des chambres d'agriculture de région, son montant est fixé chaque année dans la limite d'un plafond déterminé par les lois de finances. Son taux annuel est calculé par les services fiscaux : il résulte de la division du produit arrêté par la chambre, qui n'a pas varié depuis 2015, par le total des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la circonscription de la chambre. Les taux d'imposition, dont la moyenne nationale est de 12 %, sont très différents d'un département à l'autre. Les chambres, même lorsqu'elles sont en difficulté financière, n'ont aucune marge d'évolution à la hausse de leurs ressources fiscales en raison du gel du plafond des produits nationaux décidé par les lois de finances.

Une part du produit de la TFCA est reversée par les chambres départementales et interdépartementales aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 10 % minimum de la recette fiscale totale régionale, déduction faite des versements prévus par le code forestier, correspondant aux produits issus des parcelles de bois et forêts, au profit des organismes et programmes forestiers (6,3 % du total). Ce taux minimal de 10 % n'a pas évolué depuis 2012 alors que les budgets des chambres régionales se sont considérablement accrus depuis. Cette situation conduit les chambres régionales à appeler, auprès des chambres départementales, des contributions complémentaires pour les programmes et services financés pour le compte de ces établissements.

Une autre part du produit de la TFCA, portée en 2020 par décret de 1 à 1,5 %[161] du montant total des recettes fiscales de chaque chambre, est reversée au Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)[162] géré par l'APCA.

Enfin, le fonctionnement de l'APCA est indirectement financé par la TFCA, en fonction des délibérations prises par cet établissement fixant le montant des contributions demandées aux chambres du réseau.

[161] La loi ayant créé le FNSP autorise l'augmentation de cette part jusqu'à 5 %.

[162] Créé fin 2014, le FNSP est destiné à fournir aux chambres d'agriculture une ressource collective pour la mise en œuvre de la péréquation et de la modernisation du réseau.

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA) est un produit des chambres départementales alors que leur compétence fiscale ne correspond ni au niveau de leur activité, pour certaines d'entre elles, ni à l'importance relative de leurs missions susceptibles d'être financées par l'impôt. Leur activité, pour l'essentiel de proximité, est centrée sur des prestations tandis les chambres régionales sont plutôt tournées vers la coordination stratégique, la mutualisation régionale, le pilotage des programmes et les relations avec l'État en région et les conseils régionaux.

Leur mission de représentation pourrait justifier qu'elles puissent percevoir la TFCA. Encore a-t-il été admis récemment par le réseau que cette mission puisse se financer par d'autres moyens[163]. Des activités de service public toujours assumées par certaines chambres départementales peuvent également relever d'un financement au titre de la TFCA mais elles bénéficient aussi de subventions, voire parfois de produits tirés des ventes de prestations.

Une grande partie des missions nécessitant un financement par l'impôt ne relève donc plus de la compétence des chambres départementales mais de celle des chambres régionales. Ces dernières et l'APCA peuvent faire valoir l'accroissement de leur rôle stratégique et le poids de leurs missions mutualisées pour revendiquer une prééminence fiscale.

Une affectation directe de la ressource fiscale à l'APCA et au fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) serait envisageable, compte tenu de leur place dans le réseau et de leur poids financier accru, notamment avec le transfert à l'échelon national des systèmes d'information. Il permettrait d'éviter les retards ou refus de mandatement des contributions de certaines chambres départementales à l'origine de contentieux. L'APCA a également proposé récemment d'étendre aux chambres régionales d'agriculture cette affectation à la source.

2 - Une compétence fiscale à régionaliser

Lors de son précédent contrôle de l'APCA et dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait recommandé de transférer la compétence fiscale des chambres d'agriculture du niveau départemental au niveau régional. Cette recommandation n'a pas été suivie, malgré une tentative du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020[164].

[163] Cette mission représente, en 2018, 133,3 M€ de charges pour les CDA, alors que le produit de la TFCA qu'elles perçoivent est de 286 M€, déduction étant faite de la taxe revenant à la CAR Île-de-France.

[164] Cette disposition était également assortie d'une évolution à la baisse de 15 % des produits de la TFCA.

L'évolution récente du réseau renforce encore la nécessité d'une mise en cohérence des modalités de perception et de redistribution des ressources fiscales. En effet, certaines chambres régionales (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) exercent désormais, outre les fonctions support comme c'est le cas de toutes les CRA, toutes les missions d'intervention des chambres d'agriculture de leur ressort. Les mouvements financiers, pour faire remonter des chambres départementales le produit des taxes, voire une partie de leur fonds de roulement, au niveau régional, ne sont guère compatibles avec la clarté de leurs budgets et comptes respectifs, en l'absence de consolidation.

Par ailleurs, la grande dispersion de la ressource fiscale entre les départements ne tient compte ni des besoins des chambres d'agriculture, ni de l'étendue du département ou de sa topographie, ni de sa population agricole. Dans ces conditions, certaines chambres sont déficitaires de manière récurrente, faute de ressources fiscales suffisantes : celles de l'Ain, de l'Ardèche et de l'Hérault depuis quatre exercices successifs, alors que celles de la Saône-et-Loire, de la Drôme et de l'Aude, aux caractéristiques assez proches mais avec des ressources fiscales plus élevées, n'ont connu aucun déficit sur les mêmes années.

Dans ces conditions, la centralisation régionale des produits fiscaux pourrait avoir le double intérêt de garantir à la chambre régionale les moyens de son financement et d'allouer aux chambres départementales les ressources fiscales nécessaires à leurs missions dans le respect de la stratégie définie en commun à l'échelon régional. Elle pourrait permettre une péréquation régionale, en sus de celle modeste au niveau national dans le cadre du fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)[165].

[165] Si le FNSP est bien devenu un vecteur de la modernisation du réseau, il ne joue pas pleinement son rôle de solidarité entre ses membres compte tenu de la faible proportion d'actions répondant strictement à ce critère.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En réponse aux réflexions engagées par l'APCA et les établissements de son réseau pour la mandature en cours, il est urgent que l'État définisse lui-même sa vision stratégique pour le réseau des chambres d'agriculture. Il doit en effet préciser ce qu'il attend de ce réseau d'établissements publics, en appui à la mise en œuvre de ses politiques publiques. Les grands axes du plan de relance présentés le 3 septembre 2020 par le Gouvernement concernant l'agriculture traduisent l'ampleur de l'adaptation attendue dans les prochaines années, nécessitant l'aide efficace des chambres d'agriculture.

Au-delà du contrat d'objectifs et de performance, à conclure rapidement pour préciser les ambitions et les objectifs prioritaires entre l'État et les établissements du réseau des chambres d'agriculture, il convient d'aller au bout de la régionalisation du réseau en termes de gouvernance et de financement.

Pour le fonctionnement de l'APCA et des établissements de son réseau, la promulgation de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 ouvre la voie à une indispensable réforme de la gestion des ressources humaines. Elle devrait constituer un puissant levier pour améliorer l'efficacité et l'efficience du réseau.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *conclure, au plus tard en 2021, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture* (MAA, APCA) *;*
2. *encourager la fusion des chambres départementales (*MAA, *recommandation réitérée) ;*
3. *définir dès 2021 un schéma directeur des systèmes d'information sur cinq ans, s'alignant sur la stratégie du réseau des chambres d'agriculture* (APCA) *;*
4. *négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024* (MAA, APCA) *;*
5. *mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel (*MAA, *recommandation réitérée et complétée) ;*
6. *transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional (*MAA, MEF, APCA, *recommandation réitérée).*

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance 253
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation 255
Réponse du président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) 259
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne 260
Réponse du président de la chambre d'agriculture de Corse 261
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Normandie 261
Réponse du président de la chambre régionale des Pays de la Loire 262

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud
Président de la chambre d'agriculture de Haute-Corse
Président de la chambre d'agriculture d'Île-de-France
Président de la chambre d'agriculture du Jura
Président de la chambre d'agriculture de Martinique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Je vous informe que je partage pleinement les constats effectués par la Cour et ne propose donc aucune modification à ce rapport.

En effet, plusieurs progrès ont été réalisés ces dernières années avec, notamment, la création d'une direction nationale des systèmes d'information, l'élaboration de nouveaux outils techniques et numériques par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour accompagner les chambres dans leurs activités métier ou encore la définition, dans le cadre du projet stratégique, d'indicateurs de performance normalisés pour le réseau.

Cette démarche doit être poursuivie de manière à accélérer la convergence au sein du réseau, que ce soit dans la mise en œuvre des orientations nationales ou dans l'utilisation d'outils et de normes communes.

Je ne peux donc que soutenir les recommandations n° 1 et 5 relatives respectivement à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance en 2021 et à la reconnaissance formelle de l'APCA comme tête de réseau, avec les prérogatives lui permettant d'exercer effectivement ce rôle.

Je partage également pleinement la recommandation n° 2 visant à encourager la fusion des chambres départementales, tout en veillant à ne pas multiplier les modèles de fusion.

En ce qui concerne plus particulièrement les systèmes d'information, je ne peux que regretter le manque d'adhésion de certaines chambres au nouveau SI Finances (Qualiac). Le déploiement rapide de cet outil dans tout le réseau est éminemment souhaitable aussi bien pour des raisons financières (surcoûts liés à la coexistence de deux logiciels) que pour des raisons de pilotage du réseau des chambres.

À cet égard, il faut espérer que l'extension aux chambres qui ne l'ont pas encore adopté de la cotisation versée par ces dernières pour l'utilisation de l'outil favorisera leur adhésion. Je formule ainsi le souhait que toutes les chambres disposent pour l'exercice 2022 de ce nouveau SI Finances, comme envisagé.

Il est également indispensable que l'APCA définisse un schéma directeur informatique sur cinq ans (recommandation n° 3). L'APCA devra mener cette réflexion en s'assurant de la soutenabilité des projets d'investissement. Le niveau actuel des investissements réalisés par

l'APCA est élevé (6,8 millions d'euros en 2021, essentiellement pour des projets informatiques) ; il ne pourra pas être maintenu au-delà de 2021 si l'APCA ne dispose pas de recettes supplémentaires.

J'approuve aussi la recommandation n° 6 visant à transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. Celle-ci ayant déjà été émise lors du précédent rapport public annuel de 2017, elle avait donné lieu à des dispositions incluses dans le projet de loi de finances de 2020, notamment une primo-affectation de la taxe aux chambres régionales d'agriculture (CRA) qui auraient ensuite reversé une part maximale de 70 % du produit aux chambres départementales d'agriculture (CDA).

Cette réforme n'avait toutefois pas pu être menée jusqu'à son terme et un rapport sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture avait été demandé par le Parlement.

Lors de l'élaboration de ce dernier, la direction du Budget s'est prononcée en faveur :

- *d'un renforcement de la tête de réseau consulaire, passant par un nombre accru de fusions de CDA au sein de CRA et une amélioration substantielle des données financières produites par l'APCA ;*
- *d'une harmonisation progressive des taux départementaux de remontée de la TATFNB des CDA vers les CRA se traduisant par une hausse de ces taux, notamment dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Occitanie, et en Corse ;*
- *d'une poursuite de la mutualisation en matière immobilière, passant notamment par un accroissement des moyens dévolus au fonds national de solidarité et de péréquation du réseau des chambres d'agriculture (FNSP).*

Ces mesures devront être évaluées à l'aune des dispositifs effectivement mis en place dans le contrat d'objectifs et de performance de l'APCA devant être finalisé d'ici la fin 2021.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Par courrier en date du 18 décembre 2020, vous m'invitez à répondre au chapitre intitulé « l'évolution du réseau des chambres d'agriculture » destiné à figurer dans le RPA 2021 de la Cour des Comptes. Vous voudrez bien trouver ci-dessous les éléments de réponse que les recommandations émises par vos services dans le chapitre appellent de ma part.

Recommandation n° 1 : Conclure, au plus tard en 2021, le Contrat d'Objectifs et de Performance entre l'État et le réseau des Chambres d'agriculture

L'intention du Gouvernement de signer un COP avec le réseau des Chambres d'agriculture avait été annoncé par le Premier ministre lors de la convention des chambres d'agriculture de septembre 2018. Après un premier travail interne à l'administration visant à définir les attentes de l'État vis-à-vis du réseau, les échanges avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) qui agit ici pour le compte du réseau, sur ce projet de contrat ont débuté au printemps 2019.

Il est toutefois à noter que le temps de la négociation s'est étiré du fait de la suspension des échanges pendant plusieurs mois, d'abord à l'initiative de l'APCA, à la suite de l'annonce dans le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2020 d'une baisse de 45 millions d'euros (M€) du plafond de la taxe fiscale affectée au réseau (reprise des discussions fin 2019 à la suite de l'abandon de cette baisse) puis de la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a fortement mobilisé le réseau dans le maintien de la chaine d'approvisionnement des produits agricoles et alimentaires et dans l'accompagnement des exploitants agricoles pour le recours aux dispositifs d'aide mis en place par le Gouvernement pour faire face à cette crise.

Lors de mon intervention devant la session de l'APCA du 30 septembre 2020, quelques mois après ma prise de poste, j'ai rappelé le vœu du Gouvernement de conclure le contrat dans les meilleurs délais alors que le projet stratégique de mandature a lui été adopté en novembre 2019. Le projet de COP, en particulier son volet dédié au support à l'action (organisation, ressources humaines, immobilier…) a fait l'objet d'une première présentation devant la session de l'APCA du 17 décembre 2020. Les échanges doivent se poursuivre avec l'APCA dès le début de l'année 2021. Je souhaite que la conclusion et la signature de ce contrat puisse intervenir en 2021.

Aux côtés du projet stratégique de mandature, le COP doit orienter et structurer l'action des Chambres jusqu'à la fin de la présente mandature (2025). Il est à noter que les actions prévues sur le volet

« métier » du contrat rejoignent, en grande partie, les ambitions que le réseau s'est fixé sur les axes 1 et 2 de son projet stratégique. La mise en place d'indicateurs doit permettre d'assurer un suivi de la mise en œuvre des actions attendues du réseau et de l'atteinte des objectifs correspondants.

Recommandation n° 2 : Encourager la fusion des Chambres départementales

En application des dispositions de l'article L. 510-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM), la création d'une chambre interdépartementale nécessite des avis concordants des Chambres concernées, de leurs autorités de tutelle et de l'APCA.

Les autorités en charge de la tutelle des Chambres d'agriculture ne peuvent dès lors imposer une fusion entre établissements du réseau sans volonté exprimée par les élus en ce sens, que ce soit dans l'objectif de gagner en efficience ou de disposer de la taille critique pour assurer l'exercice des missions qui sont confiées à ces établissements.

Le Ministère, qui est pleinement à l'écoute des acteurs locaux, encourage régulièrement le réseau à se saisir de tous les leviers de mutualisation d'ores et déjà mis à sa disposition dans la réglementation en vigueur et l'accompagne dans cette recherche d'efficience en lui donnant les moyens de s'organiser.

Ainsi, il est à noter que dans le cadre de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, le Gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnance pour modifier les dispositions du code précité afin de prévoir les conditions dans lesquelles une Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) et l'ensemble des Chambres départementales et interdépartementales de sa circonscription peuvent convenir de la création d'une Chambre d'agriculture de région et de la transformation des Chambres départementales et interdépartementales qui le souhaitent en Chambres territoriales dépourvues de la personnalité juridique. Cette ordonnance doit ainsi donner lieu à la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, qui vise à concilier mutualisation (par la fusion de tout ou partie des établissements établis à l'échelle d'une région) et maintien d'une relation de proximité (avec la création d'assemblées d'élus en charge de l'exercice de missions de proximité), susceptible d'intéresser les Chambres départementales.

Le Gouvernement reste néanmoins vigilant face à un risque de dispersion des modes d'organisation et recherche une stabilisation de l'organisation du réseau autour d'un nombre limité de modèles, tenant compte des enseignements de l'expérimentation en cours mise en œuvre dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 prise pour son application.

Recommandation n° 4 : Négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024

La coexistence de différentes catégories de personnel (droit public, droit privé) au sein du réseau des Chambres d'agriculture est source de complexité pour la gestion des personnels.

Jusqu'à ce jour, la recherche de convergence des conditions de travail et d'emploi et des garanties sociales entre les agents de droit public et les agents de droit privé du réseau s'est faite au travers des instances de dialogue social mises en place en son sein.

Par le décret n° 2015-549 du 18 mai 2015, la Commission Nationale de Concertation et de Proposition du réseau, chargée d'être force de proposition auprès de la Commission Nationale Paritaire du réseau (seule habilitée à faire évoluer le statut du personnel administratif des Chambres d'agriculture), s'est ainsi vue confier la mission, dans un délai de 5 ans à compter de la publication du décret précité, de s'assurer « de la cohérence des dispositions du statut du personnel des chambres d'agriculture avec les dispositions du code du travail » dans plusieurs domaines. Les résultats des travaux de cette commission, achevés en mai 2020, se sont avérés restreints et décevants selon l'ensemble des parties prenantes au dialogue social au sein du réseau. Ils invitent à changer de méthode pour mener à bien cet objectif de convergence.

Sur la base de ces considérations, le Gouvernement a été habilité dans le cadre de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique précitée à légiférer par ordonnance pour rapprocher les règles applicables aux agents des établissements du réseau et des organismes inter-établissements du réseau de celles prévues par le code du travail et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles. Cette habilitation doit permettre, après concertation avec les représentants des employeurs et des Organisations Syndicales représentatives du personnel des Chambres d'agriculture, de participer à une harmonisation des conditions de travail et d'emploi de l'ensemble des agents du réseau et, in fine, de s'orienter vers une simplification et une modernisation de la gestion du personnel dudit réseau.

Recommandation n° 5 : Mentionner explicitement dans le CRPM la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel

Si les derniers textes adoptés au sujet du réseau des Chambres d'agriculture (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, décret n° 2012-610 du 13 mai 2016) ont eu pour effet d'élargir les attributions confiées à l'APCA, cette dernière rencontre encore toutefois des difficultés pour assurer un véritable pilotage du réseau (déploiement d'outils stratégiques, gestion du personnel). Au regard de cette situation et en accord avec l'APCA,

le Gouvernement a fait le choix de conforter encore l'APCA dans son rôle de tête de réseau. Ainsi, dans le cadre de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique précitée, le Gouvernement a porté des dispositions l'habilitant à légiférer par ordonnance pour compléter les missions de l'APCA et ses compétences relatives à l'animation du réseau des Chambres d'agriculture et des organismes inter établissements du réseau, y compris en matière de gestion des personnels.

Cette ordonnance doit permettre de consacrer juridiquement l'APCA comme tête de réseau, à l'instar de ce qui prévaut dans les autres réseaux consulaires, de renforcer sa capacité à définir des orientations stratégiques pour le réseau. Elle doit en particulier l'autoriser à définir une stratégie nationale du réseau, à édicter de nouvelles normes dans le domaine fonctionnel (notamment en matière de systèmes d'information), tout comme d'arrêter une politique générale du réseau en matière de gestion des personnels et ainsi participer à une harmonisation des conditions d'emploi et de travail de ces derniers.

Si elle représente déjà l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et est habilitée à signer, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié, l'APCA est aussi susceptible de voir son rôle évoluer dans la gestion du dialogue social au sein du réseau.

Recommandation n° 6 : Transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional

Le prélèvement de la Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti (TATFNB) directement à l'échelon régional a été proposé dans le PLF 2020, mais les dispositions relatives aux Chambres d'agriculture y ont finalement été retirées à la demande des parlementaires.

Il est à noter que cette recommandation d'un circuit de distribution de la TATFNB simplifié a été proposé dans le rapport au Parlement sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la TATFNB pris en application de la Loi de Finances Initiale pour 2020. L'idée d'une affectation directe du versement de la TATFNB aux chambres départementales, aux CRA ainsi qu'à l'APCA apporterait une simplification, rendrait le circuit de reversement de la TATFNB plus transparent et donnerait les moyens à chaque entité d'assurer son développement à court, moyen et long terme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (APCA)

Je partage en grande partie les recommandations et les constats généraux émis par la Cour. Nombre d'évolutions préconisées sont déjà réalisées ou avancées. C'est le cas notamment en ce qui concerne la direction nationale des systèmes d'information que nous venons de créer ainsi que de l'orientation vers une réforme de la gestion des ressources humaines dont notre réseau a besoin.

En revanche, l'APCA ne partage pas l'analyse de la Cour qui la conduit à recommander d'encourager la fusion des chambres départementales d'agriculture. Tant le contrat d'objectifs et de performance en cours de finalisation entre l'État et notre réseau que les conclusions de la récente mission parlementaire sur la réforme du financement des chambres d'agriculture soulignent les enjeux de proximité pour l'accompagnement de l'agriculture française par nos établissements et donc l'importance de l'échelon local pour ce faire.

De même, l'APCA est absolument défavorable au transfert de la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. En revanche, elle a proposé que soit mis en œuvre l'affectation directe aux chambres régionales et à l'APCA d'une partie du produit de la TATFNB, ce qui serait la bonne réponse à la problématique du fonctionnement financier du réseau à ses niveaux départemental, régional et national et le garant du maintien d'un service de proximité fort aux agriculteurs.

Par ailleurs, je souhaite indiquer mon désaccord avec plusieurs assertions de la Cour dans son rapport.

Ainsi, la Cour souligne « un affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse » ou encore « l'élaboration tardive d'un premier projet stratégique ». Au contraire, le projet stratégique du réseau des chambres pour 2019-2025, qui n'est d'ailleurs et évidemment pas le premier, a été élaboré pour l'essentiel dès le début de la présente mandature en 2019. Il est paradoxal que la Cour souligne l'activité intense du réseau pendant la crise sanitaire en cours et relève un retard qui doit donc être relativisé. Contrairement à ce qu'affirme la Cour le projet stratégique fixe bien des priorités qui font même l'objet d'indicateurs mesurables qui permettront de piloter l'atteinte des objectifs partagés par l'ensemble du réseau.

Enfin, l'APCA insiste sur les moyens financiers et juridiques qui seront nécessaires au réseau des chambres d'agriculture pour la mise en œuvre des évolutions recommandées par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE DE BRETAGNE

Item « Restructuration du réseau »

Organisation expérimentée en BZH/PDL et Normandie, source de complexité et d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux

Suite à la transformation engagée par la CRAB en 2017 vers une mutualisation poussée des 5 établissements bretons, l'organisation choisie montre sa double pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agricultures de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un seul organigramme régional harmonisé, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, le renforcement de la proximité avec des antennes maillant le territoire, animées localement avec les membres des CDA et de la CRAB, en lien direct avec le projet régional commun.

Le maintien d'instances départementales et régionales, composées d'élus des 5 établissements permet de garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État en département et en Région ainsi qu'avec le Conseil Régional, les Conseils Départementaux, les EPCI sur les enjeux agricoles. Cette organisation permet de piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture qui reste bien « l'acteur du dernier km », au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (Exemples 2020 : circuits courts, zones de non traitement, problèmes fonciers, agriculteurs en difficulté...).

Item « Régionalisation compétence fiscale »

Centralisation régionale des produits fiscaux

Le maintien de la compétence fiscale en département n'a pas fait obstacle à la réorganisation en région à travers un budget compilé au niveau du Groupe des 5 Chambres d'agriculture bretonnes, et a garanti les moyens de fonctionner à chaque échelon.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE DE CORSE

Dans votre courrier concernant l'évolution du réseau des Chambres d'agriculture, vous évoquez la possibilité de création d'une Chambre unique pour la Corse.

Aussi je souhaite vous informer que la Chambre Régionale d'agriculture de Corse réunie en assemblée générale le 08 octobre 2020 a acté l'engagement des trois Chambres pour aller vers une Chambre Territoriale d'Agriculture et donné mandat à son président pour prendre toutes les dispositions nécessaires à la réalisation de ce projet. De plus la session a également convenu qu'il nous fallait clarifier les champs de compétences et les prérogatives de cette future Chambre avec l'État et la Collectivité de Corse.

J'ai donc, Monsieur le Premier Président, demandé et obtenu un budget au Fonds National de Solidarité et de Péréquation de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture APCA, qui nous a permis de recruter M. Pierre- Christophe Adrian, via le Cabinet Resolia. Il a en charge une étude de l'environnement local, État, Collectivité, Chambre, compte tenu du chevauchement actuel des missions et des compétences, il a aussi en charge, les modalités de création et déploiement de la Chambre Unique.

Ainsi, je vous confirme que conformément aux préconisations de la Cour des Comptes, le projet de Chambre unique est bien engagé par la Chambre Régionale d'agriculture de Corse et suit son cours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE DE NORMANDIE

L'organisation dans laquelle s'est engagée la Chambre d'agriculture de Normandie à partir de 2018, avec le maintien des Chambres départementales d'agriculture, n'est ni source de complexité, ni d'ambiguïté.

Au contraire, cette organisation montre sa pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agriculture de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un organigramme régional commun, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, la mise en place et le suivi de tableaux de bord et d'indicateurs d'évaluation, une offre de services commune, des antennes maillant le territoire, pilotées au niveau départemental en déclinaison du projet régional commun. Par cette organisation, la Chambre d'agriculture reste bien « l'acteur du dernier km ».

Le maintien d'instances élues en département, pour garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État, le Conseil Départemental, les EPCI sur les enjeux agricoles, et piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (exemples en 2020 : les actions sur les circuits courts, les zones de non traitement, les problématiques foncières, l'accompagnement des agriculteurs en difficulté…)

Au sujet de la régionalisation de la compétence fiscale, la Chambre d'agriculture de Normandie souhaite rappeler que :

- *Le maintien de la compétence fiscale en département n'a été ni un obstacle à la réorganisation en région, garantissant les moyens de fonctionner à chaque échelon, ni un obstacle à la consolidation des budgets en région, et à un pilotage budgétaire centralisé optimisant les ressources.*
- *Par ailleurs, le maintien de la compétence fiscale en département est cohérent avec le maintien d'établissements départementaux, et l'action d'élus qui s'engagent et rendent des comptes sur l'action de la Chambre vis-à-vis des ressortissants, au plus près de leurs attentes, dans une approche ascendante, partant du terrain et non centralisatrice.*

La régionalisation de la compétence fiscale conduirait dans le cadre de la convergence régionale à devoir augmenter l'impôt sur certains départements, situation impossible à expliquer aux agriculteurs et propriétaires, qui ne pourraient comprendre que la réorganisation des Chambres d'agriculture les pénalise fiscalement, et les rendraient hostiles à toute évolution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES PAYS DE LA LOIRE

Vous avez bien voulu me transmettre les extraits du chapitre concernant les Chambres d'agriculture destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et je vous en remercie.

Comme vous le proposez dans votre courrier d'accompagnement, je vous apporte ma réponse dont je souhaite la publication.

L'organisation dans laquelle s'est engagée, à compter du 1er janvier 2018, la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire n'est pas source de complexité, ni d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux. Au contraire, cette organisation a permis de rationaliser au sein d'un même employeur l'organisation des services des Chambres d'agriculture de la région (à noter que la Chambre d'agriculture de la Mayenne a rejoint cette organisation le 1er janvier 2021) tout en conservant une instance départementale assurant les missions consulaires auprès du préfet et des services déconcentrés de l'administration, du conseil départemental et des autres collectivités et acteurs départementaux. Le pilotage des missions d'intervention est donc organisé régionalement et la nécessaire proximité avec les instances départementales est garantie avec une organisation départementale consulaire de la Chambre d'agriculture.

Le contrôle de la Cour des comptes qui a eu lieu en Pays de la Loire date d'octobre 2018 et non d'octobre 2019 comme indiqué par erreur. Par ailleurs il portait sur la période 2013-2017 et n'intégrait donc pas l'année 2018, première année de cette nouvelle organisation. Le propos de la Cour indiquant une régression dans la capacité à produire une information analytique avec des indicateurs de performance pour mesurer les conséquences de la régionalisation est donc surprenant puisque l'objet du contrôle ne portait pas sur l'année 2018 mais sur la période antérieure. Aucune donnée précise n'a d'ailleurs été demandée ni pu être fournie pour l'année 2018.

La nature des indicateurs fournis aux membres de la session de la CRA Pays de la Loire entre 2014 et 2017 pour analyser les effets de la mutualisation régionale n'a pas varié sur la période 2014-2017 (je vous joins les tableaux fournis pour les années 2015 à 2017). Il est donc difficile d'écrire, me semble-t-il, qu'ils ont marqué une régression depuis 2014.

L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire

PRÉSENTATION

L'agence du numérique (ADN), service à compétence nationale d'une quarantaine de personnes créé en février 2015 et rattaché à la direction générale des entreprises (DGE), avait pour missions de :

- *participer au déploiement des infrastructures numériques fixes et mobiles, notamment celles prévues par le plan France très haut débit (PFTHD) ;*
- *mobiliser, structurer et animer des réseaux de médiation numérique pour « accélérer l'appropriation du numérique » par les particuliers au travers du programme Société numérique ;*
- *créer les conditions de la croissance des start-up pour en faire des champions mondiaux au travers de « l'initiative French Tech ».*

Cette agence a été supprimée lors de la mise en place au 1er janvier 2020 de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), qui a repris ses missions relatives aux infrastructures fixes et mobiles et à l'inclusion numérique. La DGE est désormais en charge de la « French Tech ».

Les trois missions gérées par l'agence contrôlée par la Cour avaient peu de synergies entre elles, mais toutes avaient pour finalité de mettre en œuvre des politiques publiques essentielles pour la transformation numérique de la France, dont l'importance a été mise en évidence par la crise sanitaire et économique de 2020.

Le contrôle de la Cour a essentiellement porté sur les résultats des missions de l'ADN et sur les exigences qui doivent accompagner leur reprise par l'ANCT et la DGE.

Après des résultats mitigés sur le déploiement des infrastructures fixes et mobiles, les actions menées par l'agence doivent désormais faire l'objet d'une appropriation complète par l'ANCT (I). Sur l'inclusion numérique, l'agence s'est dispersée dans des initiatives cosmétiques sans résultat et l'ANCT gagnerait à recourir à des dispositifs éprouvés (II). Enfin la visibilité et le soutien donnés par l'agence aux start-up du numérique sont encourageants mais ont été obtenus dans des conditions parfois discutables (III).

I - Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles : des résultats mitigés, une accélération nécessaire

Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles de très haut débit prévu par les plans de 2010 et 2013 est financé par des crédits budgétaires classiques[166] et des crédits gérés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA)[167], dont le groupe Caisse des dépôts (CDC) est opérateur.

L'ADN était un acteur central de ces actions dont les résultats sont mitigés car globalement inférieurs aux attentes (A) ; elle a engagé des dépenses importantes sans toutefois en assumer la responsabilité budgétaire et comptable (B) et a eu recours à des ressources extérieures dans des conditions contestables (C).

A - Un déploiement moins rapide qu'annoncé

Le déploiement des infrastructures fixes et mobiles a fait l'objet d'initiatives gouvernementales importantes au cours des dernières années pour parvenir à une couverture satisfaisante du territoire. Deux des quatre services de l'ADN devaient y contribuer : la mission très haut débit et la mission France Mobile.

[166] Programme 343 « Plan France très haut débit ».
[167] Crédits de l'action 01 du premier PIA (PIA 1) abondant le Fonds pour la société numérique (FSN).

1 - Les infrastructures fixes de très haut débit

a) Des objectifs ambitieux en termes de déploiement des infrastructures fixes de très haut débit[168]

Le plan France très haut débit lancé en 2013 fait suite au plan national très haut débit (PNTHD) de 2010, qui avait conduit l'Arcep[169] à délimiter des zones très denses, desservies par les opérateurs privés, et des zones moins denses, parmi lesquelles le Gouvernement a ensuite distingué celles dans lesquelles la couverture en très haut débit relevait de l'initiative privée à la suite d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (zones AMII) et celles réservées à l'initiative publique (zones de réseaux d'initiative publique, RIP).

Le plan France très haut débit représente un investissement de 20 Md€ sur dix ans partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Pour sa part, l'État prévoit de consacrer 3,3 Md€ au soutien des RIP.

L'objectif principal de ce plan est « *la couverture du territoire en très haut débit à 100 % d'ici 2022* », dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH[170]). En février 2020, le Gouvernement a fixé un nouvel objectif : la généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire, à l'horizon 2025[171].

Les objectifs de la mission très haut débit de l'agence étaient ainsi de faire en sorte que les projets de RIP créés par les collectivités territoriales soient précisés et soutenus dans un calendrier tel que les objectifs de couverture soient atteints et de proposer, le cas échéant, d'ajuster le cahier des charges du plan pour y parvenir.

b) Des retards probables dans les zones d'initiative publique

Les projets dans les zones de réseaux d'initiative publique (RIP) ont été lancés dans la quasi-totalité des territoires et la plupart d'entre eux ont fait l'objet d'un soutien de l'État : au 10 septembre 2020, sur les 84 dossiers suivis par l'agence, tous avaient passé le cap de l'accord préalable de principe (APP) mais 16 d'entre eux devaient encore obtenir du Gouvernement une décision définitive de financement et 20 devaient encore faire l'objet d'une convention signée par la CDC et la collectivité concernée.

---

[168] Le très haut débit (THD) se mesure en quantité de données (exprimées en bits) transmises par seconde dans le sens descendant : il est supérieur à 30 mégabits par seconde (Mbit/s).

[169] Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

[170] Pour « *Fiber to the home* ».

[171] Le plan comporte également des objectifs intermédiaires qui ont varié au cours du temps. L'objectif de couvrir 50 % des foyers en très haut débit en 2017 a été atteint dès la mi-2016. L'objectif de cohésion numérique des territoires (CNT), consistant à apporter du haut débit de qualité à l'ensemble des foyers d'ici 2017, a été rendu plus exigeant (il se mesure désormais par une vitesse de connexion supérieure, à laquelle toutes les technologies contribuent, y compris le mobile) et repoussé à 2020.

Par ailleurs, l'État a donné à chaque collectivité la possibilité de soumettre à l'initiative des opérateurs privés certaines zones de RIP dans le cadre d'appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL). Ce dispositif a permis de tenir les enveloppes budgétaires, l'investissement privé prenant le relais de l'investissement public.

Des interrogations demeurent toutefois sur la capacité à atteindre 100 % de couverture en THD (et 55 % en FTTH) à horizon 2022 dans les zones de RIP. Si les zones très denses devraient être couvertes en très haut débit à 100 % en 2022 sans trop de difficultés compte tenu du niveau déjà atteint, les autres zones (AMII et RIP) malgré des résultats récents encourageants[172], pourraient connaître quelques retards (tableau n° 1).

Tableau n° 1 : locaux éligibles* au très haut débit et à la fibre optique jusqu'à l'abonné par zone au 30 juin 2020

En %	Zones très denses	Zones d'initiative privée (dont AMII)	Zones d'initiative publique (dont AMEL)	France entière
Répartition des locaux au niveau national	18 %	40 %	42 %	100 %
Part des locaux éligibles au très haut débit	91 %	77 %	42 %	65 %
Cible très haut débit 2022	100 %	100 %	100 %	100 %
Part des locaux éligibles à la fibre optique jusqu'à l'abonné	82 %	66 %	25 %	52 %
Cible de fibre optique jusqu'à l'abonné pour 2022	100 %	100 %	55 %	80 %

AMII : appel à manifestation d'intention d'investissement. AMEL : appel à manifestation d'engagements locaux.

** Un local éligible au très haut débit est un local raccordable pour lequel au moins un opérateur a relié à son réseau le « point de mutualisation » (au-delà duquel le réseau est mutualisé pour desservir les habitations).*

Source : Observatoire des marchés des communications électroniques, Services fixes haut et très haut débit, 2ème trimestre 2020

[172] Au 30 septembre 2020, 27, 2 millions de locaux étaient éligibles au THD (soit une hausse de 21 % sur un an) et 22,3 aux offres de fibre optique jusqu'à l'abonné (soit une hausse de 33 % sur un an), le troisième trimestre 2020 étant le second meilleur trimestre jamais enregistré. La décomposition par zone (zones très denses, AMII, AMEL, RIP) n'était pas disponible à cette date. Source : Arcep.

2 - La couverture mobile du territoire en haut débit

a) Des objectifs de couverture mobile du territoire repoussés à 2027

La couverture en téléphonie mobile dans les zones rurales et de montagne fait l'objet depuis longtemps de nombreuses insatisfactions de la part des clients des opérateurs et des collectivités locales concernées. Le Gouvernement a ainsi été conduit à fixer des contraintes d'aménagement du territoire lors des procédures d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences (AUF), à mettre en place des dispositifs spécifiques d'investissement, à revoir les procédures pour réduire les délais de déploiement de sites mobiles et à améliorer les mesures de couverture mobile en intégrant dans celles-ci la couverture ressentie par les usagers.

La mission du pôle France Mobile de l'agence était d'assurer la réussite du dispositif de couverture ciblée du territoire mis en place dans le cadre du « *New Deal* mobile », qui s'est substitué, à partir de 2018, aux anciens programmes « zones blanches centres-bourgs » et « 800 sites stratégiques ».

Le dispositif de couverture ciblée prévoit la couverture de 5 000 nouvelles zones en 4G par chacun des quatre opérateurs, grâce à l'installation de nouveaux sites. La mutualisation des travaux permet qu'un seul site soit construit pour assurer les services de plusieurs opérateurs.

Les collectivités contribuent à l'identification des sites concernés et délivrent les autorisations d'urbanisme nécessaires. Les sites doivent être identifiés entre 2018 et début 2025 et les antennes être mises en service au plus tard dans les deux années suivant l'identification des sites. À la différence des deux anciens programmes précités, l'État et les collectivités locales ne subventionnent plus l'installation des infrastructures des opérateurs.

Au total, le calendrier prévoyait l'identification de 600 zones par opérateur pour 2018, 700 pour 2019, 800 pour 2020, pour 2021 et pour 2022, puis 600 par an et par opérateur au-delà, jusqu'à un total de 5 000 sites. Les sites identifiés devant être mis en service dans les 24 mois après leur identification, le dispositif se poursuivant jusqu'en 2027.

b) Des retards pour la couverture mobile en 4G

Plusieurs obligations du « *New Deal* mobile » arrivaient à échéance en 2020. La crise sanitaire en a ralenti le déploiement (délais d'obtention des autorisations administratives, déplacements sur sites et travaux rendus plus difficiles).

La première échéance (fin juin 2020) a ainsi été reportée d'environ trois mois et demi, au 9 octobre 2020. Elle révèle qu'une quarantaine de sites n'ont pas été livrés dans les temps par les quatre opérateurs[173].

Ces premiers sites à couvrir étaient pourtant, pour la plupart, connus depuis longtemps car issus des deux anciens programmes précités. Outre les effets de la crise sanitaire, d'autres obstacles sont invoqués : absence de mise à disposition de terrains viabilisés, surcharge des livraisons en fin de période, difficultés à organiser la répartition du signal entre opérateurs sur les sites mutualisés.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour analysera en 2021 le déploiement des réseaux mobiles 4G en France et notamment l'accord dit « *New Deal* mobile » mis en œuvre depuis 2018 pour accélérer la couverture mobile à très haut débit sur le territoire.

B - Des dépenses importantes pilotées par l'agence sans en assumer la responsabilité

Pour atteindre ces objectifs, l'agence a bénéficié de moyens financiers substantiels (1) mais sans en assumer la responsabilité budgétaire ou comptable (2). La création de l'ANCT fournit l'opportunité de simplifier et de sécuriser ce dispositif (3).

1 - Des moyens financiers substantiels mais insuffisamment pilotés et peu détaillés dans les documents budgétaires

Une enveloppe de 3,3 Md€ a été affectée à la réalisation du plan très haut débit. Les autorisations d'engagements (AE) consommées depuis 2013 s'élèvent à 3,17 Md€. 95 % de ces engagements concernent les subventions aux RIP (tableau n° 2). Compte tenu des délais de mise en œuvre des projets, la consommation des crédits de paiement est beaucoup plus modeste et correspond à moins de 20 % de l'enveloppe cible.

[173] 403 sur les 445 sites qui avaient été identifiés par l'arrêté du 4 juillet 2018 (modifié) ont été mis en service.

Tableau n° 2 : évolution des autorisations d'engagements (AE) et des crédits de paiement (CP) effectués au 31 décembre sur le plan France très haut débit

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul au 31/12/19	Enveloppe cible 2022
AE	464	860	680	718	368	150	- 69	3 170	3 300
CP	0	5	34	113	105	157	242	655	

Source : DGE/CDC

Aucune indication sur les bénéficiaires de subventions n'étant fournie dans les documents budgétaires[174] ni sur le site internet de l'agence depuis 2017, le Parlement ne peut pas aisément suivre l'avancement des différents projets de RIP et apprécier les besoins en crédits de paiements, sachant que plus de 80 % des paiements restaient à effectuer fin 2019.

La très grande incertitude sur le rythme de paiement se constate également dans les trajectoires pluriannuelles des crédits de paiement présentées dans les projets annuels de performance (PAP), dont aucune ne s'est jusqu'à présent réalisée. Le PAP 2021 estime que l'évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2020 s'élève à 1,9 Md€. 622 M€ de crédits de paiement sont demandés dans le projet de loi de finances pour 2021[175], les paiements prévus pour 2022 s'élevant à 448 M€, pour 2023 à 400 M€ et au-delà à 431 M€.

Il est dès lors nécessaire que les documents budgétaires fournissent une information plus détaillée sur l'état d'avancement des RIP et sur les ressources qu'ils mobilisent et que les administrations concernées en améliorent le suivi pour pouvoir mieux anticiper les calendriers de paiement.

2 - Un pilotage par l'agence sans responsabilité budgétaire ou comptable

La loi de finances pour 2015 a prévu que la CDC puisse « *concourir, pour le compte de l'État, à la gestion des fonds versés à partir du budget général consacrés au financement du Plan France très haut débit* ». Une convention[176] a établi les rôles respectifs de l'État et de la CDC et mis en place une gouvernance complexe pour l'attribution des subventions aux projets d'infrastructures fixes ou mobiles.

[174] Projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP) du programme 343, « Jaune » sur les programmes d'investissements d'avenir.
[175] L'État a annoncé le 15 janvier 2021 prévoir 570 M€ pour la fibre dans les territoires décomposés en deux tranches.
[176] Convention du 28 décembre 2016 et ses différents avenants.

D'après cette convention, l'ADN, « *service pilote* » pour les soutiens aux projets de RIP et aux projets de couverture mobile et de continuité territoriale numérique, était chargée de l'instruction des dossiers, de leur présentation au comité d'engagement « subventions - avances remboursables » (CESAR) et de la préparation technique des conventions de soutien.

La gestion financière et opérationnelle était assurée par la CDC, qui gère depuis sa création en 2010 le Fonds pour la société numérique (FSN) : c'est elle qui, agissant pour le compte de l'État, prépare les conventions avec les acteurs locaux sur les aspects administratifs et financiers, les signe et décaisse les fonds.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a repris la fonction d'instruction des dossiers. La gestion financière et opérationnelle reste quant à elle assurée par la CDC.

Ces processus longs et complexes sont porteurs de risques du fait de la multiplicité des acteurs intervenant aux différentes étapes, comme l'a noté la mission du contrôle de gestion de la DGE, qui a notamment fait valoir les risques de mauvaise évaluation des besoins budgétaires et d'insuffisance des dispositifs de suivi budgétaires et comptables.

3 - La création de l'ANCT permet de simplifier et sécuriser la gestion de ce dispositif

La Cour a alerté, de façon constante, dans ses notes d'exécution budgétaire sur la mission *Économie*, sur les risques particuliers que ce montage, tel que conçu et exécuté, faisait peser sur les crédits et leurs gestionnaires.

La création de l'ANCT, l'épuisement des crédits du FSN et l'accélération de la cadence des paiements sont l'occasion de simplifier et de sécuriser le dispositif de soutien aux réseaux d'initiative publique, en l'état inutilement compliqué, peu orthodoxe sur le plan de la gestion comptable et budgétaire publique et source de risques opérationnels élevés.

Il est désormais indispensable que la gestion technique et la gestion administrative et financière soient réunifiées, sans pour autant remettre en cause la gouvernance, laquelle permet la concertation avec les collectivités locales et la nécessaire coordination entre les acteurs (opérateurs, DGE, Arcep).

La création de l'ANCT offre l'opportunité de mieux garantir les intérêts de l'État en unifiant la gestion technique, administrative et budgétaire. Cette solution conduirait au transfert de la gestion administrative et budgétaire de la CDC à l'ANCT, transfert qui devrait être prévu dans la loi de finances pour 2022. Cette évolution pourrait être complétée par un transfert du ministère de l'économie au ministère chargé de la cohésion des territoires de la responsabilité du programme budgétaire 343.

C - Un appel contestable à des ressources extérieures

Pour mettre en œuvre le plan très haut débit, l'agence du numérique a eu recours, pour une quinzaine de personnes, à des personnels mis à disposition par des sociétés titulaires de marchés passés par la CDC pour ce motif. Durant la période contrôlée par la Cour (2015-2019), plus de 60 % des effectifs de la mission très haut débit étaient ainsi constitués de personnels extérieurs à la direction générale des entreprises (DGE).

Ce choix de faire financer des dépenses de personnel par le Fonds pour la société numérique (FSN), financé par le PIA, au moyen de marchés publics passés par la CDC pour le compte de l'ADN, apparaît particulièrement critiquable. Il conduit à faire financer par le PIA des dépenses de personnel, à sous-estimer par conséquent les dépenses de fonctionnement de l'agence dans l'information donnée au Parlement et à pourvoir des emplois permanents d'une administration publique par des prestataires privés. En outre, cette solution est coûteuse : ainsi, pour l'année 2018, les 7 ETPT affectés au pôle très haut débit de l'agence ont représenté un coût annuel moyen de 186 000 € par salarié mis à disposition, alors que la rémunération annuelle brute moyenne des quatre agents contractuels de la Caisse, qui effectuaient des fonctions similaires à l'ADN dans des conditions juridiquement critiquables, était de 44 020 € par personne.

II - L'inclusion numérique : une politique publique nécessaire, des résultats peu perceptibles

À la création de l'agence du numérique en 2015, la délégation aux usages d'internet[177] lui avait été rattachée sous le nom de « Mission Société Numérique ». Cette mission était chargée de concevoir et de soutenir les actions visant à amener les personnes en difficulté à un certain degré d'autonomie en matière numérique, favorisant ainsi l'inclusion numérique, aussi qualifiée de lutte contre l'illectronisme.

[177] Cette délégation avait été créée par le décret n° 2003-1168 du 8 décembre 2003. D'abord placée auprès de la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, elle a été, en 2014, rattachée au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique.

L'accès de l'ensemble des citoyens aux services numériques est un objectif incontestable, particulièrement mis en lumière pendant les périodes de confinement liées à la pandémie ; il suppose que les personnes dotées des moyens matériels nécessaires sachent s'en servir (A). L'action de l'agence, qui ne s'est pas appuyée sur des outils et des réseaux existants d'accès aux compétences, n'a cependant eu que très peu d'effets concrets pour les publics concernés (B).

A - Une politique publique d'inclusion numérique nécessaire

Selon l'Insee[178], l'illectronisme concerne 17 % de la population, regroupant 2 % de la population qui ne possède aucune des quatre compétences numériques de base définies par Eurostat et 15 % de la population qui n'a pas utilisé internet au cours de l'année. Ces non-utilisateurs d'internet seraient pour l'essentiel des personnes non équipées à leur domicile, souvent âgées, peu diplômées ou de niveau de vie modeste.

La population concernée demeure encore mal connue et il est urgent d'affiner cette connaissance, ainsi que l'appelle de ses vœux la mission d'information du Sénat « lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique »[179], pour que la politique publique apporte des réponses adaptées et efficaces dans un contexte où l'accès physique aux services publics comme aux services marchands ou même à l'emploi peut être rendu difficile, voire impossible.

Au titre de sa mission d'inclusion numérique, l'objectif assigné à l'agence concernait le premier aspect de l'illectronisme : l'acquisition des compétences numériques de base.

B - Des dispositifs inutilement complexes qui n'ont pas donné de résultats

En quatre ans, la politique d'inclusion numérique menée par l'agence s'est essentiellement concentrée sur deux outils, le « pass numérique » et la Mednum. Elle n'a donné aucun résultat probant.

---

178 *Insee Première* n° 1780, octobre 2019.

179 Raymond Vall, *L'illectronisme ne disparaîtra pas d'un coup de tablette magique !*, rapport d'information n° 711 (2019-2020), mission d'information du Sénat « lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique », 17 septembre 2020.

1 - Le pass numérique en est toujours à un stade expérimental

Le « pass numérique », « chèque culture numérique » ou encore « chèque #APTIC », est un instrument de paiement d'une valeur unitaire de 10 € (carnet à souches de dix chèques).

Il fonctionne selon le même principe que le chèque déjeuner : un commanditaire achète des chèques, les attribue à « ses » bénéficiaires (usagers, salariés, citoyens...), lesquels les utilisent ensuite pour se former au numérique dans des lieux préalablement référencés.

Après le lancement et le financement de six actions pilotes en 2018[180], l'ADN est devenue sociétaire de la société coopérative d'intérêt collectif #APTIC, chargée d'assurer l'identification des besoins, la mise en relation des acteurs, la structuration des offres de formation et l'édition des chèques. Puis, l'agence a lancé en mars 2019 un appel à projets « pass numérique au service de l'inclusion numérique », qui a permis de sélectionner 48 collectivités territoriales cofinançant l'achat de pass numériques. Un budget de 8,12 M€ a été voté en loi de finances initiale pour 2019, dont 6,1 M€ ont été alloués au co-financement de l'achat de pass numériques.

Ce dispositif devrait permettre l'accompagnement de 200 000 personnes en difficulté par le déploiement de plus d'un million de pass numériques dans les territoires – pour lesquels seule #APTIC est présentée comme « opérateur labellisé pass numérique ». Plus d'un

[180] Les six actions pilotes ont été financées par la Mission Société Numérique à hauteur de 18 000 € (3 000 € par expérimentation), en soutien des commanditaires : Pôle Emploi (sur les territoires de Toulouse et de la Guyane), la Caisse nationale d'allocations familiales (à Grenoble et dans le Nord), la Grande École du Numérique (à Marseille et à Roubaix), la ville d'Évry, le Conseil départemental de la Gironde (dans les territoires de Haute Gironde et du Portes du Médoc) et la Fondation Afnic pour la solidarité numérique (avec le Centre Ressources Illettrisme d'Auvergne et Emmaüs à Bordeaux).

quart des pass (27 %) ont été cofinancés par deux collectivités, la métropole du Grand Paris et le conseil régional des Hauts de France. L'ADN a lancé en février 2020 un nouvel appel à projets doté de 15 M€ (50 % État, 50 % collectivités territoriales).

Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation de l'efficacité de cet instrument. Les retours d'expérience des premiers déploiements du pass sont, pour le moment, peu convaincants, les commanditaires rencontrant des difficultés à définir le public cible et à l'atteindre effectivement. Ils font également état de la réticence de certains acteurs de la médiation numérique, majoritairement associatifs, à l'idée de rendre leurs services payants via la facturation des services d'accompagnement[181]. Enfin, par-delà les questions juridiques et techniques posées, dont certaines ont été récemment résolues, des difficultés de suivi et d'évaluation de l'impact des pass pour leurs bénéficiaires ressortent de la majorité des expériences, jetant un doute sérieux sur l'efficacité de l'instrument.

De fait, selon certains interlocuteurs locaux, le principal résultat de cette initiative est de rapprocher les différents acteurs, de les référencer et de les mettre en réseau en solvabilisant l'offre de formation : l'agence est ainsi un des principaux sociétaires d'une société coopérative, #APTIC, qui, avec son incubateur Médias Cité, aura mis près de dix ans à produire des chèques qu'elle demande aux collectivités locales de lui acheter tout en subventionnant ces acquisitions.

L'agence s'est mise en relation avec les acteurs de la formation professionnelle et de l'insertion pour élaborer un parcours d'évaluation des compétences (ABC PIX) et pour réserver 50 % des pass au public cible du plan d'investissement dans les compétences (PIC) du grand plan d'investissement 2018-2022, mais elle n'a pas cherché à utiliser les outils déjà éprouvés ni à privilégier les organismes qui sont les mieux connus des publics fragiles.

Dans la perspective du développement des actions d'inclusion numérique, ainsi que l'envisage le Gouvernement dans le plan de relance avec la création de 4 000 conseillers numériques[182], il convient d'examiner comment le compte personnel formation (CPF) pourrait être adapté à ce nouvel enjeu, sans passer par le truchement de la fabrication et de la distribution d'un chèque. De même, la mobilisation des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des structures France Services doit également être envisagée pour répondre au plus près aux besoins de nos concitoyens.

---

[181] Le commanditaire finance la valeur des pass et #APTIC lui facture 4 % de frais contributifs, les pass non utilisés lui étant remboursés ; les lieux qualifiés #APTIC perçoivent la valeur des pass, sur lesquels #APTIC retient 4 % de frais contributifs ; les services supplémentaires liés à cette activité d'édition et de mise à disposition des chèques, et notamment les services de conseil et d'accompagnement dans la distribution, sont en effet facturés au commanditaire sous la forme d'un service « Premium ».

[182] En vertu de l'article 248 de la loi de finances initiale pour 2021, la Caisse apporte son appui au dispositif « Conseillers numériques » piloté et animé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

2 - Une présence de l'État dans la Mednum désormais inutile

Pour structurer et consolider les réseaux d'acteurs de l'inclusion numérique, l'agence est devenue sociétaire fondateur en 2017 d'une deuxième société coopérative d'intérêt collectif : la Mednum.

Cette coopérative vise à rassembler toutes les parties prenantes de l'inclusion numérique, publiques comme privées (70 sociétaires à ce jour), afin de développer des projets communs et de faire changer d'échelle les solutions d'accompagnement aux usages numériques. Grâce aux subventions d'exploitation versées par l'agence, la Mednum s'est ainsi mobilisée pour élaborer un référentiel de compétences numériques en lien avec PIX, start-up d'État de l'Éducation nationale, et produire, avec le centre national de la fonction publique territoriale, un cours en ligne destiné aux travailleurs sociaux. L'agence a également soutenu financièrement « Numérique en commun(s) », événement annuel rassemblant les acteurs de l'inclusion numérique, qui se décline désormais localement.

L'amorçage de cette structure est achevé et la présence de l'État au conseil d'administration de cette société coopérative d'intérêt collectif apparaît aujourd'hui inutile : la participation de l'agence aux différents événements, comme le soutien ponctuel aux solutions innovantes de la Mednum, ne l'exige pas.

Avec un recours accru aux moyens numériques et notamment au télétravail, la crise sanitaire a mis en évidence la nécessité d'accélérer la politique d'inclusion numérique de manière efficace. Alors que le nombre de personnes éloignées du numérique reste élevé, un changement d'échelle des actions d'inclusion numérique est indispensable et requiert de s'appuyer sur des acteurs et des circuits de financement susceptibles d'y répondre massivement, rapidement et simplement.

III - La French Tech : un soutien incontestable aux start-up du numérique, mais une gestion désordonnée

La French Tech a renouvelé l'image du tissu d'entrepreneurs français du numérique et de ceux qui contribuent à son développement dans un univers compétitif, grâce à une stratégie de marque qui s'est révélée mobilisatrice (A). Désormais pleinement intégrée à la DGE, elle doit donner une meilleure ossature à ses interventions, pour que celles-ci ne relèvent pas que du domaine de la communication et de l'événementiel (B) et revoir son implantation à la halle Freyssinet (C).

A - Une réussite : la marque French Tech

La communication de la French Tech s'est appuyée sur une stratégie de marque, rassemblant, sous le logo de l'origami du coq rouge, les entreprises et leurs sponsors. Cet axe stratégique a fait des émules et a participé au renouveau de l'image du tissu d'entrepreneurs français et de ceux qui contribuent à son développement.

Les logos de la French Tech

Le concept originel de la marque French Tech est attribué à Fleur Pellerin, alors ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique. À sa demande, la marque a été déposée à l'INPI par l'Agence française pour les investissements internationaux, depuis intégrée dans Business France. Cette marque a ensuite été reprise par l'État, qui en assurait alors la notoriété et la protection.

L'origami du coq rouge a été décliné par les « *capitales labellisées French Tech* », généralement sous des formes animalières (la cigogne pour l'Alsace, la cigale pour Avignon, le cheval pour Laval, le lion pour Lyon, l'ours pour Berlin etc.).

À la suite d'une étude menée par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2018, l'architecture de marques a été clarifiée, conduisant à rationaliser ses déclinaisons diverses (notamment le « bestiaire » de l'écosystème), mais permettant son utilisation par les différents acteurs éligibles (capitales, communautés, bénéficiaires des programmes) : il en résulte des utilisations parfois anecdotiques qui brouillent la force de la marque comme son caractère public.

On trouve ainsi « Le Noël de la French Tech », collectif de 200 start-up qui proposent aux Français des idées de cadeaux innovants pour les fêtes.

De même, Bpifrance a transformé le coq rouge en coq bleu sous le label « La French Fab », lequel désigne l'ensemble du système industriel français, des plus petites aux plus grandes entreprises, essentiellement dans le but de mieux mettre en valeur les ETI et PME bénéficiant des incubateurs soutenus par le PIA.

B - Des initiatives très axées sur la communication

Les initiatives de la mission French Tech portées par cette marque ombrelle ont été nombreuses, mais leur évaluation reste incertaine.

1 - La labellisation des « communautés French Tech »

À l'origine dénommée « Quartiers numériques », la labellisation des communautés French Tech avait pour objectif de structurer les nombreuses initiatives locales autour des « écosystèmes de start-up » en leur donnant une visibilité et une dimension internationales. 13 capitales French Tech (hors Paris et sa région) ont ainsi été labellisées entre 2013 et 2015. Puis, se sont ajoutées des communautés thématiques et des communautés d'entrepreneurs à l'étranger, elles aussi labellisées et utilisant la marque ombrelle de la French Tech.

Outre les 13 capitales French Tech, sont aujourd'hui dénombrées 38 communautés French Tech en France et 48 communautés French Tech implantées dans près de 100 villes à travers le monde. Il faut aujourd'hui s'interroger sur la capacité de la mission French Tech à animer l'ensemble de ses communautés et son articulation avec Business France.

2 - L'accompagnement international des entreprises

Pour promouvoir certaines entreprises à l'international, la mission French Tech les intègre dans deux « indices » qu'elle a créés sur le modèle des indices boursiers (le *Next 40* comme le CAC 40 et le *French Tech 120* comme le SBF 120), lesquels réunissent les entreprises technologiques en fort développement jugées les plus prometteuses. La sélection des entreprises figurant dans le Next 40 a ainsi été complétée de 83 autres entreprises en janvier 2020 pour constituer le French Tech 120.

L'entrée dans ces indices conduit à un accompagnement spécifique qui remplace le « Pass French Tech »[183], dont l'objet était identique puisqu'il visait « *les entreprises innovantes en hyper-croissance avec un modèle économique à très fort potentiel* ». Cet accompagnement doit s'articuler avec celui mis en place par les programmes de Business France en lien avec Bpifrance (programme Impact, programme d'accélération à l'export), qui conduisent à sélectionner d'autres start-up par zone géographique d'intérêt (États-Unis, Chine, Europe).

[183] Quatre promotions de start-up sélectionnées par un jury composé de personnalités, ont bénéficié d'un soutien particulier de la part de cinq partenaires publics : 49 en 2014-2015, 66 en 2015-2016, 87 en 2016-2017 et 107 en 2017-2018.

3 - L'attractivité de la France pour les « talents internationaux »

Deux programmes ont été conçus par la mission pour promouvoir l'attractivité de la France auprès des « talents internationaux » : le « French Tech Ticket » et « le French Tech Visa ».

Le « French Tech Ticket » est un programme créé en 2015, qui subventionnait à hauteur de 45 000 € des équipes étrangères qui venaient s'installer en France pour au moins un an. Elles devaient bénéficier à ce titre d'une délivrance de visa accélérée, d'une incubation pendant un an auprès d'une quarantaine de partenaires et d'un accompagnement spécifique (sessions de formation, mise en réseau, interlocuteurs identifiés au sein des administrations).

Les sommes perçues dans le cadre de l'attribution du « French Tech Ticket » étaient exonérées d'impôt sur le revenu[184]. Ce programme, qui a buté sur la durée des formalités de renouvellement des titres en préfecture, n'a pas été renouvelé en 2019, ainsi que le précise la page Facebook de la French Tech, alors que cette information devrait à tout le moins figurer sur le site internet de la mission. L'exonération fiscale, dont le chiffrage par le fascicule des « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021 est « ε » (i.e. inférieur à 0,5 M€), a donc être supprimée par la loi de finances pour 2021.

Le « French Tech Visa » permet aux start-up françaises de bénéficier depuis le 1er mars 2019 de conditions assouplies et d'une procédure accélérée pour le recrutement de salariés étrangers[185]. Sa mise en place récente ne permet pas de l'évaluer et notamment de déterminer si la durée des formalités en préfecture a pu être réduite.

C - L'implantation à Station F : une idée intéressante, un montage critiquable

Station F est un « campus de start-up » de 35 000 m² situé Halle Freyssinet[186], dans le 13ème arrondissement de Paris, inauguré le 29 juin 2017. La mission French Tech est présente sur le campus depuis

[184] Dépense fiscale n° 190211 non bornée prévue à l'article 23 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015.
[185] Et dont la rémunération est supérieure à deux fois le montant du smic annuel brut.
[186] Le campus regroupe des postes de travail, des espaces de réunion, plusieurs cuisines, trois bars, un restaurant et un auditorium de 370 places, pour un coût de fonctionnement annuel de 7 à 8 M€. L'accès des entrepreneurs à Station F et aux postes de travail est sélectif : les entrepreneurs peuvent postuler directement à l'un des programmes d'accompagnement de Station F, d'une part, ou postuler auprès de l'un des partenaires de Station F disposant de leur propre « incubateur » (programme d'accompagnement) dans le bâtiment, d'autre part.

son ouverture, sous la dénomination *French Tech Central*, et occupe 1 069,5 m^2 avec un espace événementiel, des espaces de travail et de réunion. Cette installation de la mission French Tech visait à faire de Station F le « bâtiment-totem » de la French Tech et la « Tour Eiffel du numérique » à l'échelle nationale et internationale. Un espace événementiel est disponible à la location pour y organiser des séminaires et des réunions de clients, entreprises ou administrations. Cette gestion commerciale et locative s'opère via un prestataire de la société par actions simplifiée (SAS) Station French Tech. Un espace de travail partagé et de salles de réunion est accessible, selon un mécanisme de crédits et moyennant un « loyer annuel », à une trentaine d'administrations et d'opérateurs publics[187], pour y rencontrer les entrepreneurs afin de « *simplifier leur compréhension de l'environnement et des tâches administratives* ».

La direction de l'agence a activement participé à la création en 2017 de la SAS Station French Tech, dont les deux associés sont l'État (à travers la Caisse des dépôts et consignations, cette dernière agissant à ce titre en son nom et pour son compte par un apport de 48 % du capital de la SAS financé par des crédits du PIA[188]), et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) à hauteur de 52 % portés par Inria Participations. Le capital de la SAS est de 1 M€. Le conseil d'administration, composé de sept membres, a désigné comme présidente la responsable de la mission French Tech.

Cette SAS sans salarié ni activité propre a passé deux marchés avec un prestataire événementiel chargé de développer les recettes commerciales afin de permettre le paiement du loyer à Station F (environ 600 000 € par an). Déficitaire pour ses deux premiers exercices, la SAS serait légèrement bénéficiaire en 2019.

La présence de services publics à Station F peut être un facteur de synergies et de rencontres entre les acteurs du numérique et les administrations, mais le montage retenu est contestable au regard des règles de bonne gestion publique. En effet, il n'est pas de la vocation des pouvoirs publics de détenir une société dont les activités sont celles d'un loueur d'espaces et d'un prestataire événementiel.

[187] Notamment l'ACPR, l'ANFR, l'Arcep, la Banque de France, Bpifrance, Business France Invest, Business France Export, la CCI Paris, le Cnes, la Cnil, la Direccte, les Douanes, la DRIIE, la DRFiP, l'IGN, l'Inpi, l'Inria, La Préfecture de Paris et d'Île-de-France, la Préfecture de Police, Radio France, la Région Île-de-France, l'Urssaf, ou encore l'Ugap.

[188] Crédits de l'action « Ville de demain » du PIA 1 gérée par la CDC.

Ce montage repose en outre sur un modèle économique qui pourrait être remis en cause au-delà de 2020, terme du premier contrat de service, en raison de la concurrence de lieux de même nature, du déclin de l'attractivité du site tenant à sa nouveauté et de la crise sanitaire.

Si le maintien de la French Tech dans la Halle Freycinet ou tout autre lieu de même nature apparaissait toujours utile pour accompagner les start-up du numérique, une remise en ordre serait nécessaire en procédant à une location de locaux selon les règles fixées par la direction de l'immobilier de l'État et procédant à la dissolution de la SAS Station F.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'agence du numérique (ADN), créée en février 2015, a regroupé des activités différentes, sans réelles synergies entre elles, mais essentielles à la transformation numérique de la France. La création de ce service à compétence nationale, de taille réduite mais à la forte visibilité, a permis de les rassembler au sein d'une seule administration, qui a lancé et géré les premières actions indispensables. Toutefois cette étape a également été souvent marquée par des initiatives désordonnées et un recours à des outils inutilement complexes. L'ANCT et la direction générale des entreprises, qui en sont héritières, doivent désormais, et rapidement, redresser cette trajectoire pour privilégier l'efficacité de leurs actions, qui sont prioritaires dans le cadre du plan de relance du Gouvernement.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à corriger ces fragilités et à donner à leurs actions l'ampleur et l'efficacité indispensables à une véritable transformation numérique :

1. *mieux informer le Parlement et les usagers sur l'état d'avancement du plan très haut débit et les ressources qu'il mobilise (DB, DGE, ANCT) ;*
2. *confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit aujourd'hui effectuée par la CDC (DB, DGE, ANCT, CDC, SGPI) ;*
3. *évaluer sans délai la pertinence des actions d'inclusion numérique (ANCT) ;*
4. *recourir à des dispositifs de droit commun pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques (ANCT) ;*
5. *dissoudre la SAS Station French Tech (CDC, Inria, DGE).*

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la relance et de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 285

Réponse du directeur général de la Caisse des Dépôts 291

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE ET DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Nous avons pris connaissance avec attention du chapitre relatif à l'ancienne Agence du numérique destiné à figurer dans votre rapport public annuel 2021. Nous notons avec satisfaction que la Cour souligne les réussites à mettre au crédit de l'action menée par l'Agence en faveur de la transformation numérique de la France, qui était au cœur de ses missions, particulièrement dans le domaine du déploiement du très haut débit et du soutien aux start-up du numérique.

S'agissant des marges d'amélioration relatives au pilotage budgétaire du très haut débit (THD) et à la gestion de la mission French Tech et d'un déploiement que vous estimez moins rapide qu'annoncé du THD, vous formulez un certain nombre de recommandations que nous partageons et mettrons en œuvre pour une grande partie d'entre elles, dans le paysage institutionnel remanié à la suite de l'Agence.

S'agissant du THD, nous tenons à rassurer la Cour sur le rythme de son déploiement et confirmons que l'objectif fixé par le Gouvernement de garantir l'accès au THD pour tous fin 2022, objectif plus que jamais essentiel dans le contexte de la crise sanitaire, sera atteint. À ce titre, et contrairement aux affirmations de la Cour (« un déploiement moins rapide qu'annoncé »), le déploiement constaté de la fibre optique en France est conforme aux prévisions initiales et connaît un dynamisme inédit, qui a su résister à la crise sanitaire et qui fait figure de référence en Europe. Les derniers chiffres publiés par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) montrent que le déploiement reste soutenu malgré les mesures sanitaires visant à lutter contre la propagation de l'épidémie liée à la Covid-19. Ainsi, 20 000 locaux ont été rendus raccordables chaque jour ouvré de 2020, portant le nombre de locaux éligibles au THD (« tous réseaux confondus ») à 27,19 millions au troisième trimestre 2020. Cette accélération concerne tant la zone d'initiative privée, que les déploiements des réseaux d'initiative publique. La France se classe désormais au premier rang des pays de l'Union européenne en matière de lignes raccordables et de croissance du nombre d'abonnés et au deuxième rang en nombre d'abonnés à la fibre[189]*.*

[189] Étude 2020 menée par Idate pour le FttH Council.

Plus de 24 millions de locaux seront raccordables au FttH d'ici la fin de l'année 2020 avec un rythme annuel soutenu d'environ 5M de prises supplémentaires. Le Gouvernement est donc confiant dans l'atteinte des objectifs du Plan France Très Haut Débit. Par ailleurs, le Gouvernement a récemment renforcé son soutien à cette dynamique du plan France THD en fixant, au-delà du jalon 2022, un nouvel objectif de généralisation de la fibre optique sur l'ensemble du territoire d'ici fin 2025.

S'agissant du déploiement de la couverture mobile du territoire et plus particulièrement du dispositif dit de couverture ciblée dans le cadre du « New Deal Mobile », vous soulignez les retards concernant 40 sites qui n'ont pas été mis en service à l'échéance réglementaire d'octobre 2020. L'ensemble de ces sites fait l'objet d'un examen détaillé par le régulateur, en lien avec les opérateurs concernés, afin de permettre leur mise en service dans les meilleurs délais. Nous tenons néanmoins à souligner que le dispositif de couverture ciblée a permis, depuis sa mise en place en 2018, d'améliorer significativement la couverture de zones dans lesquelles demeurait un besoin d'aménagement numérique. Près de 2 700 sites ont ainsi été identifiés par les acteurs locaux, 500 sont en service, et la poursuite de ces déploiements fait l'objet d'un suivi attentif. Par ailleurs, la généralisation de la 4G sur l'ensemble du réseau mobile métropolitain en trois ans constitue une réelle avancée, notamment pour les territoires les plus ruraux. Ainsi, contrairement aux affirmations de la Cour (« des objectifs de couverture mobile du territoire repoussés à 2027 »), le Gouvernement maintient l'ensemble des objectifs fixés par le New Deal Mobile de 2018 et maintiendra, avec le régulateur, une vigilance rigoureuse du bon respect par les opérateurs de leurs obligations.

Concernant la recommandation de la Cour d'améliorer la communication relative à l'état d'avancement du déploiement du THD et aux ressources qu'il mobilise, à l'adresse des parlementaires et des usagers, plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées. La direction générale des Entreprises et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), en lien et collaboration avec la direction du Budget, vont étudier les conditions permettant de mieux retracer et détailler dans les prochains documents budgétaires (projet et rapport annuels de performance notamment) l'état d'avancement des objectifs fixés par le Gouvernement en matière de déploiement d'infrastructures fixes numériques, ainsi que l'utilisation des crédits du programme 343 et du Fonds national pour la société numérique (FSN). Une démarche similaire sera également conduite en parallèle s'agissant des crédits du plan de relance (programme n° 364) dévolus au plan THD. Par ailleurs, les données relatives aux engagements et aux versements accordés par l'État par porteur de projet seront prochainement publiées sur le site Internet de l'ANCT.

Ensuite, nous étudierons la proposition de la Cour de transférer à l'ANCT la gestion administrative et financière des crédits du FSN finançant les infrastructures fixes et mobiles du THD, aujourd'hui assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Toutefois, cette perspective nous semble devoir s'inscrire dans un temps plus long. En effet, les coûts de transition et de transfert de compétence liés à une telle opération seraient importants. En outre, celle-ci serait nécessairement progressive au risque sinon d'entraver l'objectif gouvernemental d'accélération des déploiements. Plusieurs scénarios devraient être étudiés dans le courant du premier semestre 2021 avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et la CDC pour en apprécier l'opportunité et évaluer les impacts sur le plan juridique, financier, des ressources humaines et de la gouvernance.

En revanche, nous ne partageons pas la proposition complémentaire de la Cour de transférer le programme budgétaire n° 343 de la mission « économie » vers la mission « cohésion des territoires ». Il nous semble préférable, pour des raisons de cohérence, de maintenir au sein de la même mission l'ensemble des dépenses de l'État relatives aux politiques de communications électroniques (dépenses de régulation et de contrôle, financement des actions de développement des télécommunications et du numérique, financement du plan France THD) et de confirmer ainsi le pilotage assuré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, au titre de ses attributions en la matière.

S'agissant de la politique d'inclusion numérique, la Cour note que la lutte contre l'illectronisme est devenue un objet de politique publique incontournable, à la faveur des périodes de confinement liées à la crise sanitaire.

La Mission Société Numérique a largement contribué à l'analyse et à l'objectivation du problème public que représentent les différentes vulnérabilités face au numérique et participé de la mise à l'agenda national de la lutte contre l'illectronisme. Elle a donné lieu au financement ou à l'accompagnement de plusieurs études : le Baromètre du Numérique ; l'enquête Capacity visant à mesurer les exclus et les bénéficiaires du numérique ; le rapport France Stratégie « les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique ». Enfin, une veille scientifique et de politiques publiques est publiée à rythme hebdomadaire (site du Labo Société Numérique). Développer la connaissance des besoins des publics en situation d'illectronisme et des pratiques numériques des Français est un préalable précieux et nécessaire pour élaborer des actions efficaces et adaptées en la matière.

Par ailleurs, la Mission Société Numérique était dotée de 2015 à 2018 d'un budget d'environ 380 000 € et de 6 équivalent temps plein, ce qui lui a essentiellement permis de financer les études citées, d'organiser au mieux des têtes de réseaux territoriales d'inclusion numérique (espaces ressources territoriaux de la médiation numérique d'abord, la MedNum ensuite au niveau national), de créer l'évènement Numérique en Commun[s] et de financer des expérimentations tout en lançant un

travail de concertation très large avec les acteurs des écosystèmes de l'inclusion numérique et les collectivités territoriales. L'Agence du Numérique a restructuré l'organisation et les objectifs de la Mission Société Numérique à la fin de l'année 2016 à travers la Stratégie Nationale pour un Numérique inclusif. D'ailleurs, il est utile de rappeler que la Mission Société Numérique s'est appuyée sur les réseaux existants de la médiation numérique pour agir. La mise en visibilité et en réseau de ces acteurs, leur outillage tout comme leur consolidation (qui préside à la création de la Société coopérative d'intérêt collectif la MedNum dont aujourd'hui plus de 80 structures sont sociétaires) ont été les priorités données à cette concertation pour élaborer la Stratégie. À celle-ci ont contribué plus de 400 organisations, dont de nombreuses collectivités territoriales, les associations représentatives des élus, les opérateurs de service public (Caisse nationale des allocations familiales, Pôle emploi au premier chef), la Caisse des Dépôts, les entreprises dont La Poste, les acteurs locaux de la médiation numérique, unis derrière des constats, des principes d'intervention et des dispositifs à développer. Le Pass numérique en est un, dont l'utilité principale est d'inciter les bénéficiaires éloignés du numérique à franchir la porte des structures de proximité tout en consolidant les modèles d'activités de ces structures, bien loin de rendre des services gratuits désormais payants.

Concernant spécifiquement le dispositif de « Pass Numérique », la Cour relève l'absence d'évaluation de l'efficacité du dispositif. Il a en effet été fortement impacté par la crise sanitaire en 2020, les collectivités n'ayant pas pu entamer la distribution des pass puisque les lieux d'accueil du public ont subi des longues périodes de fermeture. Sur le suivi et l'impact des pass pour leurs bénéficiaires, le Programme Société Numérique a conçu avec le Groupement d'intérêt public PIX le parcours d'évaluation des compétences ABC PIX. PIX repose sur le référentiel de compétences européen DIGCOMP, et est aujourd'hui utilisé par l'Éducation nationale et Pôle emploi. L'objectif est de mesurer le niveau de compétences numériques de base des bénéficiaires de pass, ainsi que d'évaluer la progression des bénéficiaires de pass. Le dispositif ABC PIX sera généralisé en 2021 et mis à disposition de tous les médiateurs numériques.

La Cour invite à examiner comment le compte personnel de formation (CPF) pourrait être adapté à l'enjeu de l'inclusion numérique. Le diagnostic partagé par le Programme Société Numérique et la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion) est que les formations professionnelles qualifiantes et certifiantes relatives aux compétences numériques sont trop difficiles d'accès aux publics ciblés par la stratégie nationale pour un numérique inclusif. Les actions de médiation numérique et les dispositifs comme le Pass Numérique représentent une opportunité pour faciliter l'accès et accroître le recours au CPF : c'est une première marche essentielle à la pérennisation des deux politiques publiques que sont l'inclusion numérique et la formation professionnelle.

S'agissant de la recommandation de recourir à des dispositifs de droit commun pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques, les dispositifs portés par l'ANCT sont liés aux dispositifs issus de la formation professionnelle, particulièrement sur le volet formation professionnelle des aidants numériques (partenariat avec des opérateurs de compétences pour promouvoir la formation des aidants professionnels, partenariat avec l'UNCASS en cours de signature pour la formation des travailleurs sociaux). Par ailleurs, considérant que 13 millions de Français ont des difficultés avec le numérique, il est nécessaire de s'appuyer sur des dispositifs permettant d'atteindre des publics ne se retrouvant pas dans les dispositifs de droit commun. L'ANCT veillera à leur bonne articulation (formation professionnelle, certification PIX des compétences numériques, articulation avec les opérateurs de services publics, articulation avec le dispositif France Services...).

La Cour considère que la participation de l'État dans la MedNum est désormais inutile. Cette prise de participation représente la première souscription de l'État au capital d'une société coopérative d'intérêt collectif. Au-delà de la mobilisation symbolique de capital (10 000 €, que l'État peut se voir rétrocéder intégralement s'il décide de quitter la coopérative), il s'agit d'un parti pris politique de participer à la gouvernance de cette structure de l'économie sociale et solidaire visant à structurer le secteur de l'inclusion numérique, en associant les acteurs économiques, associatifs, les collectivités territoriales et l'État dans la conduite de projets communs. L'État ne contrôle pas cette société et dispose de 10 % des droits de vote et d'un siège au conseil d'administration.

Par ailleurs, l'État précise qu'en parallèle de ces actions, ont été initiées et concrétisées des initiatives d'outillage, d'une part, des collectivités territoriales compétentes pour élaborer des stratégies locales cohérentes mais aussi, d'autre part, des aidants (agents France Services, travailleurs sociaux des centres communaux d'action sociale, secrétaires de mairie, etc.) et médiateurs (kit Aidants, Aidants Connect, hubs territoriaux).

S'agissant de la recommandation relative à l'évaluation des actions d'inclusion numérique, dans le cadre 1) du Plan France relance 2) du suivi de la réforme prioritaire « accompagner au numérique tous les Français, partout sur le territoire », des outils d'évaluation et d'impact quantitatifs comme qualitatifs sont mis en place. Ils donneront lieu à des publications régulières sur le site du Laboratoire Société Numérique, ainsi qu'à une publication régulière en open data.

Concernant la mission French Tech, nous partageons pleinement l'appréciation portée par la Cour sur la visibilité et le soutien qu'elle a apportés aux start-up françaises depuis sa création. Son action a permis d'ancrer une politique publique ciblée, à travers une marque forte et fédératrice, et a contribué à l'attractivité et la visibilité de notre écosystème sur la scène internationale, auprès des investisseurs et des talents. La France se positionne ainsi au deuxième rang des pays du Groupe des vingt (G20) en matière de compétitivité digitale, selon un récent rapport de « l'European Center for Digital Competitiveness » de l'École supérieure de commerce de Paris, qui souligne la contribution de la French Tech à cette performance[190].

Néanmoins, la Cour estime que les initiatives de la mission French Tech se sont trop focalisées sur la communication. Nous ne partageons pas cette appréciation et considérons que l'action de la mission French Tech a été essentielle pour développer les relations des pouvoirs publics avec l'écosystème des entrepreneurs et permettre le succès des programmes qu'elle a portés depuis sa création, comme le programme « French Tech Next 40/120 », le « Community fund », dont le volet international est étroitement coordonné avec Business France, le « French Tech Visa », désormais élargi aux start-ups étrangères souhaitant s'établir en France en coordination avec le ministère de l'Intérieur, et enfin le « Welcome to la French Tech Desk », mis en place également en partenariat avec Business France.

Enfin, s'agissant du dispositif qui a permis la localisation de la mission French Tech au sein de la Station F, implantation qui s'est avérée très pertinente pour le rayonnement de son action, nous prenons note des critiques formulées par la Cour et confirmons qu'il sera prochainement procédé au retrait de l'État de la gouvernance et du capital de la SAS Station F. La direction de l'Immobilier de l'État sera consultée pour définir, le cas échéant, les conditions de location du futur lieu d'implantation de la mission.

---

[190] Rapport Digital Riser Report 2020 réalisé par l'« *European Center for Digital Competitiveness* » s'appuyant sur des données du World economic forum. https://digital-competitiveness.eu/wp-content/uploads/ESCP_Digital-RiserReport_2020-1.pdf

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Vous m'avez adressé le chapitre relatif aux trois politiques publiques gérées par l'ex-Agence du numérique, destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des Comptes et je vous en remercie.

Ce chapitre appelle les observations suivantes.

Je tiens tout d'abord à rappeler que le Plan France Très Haut Débit est le plus grand projet national d'infrastructure numérique et que la Caisse des Dépôts est mobilisée à sa réussite aux côtés de l'État et des collectivités, à la fois comme opérateur des subventions du PIA aux collectivités, mais aussi comme prêteur aux collectivités et investisseur dans les sociétés de projets de réseaux d'initiative publique, aux côtés des délégataires privés.

La montée en compétence technique et en expertise des services de l'État, qui rend désormais possible de nouvelles modalités de gestion administrative et budgétaire des programmes, doit beaucoup à cette mobilisation de la Caisse des Dépôts au service de l'action Très Haut Débit, et ce dès son lancement en 2013.

À la demande de l'État et dès sa désignation comme opérateur en 2015, la Caisse des Dépôts a en effet mis en place une organisation temporaire pour une durée maximale de trois années, destinée à doter progressivement l'agence du numérique des ressources, des compétences et des outils nécessaires à la réalisation de sa nouvelle mission.

Soucieuse de garantir un transfert opérationnel de l'instruction de dossiers techniques, la Caisse des Dépôts a recruté quatre agents sous contrat à durée déterminée de droit public (sur le fondement du 2° de l'article 4 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984), affectés au sein de ses services, à la mission du PIA, et non mis à disposition de l'agence.

Ces agents étaient ainsi chargés d'apporter à l'agence du numérique, pour le temps nécessaire à la structuration de son activité, l'expérience et l'expertise technique de la Caisse des Dépôts en matière d'instruction des dossiers. Ils devaient aussi permettre d'assurer une bonne articulation entre la Caisse des Dépôts et la mission très haut débit de l'agence du numérique, devenue absolument nécessaire pour le bon fonctionnement du programme et de ses bénéficiaires.

Il convient de souligner que les marchés de prestation évoqués par la Cour ont logiquement été passés par la Caisse des Dépôts pour le compte de l'agence du numérique, au titre de son rôle de gestionnaire administratif et financier du « fonds pour une société numérique » rattaché au projet France très haut débit du programme d'investissements d'avenir.

Grâce aux recrutements nécessaires et une organisation transitoire indispensable pour assurer la continuité des actions entreprises, la Caisse des Dépôts a permis le déploiement sans interruption du plan très haut débit et contribué ainsi à la mise en œuvre de ces infrastructures prioritaires pour le développement économique des territoires.

La Cour recommande de confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit aujourd'hui effectuée par la Caisse des Dépôts.

Je peux vous indiquer que la Caisse des Dépôts n'y est pas opposée.

Le plan France très haut débit entre aujourd'hui dans une nouvelle ère de son avancement. La majorité des engagements ont été réalisés ; l'ANCT pourra elle-même envisager le recours à des profils d'agents spécialisés dans le suivi technique des déploiements et le développement des projets.

Enfin, la Cour recommande la dissolution de la SAS Station French Tech.

Il est rappelé que la Caisse des Dépôts a investi dans la SAS Station French Tech en tant qu'opérateur de la ville de demain du PIA et n'agit pas dans le cadre de cette société pour son compte, mais pour le compte de l'État.

Le modèle économique de cette société repose en partie sur les loyers versés par les administrations mobilisées auprès des start-up, et un actionnariat majoritairement public.

Cette structuration est conforme aux objectifs de la présence, sous la dénomination « French Tech Central », de la mission French Tech sur le campus de Start-up Station F :

- *créer un lieu de référence et de rassemblement pour l'écosystème French Tech et en particulier depuis 2019 les capitales et communautés labellisées French Tech en France et à l'international ;*
- *avoir une vitrine internationale de la dynamique French Tech, avec un lieu de passage pour les acteurs internationaux, et accueillir des opérations d'attractivité ;*
- *créer une offre innovante de services publics pour les start-up (information, expérimentation, coordination) ;*
- *créer un lieu d'interface entre le tissu entrepreneurial et la recherche publique française (universités, laboratoires).*

Les activités de la SAS Station French Tech ne se réduisent donc pas à la location d'espaces ou à la réalisation d'événements.

L'objectif était de mettre en place un modèle économique qui assure la pérennité de ce service en ayant une stratégie d'offres centrées sur les besoins des start-up, les acteurs des écosystèmes French Tech en France et à l'international, et les services publics.

Ce choix de modèle non subventionnel est vertueux car il favorise la création de valeur avec une adaptation de l'offre à des besoins concrets. French Tech Central étant un lieu dédié à l'écosystème et à son animation, l'objectif à terme est de donner la possibilité aux acteurs de la French Tech d'entrer au capital de la société et d'être parties prenantes de la gouvernance.

Une réflexion a été lancée à l'initiative de la mission French Tech avec les actionnaires pour étudier l'intérêt stratégique et les perspectives commerciales qui pourraient sécuriser à terme la structure et son organisation.

En tant qu'opérateur du PIA et actionnaire de la SAS Station French Tech pour le compte de l'État, la Caisse des Dépôts accompagne l'État dans cette réflexion stratégique en mobilisant l'ensemble de ses expertises financières, juridiques et métiers (numériques et territoriales).

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

PRÉSENTATION

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)[191].

Issu, en 1998, de l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer (ORSTOM), il est, conjointement avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'héritier des structures de recherche de la France coloniale. Ces deux organismes se consacrent à la recherche au service du développement. D'autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) sont également actifs dans ce domaine.

[191] La Cour avait procédé au contrôle des comptes de l'IRD pour les exercices 2003 à 2007 ainsi qu'à une analyse plus stratégique à l'occasion de son enquête sur « *la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* », pour les exercices 2003 à 2009, laquelle avait donné lieu à un référé du 7 juillet 2010. La Cour s'est également intéressée à l'IRD à l'occasion de l'enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat portant sur *Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, publiée en février 2020.

Depuis 2009, date du précédent contrôle de la Cour, l'IRD a évolué. Il comptait 2 049 agents en 2019[192] *contre 2 235 en 2009 ; 29 % sont aujourd'hui affectés hors métropole, contre 42 % il y a 11 ans. Cette baisse de l'effectif expatrié s'est paradoxalement accompagnée d'un éparpillement dans 31 représentations à l'étranger, contre 22 en 2009. Si une progression des ressources sur contrat est observée depuis deux ans, son budget (environ 220 M€ aujourd'hui, 231 M€ en 2009) reste essentiellement financé par une subvention pour charge de service public (206 M€ en 2020, 204 en 2007). L'organisme dégage un résultat positif depuis l'exercice 2013.*

L'IRD s'est organisé en cinq départements scientifiques qui couvrent respectivement les dynamiques internes et de surface des continents, l'écologie et la biodiversité, les océans et les climats, la santé et les sociétés et la mondialisation. Ses chercheurs sont engagés dans des domaines nombreux et divers, qui vont de la santé humaine à l'étude des ressources océaniques, de la gouvernance à la dynamique de surface des continents, des migrations au climat, etc. L'IRD se situe au cinquième rang national des organismes publics de recherche pour la production scientifique globale. Près de 62 % de ses publications scientifiques sont effectuées avec ses partenaires, qui sont situés dans les « pays du Sud » ou les « pays en développement »[193]*. Il s'agit de pays méditerranéens et intertropicaux.*

Lors de la crise sanitaire de la covid 19, l'IRD, à l'instar de nombreux opérateurs de recherche, s'est investi dans les recherches visant à lutter contre la pandémie. La vocation pluridisciplinaire de l'organisme est un atout. En revanche celui-ci pâtit d'une faible visibilité de son action dans des projets dont il est rarement chef de file, comme dans le cas de la lutte contre la covid 19 (I). L'établissement souffre d'une dispersion excessive de ses moyens et de leur insuffisante mutualisation avec d'autres organismes de recherche (II). Il est dès lors indispensable, qu'à bref délai, une orientation soit prise d'un rapprochement organique de l'IRD avec un autre opérateur (III).

[192] Dont 855 chercheurs, 941 ingénieurs et techniciens, 253 personnels locaux.

[193] Ces appellations, qui témoignent de la vocation de l'IRD, sont anciennes. Elles correspondent sensiblement aux catégories, moins déterministes et plus évolutives, mises au point par la Banque Mondiale en 2016 de « pays à faible revenu » et « pays à revenu intermédiaire » : cf. troisième partie.

I - Une implication forte, une visibilité réduite : l'exemple de la crise sanitaire

Parmi les objectifs prioritaires de l'IRD figure la réaction aux situations de crises. Dans le domaine sanitaire, plusieurs crises (Ebola, VIH, etc.) dans les pays de la zone intertropicale ont permis à l'IRD, comme à d'autres organismes, de disposer d'une expertise reconnue en la matière.

Celle de la covid 19 est cependant de nature différente, notamment du fait de sa diffusion massive et rapide partout dans le monde. Deux départements de l'institut, « Santé et société » et « Société et mondialisation », sont principalement concernés. Le premier contribue à l'amélioration de la santé publique dans les pays à faible revenu, avec des unités mixtes de recherche (UMR) spécialisées dans les maladies infectieuses. Le second comporte notamment le CEPED (Centre population et développement), labellisé centre collaborateur de l'OMS en sciences sociales et santé sur les politiques et pratiques humanitaires.

A - Un appui non négligeable à la gestion de la crise sanitaire dans les pays à faible revenu

Pour faire face à la crise sanitaire, l'IRD a adapté sa propre gouvernance en créant en avril 2020 un comité scientifique interdisciplinaire et partenarial covid 19. Par ailleurs, afin de coordonner la bonne exécution des projets et comprendre l'évolution de la pandémie dans les pays intertropicaux, une *Task Force* a été créée en juin 2020 par REACTing[194], l'Agence nationale de recherche contre le sida et les hépatites virales (ANRS) et l'IRD. Son comité stratégique est co-présidé par un chercheur malien et un chercheur de l'IRD.

L'institut a répondu aux appels à projets concernant les pays à ressources limitées. Celui financé par l'ANRS, à hauteur de 5 M€[195], associe au moins une équipe de recherche basée à l'étranger à une autre en France. Il soutient 13 équipes de l'IRD et 32 projets. Deux initiatives de l'Agence française de développement (AFD), « Covid 19 – santé en commun » (12 M€ pour 16 pays) et le dispositif Aphro-Cov (1,5 M€ pour 5 pays) ont bénéficié à l'IRD à hauteur de 2,2 M€, les autres

[194] REACTing, créé en 2013 à l'initiative de l'Inserm à l'occasion des crises Ebola et H1N1, coordonne les initiatives de recherche afin de mieux répondre aux crises sanitaires épidémiques.

[195] Les autres contributeurs à cet appel d'offre de référence sont le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), l'Agence française de développement, Expertise France et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

ressources étant partagées entre l'Inserm (REACTing), les Instituts Pasteur, la fondation Mérieux et des ONG. Des recherches ou des appuis aux pouvoirs publics ont pu être financés par des canaux internationaux (Unitaid au Cameroun, la fondation Gates pour le « *West African Network for poverty related diseases* » dont l'IRD est membre).

Les travaux de l'IRD, principalement concentrés sur les pays africains, ont porté sur plusieurs sujets : renforcement des capacités pour réaliser le diagnostic direct avec un test, déploiement des enquêtes épidémiologiques de terrain, développement de modélisations et appui à la mise en place de dispositifs de collecte de données quantitatives, approche comparative Ebola-Coronavirus.

En Guinée, l'unité mixte de recherche (UMR) INTERTRYP[196] apporte un appui au diagnostic de la maladie et prépare la formation des personnels des centres de santé. Au Sénégal, l'UMR VITROME[197] participe à la riposte covid 19, en appui au diagnostic et à l'évaluation des capacités des laboratoires. Au Bénin, l'UMR MERIT[198] apporte son appui à une des cellules de crise nationale, pour la construction d'un outil sous-régional de surveillance de l'épidémie et d'aide à la décision. D'autres UMR sous cotutelle de l'IRD sont actives au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso, à Madagascar, au Ghana, au Maroc ou en Côte-d'Ivoire. L'expertise de l'IRD sur l'Afrique se développe aussi sur la base d'efforts confiés à des chercheurs plus qu'à des unités de recherche. C'est le cas du site covid 19/Afrique[199] développé par deux chercheurs de l'IRD qui recense de nombreuses données sur la pandémie en Afrique. Il est à noter que plusieurs projets, comme « Coronavirus Afrique » ou « Réseau Anthropologie des Épidémies Émergentes », sont portés par les sciences sociales afin de répondre rapidement aux questions de politiques publiques posées par l'épidémie et d'éclairer les décideurs africains.

Hors d'Afrique, les interventions de l'IRD ont été multiples mais d'une ampleur plus faible : appui ponctuel à la formation de certaines équipes médicales (Laos), réalisation d'une étude clinique et organisation d'un laboratoire pour proposer des tests de dépistage (Thaïlande), construction de modèles informatiques spatialisés afin d'éclairer les décisions de santé publique (Vietnam), développement d'un tableau de bord permettant le suivi des cas et résultats des tests (Cambodge), appui à certains laboratoires publics pour la détection (Bolivie), appui à la modélisation de la pandémie (Mexique, Haïti, Équateur), expertises scientifiques sur les liens de l'épidémie actuelle avec l'écologie et la biodiversité (Chili).

⁂

[196] INTERTRYP (Interactions hôte-vecteur-parasite-environnement dans les maladies tropicales négligées dues aux trypanosomatidés) en cotutelle avec le CIRAD.
[197] VITROME (Vecteurs – Infections Tropicales et Méditerranéennes) intégrée au sein du pôle Méditerranée Infection à Marseille.
[198] MERIT (Mère et enfant face aux infections en milieu tropical) en cotutelle avec Université de Paris.
[199] https://www.covid19afrique.com/

Ces différents efforts dans les « pays du Sud », le plus souvent partenariaux, relèvent aussi bien des sciences de la santé que des sciences sociales, et autant de la recherche que de l'expertise d'accompagnement. L'IRD s'est fortement mobilisé sans toutefois bénéficier d'un montant significatif des ressources redéployées à l'occasion de la crise. Les financements exceptionnels qu'il a obtenus apparaissent limités, comme l'est également sa force contributive en matière de recherche en santé.

B - Une contribution multiforme à la lutte contre la pandémie en métropole

L'IRD a aussi répondu aux appels à projets concernant directement la métropole. Dans l'appel Flash ANR Covid-19 (14,5 M€, 86 projets), cinq d'entre eux relèvent d'UMR dont l'IRD est cotutelle. Pour l'appel à projet du consortium REACTing, 20 projets ont été retenus, dont trois dans lesquels l'IRD s'est trouvé associé (dont deux en sciences humaines et sociales).

La contribution de l'institut sur la thématique des maladies émergentes apparaît qualitativement appréciable mais reste comptée et limitée à quelques sujets précis. C'est le cas par exemple de la prise en charge des premiers rapatriés français de Wuhan par des UMR de l'IRD associées à l'Institut Hospitalo-Universitaire Méditerranée infection, à Marseille. Le projet COCONEL (Coronavirus et confinement Enquête Longitudinale), porté en partie par une UMR de l'IRD, vise à analyser les perceptions, les connaissances et les comportements de la population française face au confinement et, plus généralement, à la pandémie.

Dans le domaine des soins, les équipes de l'IRD ont travaillé sur plusieurs protocoles de dépistage et projets thérapeutiques. Des chercheurs de l'unité TRANSVIHMI[200] ont, par exemple, mis au point un test permettant de détecter simultanément, à partir d'un seul échantillon de sang, si une personne a été exposée à trois coronavirus différents. Elles ont également entrepris des études sur l'impact de l'épidémie sur la mortalité des personnes âgées vivant dans des établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Dans le domaine de l'appui à la décision politique et à la diffusion des connaissances, l'IRD est représenté[201] au sein du Conseil scientifique et du Comité analyse recherche et expertise (CARE) chargés de conseiller le gouvernement. Des experts de l'IRD sont à l'œuvre dans d'autres instances, en particulier le groupe de travail de l'OMS sur les priorités de recherche mondiales, le comité « Coronavirus et zoonose émergente » au sein de l'académie vétérinaire de France et la cellule covid 19 de l'académie nationale de médecine.

[200] TRANSVIHMI (unité « recherches translationnelles sur le VIH et les maladies infectieuses ») en cotutelle avec l'Inserm et l'université de Montpellier.
[201] Par Mme Laëtitia Atlani-Duault, anthropologue et directrice de recherche à l'IRD, qui est également présidente de Covid-19 Ad Memoriam (cf. *infra*).

Les chercheurs de l'institut, dans leurs expertises respectives, ont été sollicités par les médias généralistes et spécialisés (plus de 150 articles), en particulier sur les liens avec les modifications de l'environnement et la perte de biodiversité.

L'IRD est enfin partie prenante de la création de l'institut Covid-19 Ad Memoriam, consortium dont le but est de favoriser les rencontres entre chercheurs, soignants, artistes, juristes, associations de victimes, autorités spirituelles et culturelles et grands courants de pensée, représentants de la société civile, philosophes, entrepreneurs[202].

⁂

Les recherches du département santé de l'IRD ont été complétées par des contributions venant des sciences humaines et sociales. Les atouts de l'IRD sont manifestes et reconnus : l'expérience de ses chercheurs sur les terrains intertropicaux, déjà mise à l'épreuve lors de la crise Ebola, est un capital précieux en termes d'analyse des pandémies infectieuses, d'épidémiologie, de traitement et d'orientation des politiques publiques de santé. L'action de l'IRD dans la crise sanitaire de la covid 19 a mis en lumière le rôle central de l'interdisciplinarité pour fournir des enseignements précieux dans la gestion de la crise. Elle a montré les liens forts entre la recherche, l'expertise et l'appui aux politiques publiques.

Cependant, et en dépit de sa forte mobilisation, l'IRD reste assez peu visible par rapport aux autres organismes également engagés dans la lutte contre la pandémie, comme l'Inserm, l'ANRS, les Instituts Pasteur, la Fondation Mérieux ou le CNRS. Cette situation, identifiée par l'IRD depuis longtemps[203], pose la question de sa place et de son rôle. Sa taille réduite, à l'échelle nationale et internationale, constitue un handicap pour optimiser les synergies qu'il cherche à établir dans les différents aspects de la recherche au profit des pays à faible revenu, domaine dans lequel aucun autre organisme ne le considère comme chef de file.

[202] Sa participation prend la forme d'un mi-temps d'ingénieur d'études et du co-financement d'un gestionnaire administratif et financier.

[203] Ce constat a déjà été fait il y a quelques années dans le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030, où il est indiqué : « *L'Institut n'a pas acquis une visibilité institutionnelle à la hauteur de ses capacités d'action sur le terrain tant dans la gestion « à chaud » des crises environnementales, sanitaires ou géostratégiques pour lesquelles il est parfois le seul à disposer de certaines des compétences indispensables dans l'ESR français, que dans les dispositifs de prévention et de préparation aux crises qui nécessitent une forte composante d'expertise pluridisciplinaire* ».

II - L'IRD peine à rationaliser son dispositif

L'institut est partie prenante dans 53 unités mixtes de recherche (UMR) et 7 unités mixtes de service (UMS) et y engage 66 % de ses effectifs. Cette situation est le terme d'une évolution significative : en 2009, l'IRD comptait 72 unités mais seulement 32 UMR. Sur les 60 unités mixtes actuelles, 13 sont dirigées par un chercheur de l'IRD. Les cotutelles sont partagées entre plus de 30 établissements. L'IRD est, en outre, impliqué dans quatre alliances thématiques[204], mais qui ne disposent que de peu de moyens opérationnels, à l'exception d'AVIESAN pilotée par l'Inserm.

A - Des moyens trop dispersés

Près de 22 % des personnels de l'IRD sont affectés dans 39 pays (dont la moitié en Afrique de l'Ouest) et 7 % en outre-mer. L'effectif des agents affectés à l'étranger a baissé de 23 % entre 2011 et 2017 (sauf en Asie du Sud-Est, + 10 %). Cette diminution concerne aussi bien les chercheurs en expatriation que les personnels contractuels de droit local. Chez ces derniers, seuls 27 % se consacrent à la recherche.

Sur 31 représentations de l'IRD dans le monde, neuf sont établies en Afrique occidentale et centrale. Cette répartition ne semble pas conforme aux priorités gouvernementales. En effet, l'IRD ne s'est implanté que dans huit des 19 pays que le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a désignés comme prioritaires de l'aide publique au développement et dispose d'une présence dans sept autres de ces pays[205]. La présence en Asie est significative (18 % de ses effectifs fin 2018) et la part de l'Amérique latine reste non négligeable (15 % fin 2018, en légère diminution par rapport à 2012). Une meilleure hiérarchisation des priorités de coopération scientifique, notamment dans ces deux continents, s'avère nécessaire pour que cette dispersion à l'étranger se réduise. D'une manière générale, les très faibles effectifs (entre un et deux ETPT) sont encore très répandus[206].

La carte immobilière de l'IRD est à l'image de cette dispersion et reflète la faiblesse des choix stratégiques de l'institut et des tutelles. Cette dissémination des moyens est aggravée par une gestion patrimoniale trop souvent critiquable, comme la Cour l'a relevé pour les sites de Montpellier, de Bondy, d'Orléans ou de Lomé, où elle a observé des taux de sous- occupation injustifiés, voire des locaux vides, ainsi que des impasses financières fermant la porte aux rénovations les plus urgentes.

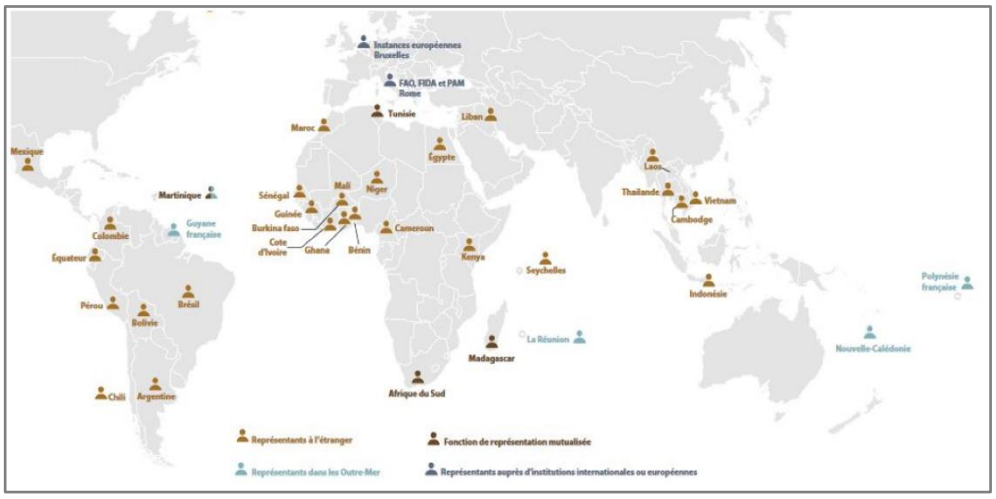
---

[204] L'IRD est membre fondateur des alliances ALLENVI (environnement), AVIESAN (sciences de la vie) et ATHENA (sciences humaines et sociales) et membre associé de l'alliance ANCRE (énergie).

[205] Les 19 pays prioritaires sont tous africains, sauf un (Haïti).

[206] IGF, IGAENER, IGAE, CGAAER, *Rationaliser le dispositif français de recherche au service du développement*, décembre 2018, lettre de mission du 24 septembre 2018.

Carte n° 1 : les implantations de l'IRD dans le monde



Source : rapport d'activité de l'IRD pour 2019

L'imbroglio immobilier au Sénégal

Le cas le plus flagrant des problèmes de gestion immobilière est celui de la principale implantation immobilière à l'étranger de l'IRD, au Sénégal (soit 15 % de la valeur de son patrimoine). La cession au franc symbolique d'une parcelle de son site de M'Bour à une fondation de droit sénégalais[207] n'a débouché sur aucun résultat concret et a en outre compromis la valorisation d'un patrimoine désormais plus difficile à exploiter. Pourtant, la vente de ce site a été publiquement envisagée par l'IRD dans le contexte de sa future implantation sur le campus franco-sénégalais en cours de construction.

Les errements de la gouvernance ont conduit à une impasse. Le conseil d'administration a été trop souvent mal informé ou tenu à l'écart des décisions engageant l'avenir. Les tutelles n'ont pas aidé l'établissement à faire des choix stratégiques judicieux.

[207] Il s'agit de la branche sénégalaise de l'*African Institute for Mathematical Sciences*, fondation canadienne déjà implantée en Afrique du Sud et se donnant pour but de faire émerger de grands mathématiciens africains (opération *Next Einstein*).

Quant au transfert du siège social de l'IRD de Paris à Marseille, il se révèle sans effet positif dans l'immédiat, ni probant pour l'avenir. Coûteux financièrement et humainement, il n'a permis aucune intégration notable de l'IRD dans le tissu de la recherche à Aix-Marseille et a éloigné le siège de ses forces, qu'elles soient à Paris ou à Montpellier.

B - La nécessité de renforcer les mutualisations

Quelques exemples de réussites montrent tout l'intérêt d'une mutualisation bien pensée et menée à son terme. C'est le cas du partenariat établi par l'IRD au sein de la très grande infrastructure de recherche (TGIR) Flotte Océanique Française (FOF), dont les 18 navires sont désormais gérés sur le budget de l'Ifremer. C'est aussi le cas pour plusieurs infrastructures de recherche exploitant l'utilisation des données satellitaires et de la maison de la télédétection (MTD) à Montpellier[208].

Ces réussites ponctuelles ne doivent pas masquer les effets néfastes et durables des échecs antérieurs. Le plus significatif est celui de l'agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD). Créée par un accord-cadre signé le 10 novembre 2011, six ans après que son projet fut initié par le CICID, entre les membres fondateurs (IRD, CIRAD, CNRS, Conférence des présidents d'universités-CPU, Inserm et Institut Pasteur) et hébergée au sein de l'IRD, cette agence devait constituer un outil de mutualisation et de coordination stratégique des actions de recherche pour le développement. L'agence s'est heurtée dès l'origine à l'hostilité des chercheurs, des élus du personnel et des représentants de ses membres fondateurs. Sa suppression a été finalement actée par le décret du 3 décembre 2014. Cet échec a profondément marqué l'histoire de l'IRD (cf. *infra*).

Sur le terrain, la mutualisation des moyens et des implantations avec les autres organismes est un dossier ancien mais toujours en jachère. L'enjeu n'est pourtant pas négligeable. Le rapport d'inspection remis au Premier ministre en décembre 2018 évalue à 900 000 € l'économie possible. Une lettre des tutelles du 1er avril 2019 a demandé des propositions à l'IRD, dont la feuille de route présentée au conseil d'administration du 21 juin 2019 mentionne la politique de mutualisation avec les autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais sans en indiquer le détail. La lettre de mission du 24 septembre 2018 du Premier ministre[209] demandant un effort dans ce domaine n'a pas vraiment été suivie d'effet.

[208] Cet équipement commun cofinancé par les collectivités locales et l'Union européenne a permis de compléter les équipements immobiliers, d'implanter une antenne satellitaire de grande envergure et de rassembler les équipes d'Agro Paris Tech, du CIRAD, de l'IRD et de l'INRAE qui en assurent la gestion.

[209] Rapport des quatre inspections déjà cité.

Sur les 31 représentations de l'IRD à l'étranger, quelques locaux sont mutualisés, soit avec les instituts français (deux pays), soit avec des partenaires scientifiques locaux (six pays). Mais il n'y a que cinq représentations communes avec d'autres opérateurs français. Ces regroupements, vertueux mais ponctuels, ne se rencontrent pas dans les pays où les effectifs sont les plus nombreux. C'est notamment le cas au Sénégal, pourtant la principale implantation étrangère de l'IRD et du CIRAD.

La refonte du réseau des régisseurs n'a permis de mutualiser que deux régies en externe, dans les deux cas avec les instituts français (Madagascar et Mexique). Alors que des mutualisations pourraient être envisagées avec les ambassades, la seule tentative en ce sens, en Afrique du Sud, a échoué.

L'absence d'une approche volontariste des organismes et des tutelles interdit d'obtenir une présence partagée et lisible des organismes français de recherche dans les pays étrangers.

C - Les résultats décevants des initiatives de valorisation

De nombreuses initiatives ont été lancées en matière de valorisation et d'innovation. Elles n'ont pas vraiment fait leurs preuves.

Implanté à Dakar, l'incubateur Innodev a été créé en 2009 à l'initiative de l'IRD et de l'ambassade de France, en partenariat avec cinq universités et deux instituts sénégalais[210]. Ses objectifs sont la sensibilisation et la formation des chercheurs, enseignants chercheurs et étudiants à la création d'entreprise, l'évaluation et la sélection des projets, l'encadrement des créateurs, la recherche de financement et la qualification de la faisabilité économique et industrielle des projets. Le bilan intermédiaire dressé par son conseil d'administration en 2014 fait état d'un nombre limité de projets, du manque de suivi et de l'absence d'un dispositif d'évaluation. La plupart des membres n'acquittaient pas la modeste cotisation de 1 000 €, manifestant un intérêt limité pour la structure, tandis que l'IRD assurait la majeure partie du fonctionnement. Finalement, chaque université a créé sa propre structure en 2016.

L'incubateur Bondy Innov, créé en 2011, réunit l'IRD, Biocitech, l'université de Paris XIII, la ville de Bondy, la communauté de communes Est Ensemble et le département. Présenté comme le premier incubateur Nord-Sud, il s'agit d'abord d'un outil de développement local, dans lequel une partie limitée des projets associe les communautés

[210] Universités Cheikh Anta Diop (UCAD), de Bambey, de Thies, Gaston Berger (UGB), de Ziguinchor, Institut de technologie alimentaire et Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA).

scientifiques des pays concernés. Depuis 2011, les engagements financiers à la charge directe de l'IRD vis-à-vis de Bond'Innov ne cessent de croître. L'incubateur aurait accompagné 141 jeunes pousses (*start-up*) depuis 2011. Les trois quarts d'entre elles seraient encore en activité, mais l'IRD reconnaît « *ne plus avoir de nouvelles après quelques années* ». Sur les 48 jeunes pousses incubées en 2018, seules 11 ont un impact majoritaire « au Sud ».

Le Consortium de Valorisation Thématique (CVT) Valo Sud, créé en 2011, regroupait l'IRD, chargé de la coordination et du support du consortium, le CIRAD, l'Institut Pasteur, la conférence des présidents d'université (CPU) et les universités d'outre-mer. Doté de 9 M€ sur les 50 M€ du fonds national de valorisation pour une période de 9 ans, il était consacré à « *la valorisation et au transfert de technologies issues de l'ensemble des laboratoires de recherche publique français présentant un intérêt socio-économique sur les marchés des pays en développement* ». Sans personnalité juridique, hébergé par l'IRD, son statut n'a pas permis une mise en commun suffisante, en dépit de l'engagement de certains partenaires comme l'Institut Pasteur ou l'ex-IRSTEA. Ses moyens sont restés limités en capacité d'investissement et de ressources humaines (cinq agents dont deux de l'IRD). Le bilan annuel 2017-2018 de l'ANR montre que 450 brevets et savoir-faire ont été délivrés mais constate une absence d'intérêt des industriels. Tirant les enseignements de ces difficultés, et en l'absence d'une transformation en une société d'accélération du transfert de technologies[211], l'exercice 2019 marque la fin de ses activités, en application de la convention avec l'ANR.

⁂

L'IRD et, avec lui, la recherche française au service du développement, sont caractérisés par une dispersion des initiatives, des capacités et de l'organisation des moyens. Les mutualisations sont rares et les partenariats de valorisation sont aussi nombreux que décevants. L'existence de sites multiples est la cause d'une mauvaise gestion de son patrimoine immobilier par l'IRD. L'institut est confronté à un déficit de hiérarchisation des choix de recherche scientifique et à une incapacité à les traduire en priorités territoriales.

[211] La Cour, dans son rapport public thématique de mars 2018 *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique, une forte ambition stratégique, des réalisations en retrait*, s'était prononcée en faveur de l'évolution de la structure juridique du CVT en le dotant d'une personnalité morale sous forme de société de droit privé comme les SATT. Cette préconisation n'a pas été retenue.

III - Un nécessaire rapprochement organique avec le CNRS

Au-delà de la mission fixée à l'IRD par les pouvoirs publics en 2014[212], le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030 insiste sur son « *exigence supplémentaire* » par rapport aux autres établissements de recherche : établir un partenariat scientifique équitable avec les pays en développement, notamment francophones. Utilisant souvent dans son POS 2016-2030 le terme de « *plaidoyer* », l'Institut veut convaincre d'une double nécessité : celle de la recherche partenariale équitable et celle d'une recherche française sachant se présenter « *dans les pays du Sud* » sous une forme organisée et compréhensible[213].

Cependant, le passage dans les dernières années des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD) a renforcé la conception d'un développement qui s'adresse à tous les pays et non plus simplement à ceux dits « en développement » ou « du Sud », termes que la Banque mondiale, dès 2016, a jugés connotés et inopérants. La notion de sciences de la durabilité, nouvellement présentée comme la vocation centrale de l'IRD, paraît concerner tous les établissements de recherche. Dans un contexte où les notions de « recherche au Sud » ou « en faveur du développement » s'étiolent, la spécialité de l'IRD est de moins en moins nette.

A - L'IRD, un acteur parmi d'autres

L'institut reconnaît lucidement et depuis longtemps que ses moyens, non négligeables mais limités, doivent « *être démultipliés au travers d'une mutualisation raisonnée des actions avec les autres opérateurs de l'ESR français ou européens* ». Il doit, pour mettre en œuvre ses recherches, travailler en collaboration et en mixité avec tous les opérateurs pertinents. Aussi se définit-il par rapport à ses partenaires français comme « *un porteur privilégié d'une offre de recherche et de formation de l'ESR français dans les pays en développement* »[214]. Ni seul à intervenir « au Sud », ni chef de file, l'IRD se propose comme facilitateur et coordonnateur des acteurs de la recherche française dans les pays où il est présent. La partie précédente a montré qu'il n'y parvient pas.

---

[212] Décret n° 2014-1441 du 3 décembre 2014, qui fixe pour l'IRD la mission de réaliser une recherche contribuant au progrès économique, social et culturel des pays en développement.

[213] POS 2016-2030, page 12 : « *La pure et simple projection dans les PED, de façon désordonnée, de la complexité institutionnelle de l'ESR français au travers de ses multiples composantes, ne peut qu'être contre-productive, contradictoire au modèle de partenariat équitable porté par l'IRD et tout simplement contraire à l'efficacité dans une compétition scientifique internationale accrue* ».

[214] Objectif prioritaire n° 3 du POS 2016-2030.

À côté de l'IRD, plusieurs autres organismes jouent un rôle important dans la coopération scientifique avec les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire : le CIRAD, le CNRS, l'Ifremer, l'INRAE, l'Inserm, l'Institut Pasteur, avec son réseau de 32 établissements dans 25 pays, sont des acteurs reconnus. L'évolution prochaine de l'ANRS et de REACting pour constituer un pôle de recherches relatives aux maladies émergentes, le plus souvent d'origine intertropicales, et fédérer les initiatives, relativise d'autant la place actuelle et à venir de l'IRD. Les universités, à Paris ou à Montpellier, sont également présentes, sans qu'une carte précise des laboratoires et des moyens qu'elles déploient ne soit disponible. Cet éclatement des structures de recherche dans ce domaine est régulièrement analysé et mis en cause[215].

La coexistence de l'IRD et du CIRAD est un cas particulier illustrant la situation générale. Les deux organismes sont impliqués dans de nombreux projets en recherche agronomique et travaillent concurremment sur bien d'autres sujets, comme par exemple sur l'incidence des insectes vecteurs de maladies. Cette situation ne semble pas poser de problème au sein des UMR, ni vis-à-vis des autorités des pays habitués de longue date à s'en accommoder. Elle n'en génère pas moins, comme la Cour l'a constaté au Sénégal, des absences de mutualisation et des opportunités de coopération manquées. À titre d'exemple, le CIRAD est absent de l'incubateur Innodev mis en place à partir de 2010 dont l'échec est retracé *supra*. Cette situation ne peut qu'étonner au regard de la présence dans cet incubateur de deux institutions sénégalaises, en charge l'une de la recherche agronomique et l'autre de l'agro-alimentaire, et dès lors qu'un tiers des projets de valorisation relève du secteur agronomique.

Alors même que les moyens des deux établissements, comparés à ceux d'autres organismes de recherche français, sont limités, ce type de duplication n'est pas satisfaisant et réduit leur potentiel d'influence comme leur visibilité à l'international. Leur capacité à obtenir ensemble des financements sur appels à projets internationaux en est fortement diminuée. Il est frappant de constater qu'aucun de ces deux organismes n'est cité dans les dernières conclusions du CICID de février 2018.

---

215 Par exemple le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'action extérieure de la France en matière de recherche pour le développement (n° 83, 2013-2014, 16 octobre 2013) ou le rapport d'évaluation de l'IRD du HCERES (2016). La Cour avait déjà noté dans son référé du 10 juillet 2010 que « *les opérateurs déploient leur réseau dans les pays du Sud sans qu'apparaisse une politique de coordination* ».

B - Des décisions de rapprochement organique à prendre sans tarder

Cette situation affaiblit l'efficacité de la recherche française dans les pays à faible revenu, en France comme à l'étranger. La dispersion, l'insuffisante mutualisation des moyens et la relative incohérence des choix immobiliers appellent des choix stratégiques nouveaux.

L'idée d'un rapprochement de l'IRD avec le CIRAD a longtemps prévalu. Le CICID du 18 mai 2005 a coupé le cours de cette orientation et a établi les bases de la situation qui prévaut actuellement : « *l'IRD évoluera vers un rôle d'agence de moyens et collaborera en priorité avec le CNRS, l'Inserm et les universités. Le CIRAD développera ses actions conjointes avec l'INRAE et le CEMAGREF. La coordination et le suivi de la politique française en matière de recherche pour le développement sera assurée par un pilotage conjoint du ministère chargé de la Coopération et du ministère chargé de la recherche* »[216]. Le Premier ministre a récemment confirmé la nécessité de rapprocher le CIRAD de l'INRAE par le développement de coopérations et l'exploitation des synergies entre ces deux organismes[217]. Les deux établissements se sont appropriés cette décision. L'IRD, quant à lui, n'a pas suivi la voie qui lui était tracée. Pour ce qui concerne sa fonction d'agence, confirmée par les CICID de juin 2006 et de juin 2009, l'échec de l'AIRD (cf. *supra*) a définitivement retiré à l'IRD tout espoir de réussir dans une voie qui l'aurait placé au centre d'un dispositif national dont il aurait garanti la cohérence[218]. Son rapprochement avec le CNRS et l'Inserm et les universités s'est matérialisé par le développement d'unités mixtes de recherche mais, sans programme global, n'est pas allé au-delà.

Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. Les deux établissements ont en commun d'être pluridisciplinaires et sont les seuls dans ce cas au sein de la recherche française. Le statut des agents de ces deux EPST est très comparable. L'intégration de l'institut au sein du premier opérateur de recherche français ne pourrait que pousser à l'excellence de la recherche scientifique partenariale au service du développement durable et l'adosser à des moyens plus importants.

---

216 Comme le rappelait déjà le référé de la Cour du 7 juillet 2010.

217 Lettre de mission du Premier ministre à la mission d'inspection déjà citée.

218 Pour un historique complet de cette vocation duale d'agence nationale et d'organisme de recherche, voir l'annexe du référé du 7 juillet 2010.

Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD)[219]. En outre, son contrat d'objectifs et de performance, signé en 2020, porte l'ambition de mieux et plus collaborer avec les pays d'Afrique. Le fait de lui transférer ainsi le pilotage national de la recherche au service du développement devrait le conforter dans cette voie. Dans un tel schéma de rapprochement avec le CNRS, les unités de l'IRD travaillant dans le domaine de la santé pourraient de leur côté rejoindre l'Inserm.

S'il n'appartient pas à la Cour d'entrer dans le détail de l'organisation qui pourrait résulter de ces hypothèses de rapprochement et d'intégration, il convient de souligner que la réussite d'une telle option nécessiterait la prise en main, par le CNRS, des objectifs définis par le CICID. Celui-ci, au-delà de la liste prioritaire des pays bénéficiaires et des thématiques de recherche (portant sur le climat, la santé, la biodiversité, les migrations, etc.), a clairement fixé la ligne à adopter : celle de la recherche partenariale, en particulier dans les pays africains[220]. Il ne fait pas de doute que les chercheurs du CNRS, rejoints par ceux de l'IRD, sauraient relever un tel défi.

Cependant, la dilution complète de l'IRD dans le CNRS répondrait-elle à cette exigence ? L'hypothèse envisagée ne doit pas se réduire à la seule augmentation du potentiel de recherche du CNRS. Il lui appartiendrait, ainsi qu'à l'Inserm pour la partie santé, d'évacuer ce risque. Pour que cette intégration puisse se traduire par un regain de la recherche partenariale, la création d'un institut *ad hoc* au sein du CNRS apparaît comme une solution raisonnable. Identifiable par les partenaires étrangers, chargé d'un rôle de chef de file, il devrait être doté de règles spécifiques, notamment sur deux points : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères serait associé à sa gouvernance et un fléchage de crédits permettrait de garantir leur éligibilité à l'aide publique au développement.

---

[219] Cf. le site du CNRS : http://www.cnrs.fr/fr/objectifs-de-developpement-durable-le-cnrs-sengage (3 février 2020).

[220] Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), 8 février 2018, relevé de conclusions, n° 28 : « *La recherche, et la formation qui y est associée, sont des leviers essentiels de l'aide au développement, dans le cadre d'une démarche de co-construction. Le Gouvernement participera à l'émergence et au renforcement des communautés scientifiques des pays en développement, à l'accroissement de leur production scientifique et de l'expertise qui en résulte, afin d'appuyer la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et de renforcer leur représentation au sein des instances internationales qui s'attachent à la réalisation des ODD* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Soixante-seize ans après la création de l'IRD, l'organisation de la recherche partenariale avec les pays à ressources limitées manque d'efficacité et souffre d'une trop forte dispersion des initiatives et des moyens. Plusieurs tentatives de rapprochement entreprises dans le passé ont échoué. La situation actuelle, avec de très nombreux organismes généralistes ou spécialisés concernés par la recherche au service du développement, affaiblit l'efficacité des leviers d'influence et de coopération dont dispose la politique extérieure de la France à la fois sous l'angle scientifique mais aussi sous l'angle économique de la valorisation de la recherche.

Les mutualisations entre les acteurs sont mises en avant par les tutelles comme une première étape prometteuse ou un remède à la dispersion. Elles se révèlent en réalité notablement insuffisantes, en France comme à l'étranger. Il est donc nécessaire de prendre rapidement des décisions fortes, passant notamment par l'accélération des mutualisations d'implantation à l'étranger et en outre-mer, une plus grande concentration des moyens en France, une meilleure conceptualisation des relations entre recherche et développement et le rapprochement organique de l'institut avec le CNRS.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés (IRD, CIRAD, MESRI, MEAE) ;*
2. *mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ;*
3. *élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale (IRD, MESRI, MEAE) ;*
4. *engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE).*

Réponses

Réponse du Premier ministre 313
Réponse du président-directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) 317
Réponse de la présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement (l'IRD) 320
Réponse du président-directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) 324

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directrice générale de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des analyses et recommandations de la Cour relatives à l'institut de recherche pour le développement (IRD).

Recommandation n°1 : Concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés

La France s'est engagée à mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable et l'Accord de Paris. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 a établi des priorités où la France a une forte valeur ajoutée : l'éducation, la santé, l'égalité femmes-hommes, le climat, les zones en crise ainsi que le renforcement du partenariat avec le continent africain, notamment au Sahel. Il a identifié 19 pays prioritaires, dont 18 sont en Afrique sub-saharienne. Ces priorités sont rappelées dans le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a été présenté au conseil des ministres du 16 décembre 2020 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Par souci de cohérence et d'efficacité de l'action française, il serait certainement utile que l'IRD poursuive le renforcement de ses efforts dans les pays prioritaires de notre APD, afin de favoriser les synergies de notre politique de développement. L'IRD renforce d'ores et déjà sa présence dans la zone sahélienne.

Toutefois, les 19 pays prioritaires tels que définis par le CICID étant tous en Afrique, à l'exception de Haïti, une concentration des implantations de l'IRD sur ces seuls pays reviendrait à remettre en cause les implantations en Amérique latine et en Asie du Sud-Est. Ceci apparaît peu pertinent à la lumière de l'actuelle crise pandémique et plus généralement des phénomènes sociaux et environnementaux étudiés par l'IRD, qui ne peuvent se comprendre qu'à l'échelle mondiale. Un retrait de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est serait, au-delà, contradictoire avec les enjeux d'influence et les actions de notre diplomatie hors de l'Afrique, notamment dans la zone indopacifique.

Enfin, l'IRD s'oriente de plus en plus vers les sciences de la durabilité, qui sont susceptibles d'éclairer sous un jour nouveau l'ensemble de notre action diplomatique et de nos priorités en matière d'appui au développement, de prise en compte des enjeux environnementaux et d'investissements pour les biens publics mondiaux. À ce titre, la recherche pour le développement présente des enjeux au-delà des seuls pays prioritaires tels que définis par le CICID.

Recommandation n°2 : Mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions supports des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation partagent l'analyse que, selon une approche au cas par cas prenant en compte la diversité des implantations selon les pays ou zones géographiques, les mutualisations peuvent à la fois permettre de renforcer l'efficacité de l'action des opérateurs et rendre plus visibles leurs actions auprès des partenaires.

Des exemples de mutualisation ont déjà permis, là où cela faisait sens, d'apporter un bénéfice pour tous les acteurs. L'IRD participe à cette dynamique, conformément aux recommandations de la mission d'inspection conjointe IGAE/IGAENR/IGF/CGAAER. Outre la représentation mutualisée de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Afrique du Sud, mentionnée dans le rapport de synthèse, on peut citer les représentations communes entre IRD et CIRAD en Martinique, en Tunisie, à Rome (auprès de la FAO et du FIDA) et bientôt en Colombie, celles entre l'IRD et le Museum national d'histoire naturelle (MNHN) à Madagascar et au Chili, entre l'IRD et l'IFRE en Éthiopie et les perspectives de rapprochement de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Haïti. Par ailleurs, le réseau des régisseurs de l'IRD, historiquement fondé sur des personnels expatriés, a évolué depuis 2016 en un réseau de régisseurs de droit local et de régisseurs mutualisés avec le réseau comptable du MEAE des Instituts français au Mexique, en Afrique du Sud et à Madagascar.

S'agissant des fonctions support, les limites au développement des mutualisations tiennent le plus souvent à des philosophies d'implantation différentes selon les opérateurs et les pays (recours à la maison France ou hébergement au plus près des partenaires locaux) ou à des champs de compétence territoriale différents selon les établissements. Ces limites démontrent la nécessité d'une concertation préalable entre établissements, qui ne dépend pas seulement de l'IRD.

Dans certains pays, l'identification d'un organisme chef de file, en lien avec les tutelles MEAE et MESRI, peut également contribuer à donner du poids à la diplomatie scientifique et à la visibilité de la recherche française. L'IRD est un acteur de la recherche au Sud qui apporte sa contribution singulière, forte de ses thématiques de recherche propres, de sa pluridisciplinarité, et de ses relations anciennes et de confiance avec les institutions de recherche locales. Il participe déjà systématiquement aux initiatives coordonnées avec les autres structures soutenues par la France, parfois en chef de file, selon la nature des projets. Lorsqu'un rôle de chef de file lui est confié, ce rôle lui permet aussi de valoriser sa politique de partenariat équitable auprès des autres opérateurs français.

En tout état de cause, l'ambassadeur et le conseiller de coopération et d'action culturelle, avec l'appui des attachés de coopération scientifique, sont redevables de la cohérence de notre action de diplomatie scientifique et de son sens. À cet égard, le représentant de l'IRD dans chaque pays, comme ceux des autres organismes de recherche au Sud, est aujourd'hui bien identifié par les chefs de postes et participe bien à la dynamique de l'équipe France sur le terrain, ce qui n'était pas toujours le cas il y a dix ans. Cette évolution très positive permet de renforcer la coordination et la cohérence de l'action française.

Recommandation n°3 : Élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale.

Les implantations de l'IRD doivent s'inscrire en cohérence avec une stratégie d'ensemble de structuration de nos pôles de recherche et de développement en France. Le site de Montpellier est positionné sur certains champs du développement et de la science de l'environnement, notamment à travers le siège du CGIAR (partenariat mondial de recherche agronomique pour le développement), dans le domaine agricole. Il n'est cependant pas le seul en France à bénéficier d'une convergence d'acteurs : on pourrait citer le pôle de Clermont-Ferrand autour de l'économie du développement, celui de Brest autour des sciences marines et océanographiques, ou encore le pôle pluridisciplinaire parisien autour de la Cité du développement durable. Les implantations de l'IRD à travers la France, auprès des universités et des autres organismes de recherche, répondent à cette grande variété des approches du développement et à une répartition de l'excellence scientifique dans ce domaine sur l'ensemble du territoire métropolitain.

L'intérêt pour le rayonnement de la France à l'étranger d'une concentration des forces de recherche sur le développement ou des sièges des opérateurs concernés dans une seule ville ne semble ainsi pas avéré et les économies d'échelle induites ne semblent pas être suffisamment assurées ou substantielles pour pallier les inconvénients précités.

Recommandation n°4 : Engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement.

Du point de vue du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, les synergies entre l'IRD et les autres organismes de recherche, notamment le CIRAD et le CNRS, mais aussi l'INSERM, l'Institut Pasteur, le MNHN ou l'IFREMER, sont à encourager afin

d'éviter des effets de doublon ou de concurrence néfaste dans tel champ scientifique ou dans tel pays d'implantation. À cet égard, la consolidation de consortiums de recherche thématisés, tel Reacting, dorénavant fusionné avec l'ANRS dans la nouvelle agence consacrée aux maladies infectieuses, constitue un modèle intéressant à développer dans d'autres champs, car elle permet de fédérer les forces scientifiques françaises en réponse à une problématique identifiée, notamment en cas de situation de crise, qu'elle soit sanitaire, économique ou environnementale.

En ce sens, toutes les actions visant à mieux faire travailler l'IRD avec ces organismes, en particulier à travers des accords-cadres bilatéraux, sur le modèle de ceux que l'IRD a récemment signés avec l'AFD ou le CNRS, constituent des avancées positives. Un accord-cadre avec le CIRAD serait, à cet égard, une très bonne chose que nous encourageons.

Au-delà de ces actions, une réflexion sur un rapprochement entre l'IRD et le CNRS peut être conduite en prenant bien en compte les importantes différences dans l'objet et le mode d'intervention qui séparent ces organismes.

Le CNRS, opérateur sous seule tutelle du ministère chargé de la recherche, est peu familier des enjeux d'une recherche pour et avec les pays du Sud. À l'heure où l'IRD ambitionne de devenir un acteur de premier plan à l'international dans le domaine des sciences de la durabilité, envisager un rapprochement de l'IRD et du CNRS devrait également être évalué au regard notamment des modalités qui permettraient d'articuler l'IRD, organisme de taille moyenne, avec un organisme de grande taille fortement structuré en disciplines comme l'est le CNRS. Un travail conjoint sur la stratégie en Afrique du CNRS, en cours d'élaboration, pourrait permettre d'identifier et d'amplifier les synergies entre les deux organismes et de concilier objectifs d'excellence scientifique et problématiques d'influence ou d'aide au développement pour les pays les moins avancés.

Une réflexion ouverte sur un rapprochement entre ces structures peut néanmoins être engagée, dans l'objectif de mesurer concrètement avec les organismes concernés les plus-values éventuelles d'une telle restructuration au bénéfice de la diplomatie scientifique de la France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

Le CNRS a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du chapitre « L'institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables » du rapport de la Cour des Comptes. Il tient à remercier la Cour pour la qualité de son travail et le fait de poser très clairement la problématique.

Dans ses « conclusion et recommandations », la Cour formule quatre recommandations. Nous ne commenterons ici que les deux qui concernent le CNRS.

La Cour recommande de « mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ».

Le CNRS considère que la mise en place de représentations communes ou partagées constitue en effet un objectif à la fois réaliste et pertinent. Elle permettrait non seulement de mutualiser des fonctions support mais aussi et surtout d'augmenter le nombre des bureaux partagés ce qui améliorerait l'accompagnement de la recherche française dans les pays des Sud. Aujourd'hui, le CNRS partage déjà avec l'IRD un bureau de représentation en Afrique du Sud et une mutualisation du même type est en cours d'étude en Inde.

La Cour recommande également « d'engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE) ».

Dans le corps du rapport, il est précisé par la Cour « Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. ».

Nous souhaitons tout d'abord rappeler que près des 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS, qui n'est demandeur de rien en la matière, n'a pas jusqu'à aujourd'hui été envisagée. Si une telle demande devait émaner de nos tutelles, nous nous emploierions à rendre possible et mettre en œuvre cette intégration. Et puisque son hypothèse est posée par la Cour, il nous semble utile d'en présenter rapidement ce qui nous apparaît, de prime abord et avant une éventuelle analyse plus poussée, les premiers avantages, inconvénients et difficultés.

Sur la base de la production scientifique des unités, le CNRS considère qu'il n'existe plus aujourd'hui, pour autant qu'il en ait existé une un jour, une « science pour le développement » qui se démarquerait d'une science faisant de l'aide au développement une de ses priorités. C'est ainsi, comme le note la Cour dans son rapport que « Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD) ».

Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS permettrait d'abord d'augmenter la mise en cohérence de la recherche française dans les pays en voie de développement et une meilleure visibilité de sa stratégie internationale. Cela offrirait également une assise thématique de coopérations élargie, plus en phase avec les attentes de nos partenaires, et avec des moyens mutualisés plus importants. Le dynamisme des réseaux scientifiques français à l'étranger en serait renforcé. Cela participerait également à une clarification et à un renforcement de l'engagement de la recherche française dans les ODD.

Cela permettrait, enfin, une plus grande ouverture à la partie non-francophone de l'Afrique ainsi que de l'Asie et de l'Amérique du sud, et aussi des outremers, où l'IRD est très présent, renforçant ainsi le développement souhaité par l'État « de plateformes ESR ».

À l'inverse, une intégration plus formelle de l'IRD dans le CNRS pourrait diminuer transitoirement l'efficacité de la présence de la recherche française dans les pays du Sud. Institutionnellement, la disparition de la « marque » IRD pourrait aboutir à une perte de confiance des interlocuteurs du Sud qui sont par ailleurs soumis à des pressions croissantes de pays ayant une politique très volontariste comme la Chine. Des mécanismes efficaces et innovants joués par l'IRD en tant qu'agence comme les « jeunes équipes » pourraient également être fragilisés. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les difficultés que présenterait un processus d'intégration de deux systèmes assez foncièrement différents, à commencer par l'évaluation des chercheurs qui est au cœur de la dynamique de tout établissement de recherche.

Au sein du CNRS, l'intégration de l'IRD devrait être l'occasion de développer plus de synergies au service de la recherche internationale, notamment en mobilisant plus de moyens par effet d'entrainements interne et externe. Les enjeux seraient donc, d'une part, la diversification et la coordination des actions de recherche « aux Suds », et, d'autre part, le développement d'une culture entrainant plus de chercheurs et ingénieurs à travailler pour ces missions de développement.

Au regard de ces objectifs, il n'apparaît pas scientifiquement pertinent de faire un 11ème institut au sein du CNRS qui regrouperait ces recherches. Cela ne ferait qu'isoler ces missions de développement alors que le but de l'intégration serait, au contraire, la mise en place de synergies. Il serait ainsi plus judicieux d'intégrer les personnels et les unités de l'IRD dans les instituts existants, quitte à en revoir à la marge leur périmètre. Rappelons d'ailleurs que 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une grande majorité des autres unités IRD pourraient trouver leur place au sein de l'InSHS, de l'INSU, de l'INSB ou de l'INEE.

Il serait toutefois important de rendre visible la dimension d'aide au développement par une entité clairement identifiée au sein de ce « nouveau » CNRS. Cette entité reprendrait une partie des missions du département « Mobilisation de la recherche et de l'innovation pour le développement » du pôle « Développement, enjeux globaux et partenariats » de l'IRD, lesquelles sont essentiellement : les processus de développement et de renforcement des compétences, les Jeunes équipes associées et/ou la création d'autres outils de coopération adaptés et, enfin, la mobilisation de fonds pour le développement. Que cela soit au sein de la DERCI (direction en charge au CNRS des relations internationales) ou à ses côtés, il serait nécessaire qu'une direction fonctionnelle soit explicitement en charge de la mise en place de la politique de l'établissement dans ce domaine.

Pour conclure ces premières considérations liminaires, le CNRS, si telle était la volonté exprimée par les deux tutelles de l'IRD, s'engagerait dans une intégration plus formelle de cet établissement. Il la considérerait comme une opportunité pour augmenter la cohérence de son offre de recherche au sud et comme une ouverture et un enrichissement de l'ensemble de ses activités. Un tel processus d'intégration ne pourrait s'envisager qu'en respectant et en amplifiant la dimension d'aide au développement portée actuellement par l'IRD auprès de ses partenaires du Sud.

Un cadrage clair des tutelles pourrait permettre d'entamer un dialogue soutenu avec l'IRD, et ses personnels de l'IRD. Un tel dialogue nécessitera beaucoup d'énergie et de temps, et ne devra pas entacher la présence scientifique de la France dans les pays en développement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT (L'IRD)

L'IRD a été soumis à l'examen de la Cour des Comptes et entend prendre en compte une série de recommandations formulées dans son rapport.

L'avenir de l'IRD au sein de la recherche française est un enjeu majeur pour la recherche française et notre diplomatie scientifique.

Il s'agit de mettre la science au service des objectifs du développement durable (ODD), en œuvrant à l'excellence scientifique chez nos partenaires, en travaillant à restaurer et à préserver les équilibres mondiaux atteints par les crises actuelles et à venir.

En qualité de Présidente-directrice générale de l'IRD depuis le 12 février 2020, dans un contexte de pandémie mondiale aux répercussions incalculables, j'ai donc souhaité mettre en ordre de marche cet Institut avec l'ensemble de ses équipes, sans délai. Ces deux volets : répondre à la crise sanitaire et organiser le travail de l'Institut dans toutes ses composantes dans cette période exceptionnelle ont guidé mon action.

Ce sont précisément les fondements de cette institution, son engagement pour un partenariat équitable et éthique au Sud, son organisation en réseau et ses méthodes de travail inclusives et participatives, au plus près des territoires, en lien constant avec les tutelles, qui m'ont permis avec les équipes de l'Institut de mener une mission unique. Aussi ces derniers mois notre engagement à répondre à la crise sanitaire par une mobilisation exceptionnelle de nos personnels au travers de nos partenariats s'appuyant sur nos réseaux et dispositifs tout en renforçant les liens entre recherche, expertise et appui aux politiques publiques contribue à la visibilité nationale et internationale de la recherche française.

La visibilité et l'efficacité doivent être jugées à l'aune des objectifs fixés par nos autorités, à celle des attentes de nos partenaires, aussi bien qu'au regard des moyens engagés.

Ces objectifs ne se résument pas à l'allocation géographique des personnels et des moyens. Ils se comprennent dans le cadre des nouveaux paradigmes sur le développement durable, où l'interaction entre disciplines, entre acteurs de la recherche, et entre ceux-ci et les acteurs de la société civile sortent largement du cadre national. L'implantation de nos représentations sur les différents continents répondent de plus en plus à des logiques interdisciplinaires et pluri(multi)acteurs qui permettent d'enrichir les objets et questions de recherche et de valider des modèles et actions d'opérationnalisation de la recherche au bénéfice des partenaires, notamment prioritaires.

Notre déploiement à l'étranger, souvent de longue date, est primordial pour continuer à accompagner ces mutations. Il est aussi essentiel pour notre diplomatie scientifique : l'expérience montre qu'un seul chercheur placé dans une équipe locale soutenue par un organisme national ou régional de référence est bien le vecteur de la présence française.

Les attentes de ces derniers ont également évolué. Ils s'inscrivent tous dans des dynamiques régionales et mondiales. Le fait même que l'IRD soit partie prenante de nombreux réseaux de recherche et d'innovation est un attrait supplémentaire, recherché par les institutions de recherche et d'enseignement supérieur des pays du Sud. La relation bilatérale est importante, mais n'est plus le seul socle et vecteur d'une coopération scientifique efficace.

Les moyens de l'IRD reflètent la confiance accordée par les tutelles dans notre institution. Pour accroître nos capacités, nous avons recours à des financements extérieurs. De ce fait, nous entrons en relation avec des bailleurs de fond influents.

D'une manière générale, les actions de l'IRD prennent par ailleurs totalement en compte les priorités fixées par le CICID :

- *Inscription dans le cadre des ODD,*
- *Inscription dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015,*
- *Attention particulière à l'Afrique,*
- *Priorisation de nos recherches sur les cinq priorités fixées par le CICID : la stabilité internationale (avec notamment de nombreuses recherches sur les Migrations, partenariat dans le cadre de l'Institut Convergence Migrations), le climat (PSIP Climat), l'éducation (bourses ARTS, PSF Sud, dispositifs de formation par la recherche JEAI, LMI), l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé (PSIP, mobilisation COVID).*

Tout ceci concoure de manière croissante à notre visibilité, dans une autre perspective que celle de la comparaison mécanique avec d'autres organismes de l'ESR.

En parallèle à notre déploiement à l'étranger et l'outre-mer, sur les sites métropolitains (iDEX, iSITE), la participation croissante de l'IRD et de ses chercheurs aux grands évènements internationaux, n'a cessé d'augmenter notre visibilité sur la scène internationale de la recherche pour le développement durable.

Quant à l'apparente dispersion des moyens et des équipes de l'IRD au Sud, il faut garder en tête la diversité et l'hétérogénéité des ESR des pays partenaires mais aussi des choix scientifiques qui président au déploiement des forces et outils de l'Institut dans ces pays. *Une partie des implantations à l'étranger découle des unités mixtes de recherche (UMR), en fonction de leurs programmes de recherche, également issus*

des orientations des tutelles composantes autres que l'IRD. Ce « partenariat scientifique équitable » contribue au soutien et au renforcement des capacités des équipes scientifiques du Sud via nos dispositifs de recherche en partenariat innovants et adaptés au contexte Sud, en particulier la politique d'accueil des étudiants et chercheurs du Sud.

La répartition des moyens dans de nombreux pays est également justifiée d'un point de vue scientifique, par l'approche globale indispensable pour appréhender les grands problèmes et enjeux de la planète (changement global, risques environnementaux, …), par exemple la compréhension du phénomène El Niño dans le Pacifique est indispensable pour comprendre la mousson africaine et ses fluctuations.

Pour autant, la gouvernance de l'Institut a tout à fait conscience de la nécessité de rationaliser ses dispositifs partout où cela est nécessaire et souhaité et d'exploiter toutes les synergies possibles en faisant bénéficier de notre expertise et savoir-faire dans la co-construction et co-réalisation de projets de recherche et formation structurants favorisant les dynamiques de recherche et d'innovation locales et régionales. Cette rationalisation passe par des efforts accrus de mutualisation avec les autres partenaires de l'ESR français dans les pays concernés (en particulier avec le CNRS sur les UMIFRE et le Cirad avec le réseau des dP5). Sa plus forte inscription dans les politiques de site en métropole : soulignons la création des délégations régionales en 2016, l'implication dans les instances des universités et des Idex et iSite, le développement des accords-cadres conclus avec les partenaires de l'ESR (CNRS, MNHN, ENS, INRAE, … et en perspective l'IFREMER, le CIRAD, le BRGM).

Par ailleurs, l'organisation du travail en UMR a appris de longue date à l'IRD à s'appuyer sur les complémentarités avec ces partenaires (COPILs, conventions de partenariat...). L'ensemble des sujets de recherche émanant des UMR et déployés à l'étranger par les agents sont le plus souvent discutés par les organismes au cours de comité et dialogue inter tutelles mais doivent certainement mieux représenter une stratégie de recherche partenariale commune.

Au-delà de ces mesures particulières, c'est en renforçant, la conduite stratégique des activités de recherche, autour de la science de la durabilité, avec la nomination d'un directeur délégué à la Science (D2S) et un directeur adjoint spécifiquement en charge de la Science de la durabilité que j'entends aussi répondre à ces craintes de dispersion. La création et la consolidation des 5 départements scientifiques autour de 8 grandes priorités scientifiques interdisciplinaires aident considérablement à structurer cette approche stratégique. Aussi, les nouvelles conditions de la recherche française engendrées par la loi de programmation de la recherche 2021 - 2030 sont favorables à cette approche plus intégrée et doivent nous permettre d'accroitre notre participation aux programmes européens et internationaux de la recherche et participer ainsi de la visibilité de la recherche française.

Pour donner poids à la représentation France, à la diplomatie scientifique, à la visibilité de la recherche française (l'équipe France), la gouvernance de l'IRD est favorable, en lien avec les tutelles MESRI/MEAE, à l'identification d'un ***organisme chef de file au moins pour certains pays****. L'IRD peut prétendre à cette position dans différents pays de la zone intertropicale. En effet, par son histoire, ses géographies et sa mission de recherche pour le développement placée sous une double tutelle MESRI-MEAE, l'IRD a depuis toujours réalisé des travaux résolument tournés vers les besoins des populations locales. Une recherche « centrée sur les problèmes », en partenariat avec le tissu académique local, qui donne à l'IRD une véritable légitimité, un temps d'avance sur bon nombre d'institutions de recherches nationales et internationales pour développer une approche Science de la durabilité.*

Les conclusions de la Cour recommandant dans sa synthèse d'engager un processus de rapprochement fonctionnel avec le CNRS anticipent certaines réflexions et actions déjà mises en œuvre depuis ma prise de fonction. L'IRD a depuis longue date la pratique de la recherche pour le développement, activités co-construites et co-conduites en partenariat avec les institutions des pays concernés. Les cultures, les modalités de construction des projets, de pilotage et pratiques de déploiement de nos deux établissements à l'étranger et outre-mer sont sensiblement différentes. L'IRD exprime le besoin d'une meilleure concertation et coordination notamment dans le déploiement opérationnel de nos dispositifs respectifs. Cette démarche est déjà engagée entre nos deux établissements (au travers d'un accord-cadre signé en décembre 2016 et en cours de renouvellement, COPIL, DOR, représentation commune à l'étranger, participation au Conseil scientifique des UMIFRE) et nécessite aussi un lien et concertation plus étroite avec les institutions du Sud avec lesquelles nous travaillons. La Cour avance, tout en la nuançant, une recommandation lourde de conséquences pour la recherche française, en plaidant pour un rapprochement organique avec le CNRS. Les complémentarités entre nos deux institutions existent et doivent être renforcées, le rapprochement de nos dispositifs respectifs de coopération, de nos représentations à l'étranger peuvent y répondre sans pour autant opérer un rapprochement institutionnel. Rapprochement qui impliquerait non seulement la dilution des actions de l'IRD dans le renforcement des capacités pour une recherche équitable et durable pour le développement des pays moins avancés et consécutivement un risque de disparition de l'IRD.

Le maintien de l'IRD, outil original dans le paysage des établissements de l'ESR, fer de lance de la science de la durabilité et instrument de diplomatie scientifique, constitue un atout majeur pour notre pays, pour la diplomatie française et européenne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE EN RECHERCHE AGRONOMIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT (CIRAD)

En préambule, le CIRAD souhaite remercier la cour des comptes pour la qualité des échanges qui ont eu lieu, tant à l'écrit qu'à l'oral, à l'occasion de la production de son rapport sur « l'IRD, des choix stratégiques indispensables ». Le CIRAD se félicite de l'écoute et de la richesse des discussions qu'il a trouvée auprès de la cour, notamment entre la production de son rapport de constatation provisoire et la finalisation du contenu de son rapport final.

Pour la partie du rapport qui lui a été transmise, le CIRAD partage globalement les constats et les recommandations formulées par la cour, avec les orientations stratégiques à promouvoir le concernant ainsi que leurs conséquences sur ses relations avec l'IRD. Le CIRAD s'attache activement depuis plusieurs années à mettre en œuvre les objectifs stratégiques du CICID du 18 mai 2005, confirmés par la lettre du premier ministre du 24 septembre 2018 à la mission d'inspection « sur la rationalisation de notre dispositif de recherche au service du développement », à savoir un rapprochement scientifique actif avec INRAE, rapprochement qui doit tirer pleinement partie des complémentarités de positionnement et de statut juridique des deux établissements. Le rapport de la cour confirme que les deux établissements se sont bien appropriés cette décision. Fort de satisfecit, le CIRAD et INRAE vont poursuivre leur action dans cette voie, en déployant dès l'année 2021 leur plan d'action sur la coopération avec le continent africain qu'ils ont élaboré en commun. L'objectif réaffirmé est bien de projeter vers ce continent prioritaire pour la politique de coopération française, toute sa recherche agronomique, en l'ouvrant aux autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, au premier rang desquels se trouvent l'IRD et l'université de Montpellier.

Parallèlement, le CIRAD va aussi poursuivre sa politique de mutualisation de moyens et d'implantation à l'étranger avec l'IRD, notamment pour ses deux directions régionales présentes en Afrique pour lesquelles ce n'est pas encore le cas, à savoir Madagascar et le Sénégal. Nous poursuivrons aussi la politique de croisement des représentations institutionnelles dans certains pays, en fonction des besoins et des opportunités. Cela a été le cas en 2020 en Colombie, où le CIRAD assure la représentation de l'IRD. La prochaine étape en 2021 concerne Haïti, l'IRD devant faire de même pour le CIRAD. Au plan de la science, la politique de mutualisation au niveau des unités mixtes de recherche (UMR) sur le site de Montpellier se poursuit activement en 2021, à la suite des évaluations réalisées en 2020 par le HCERES, avec notamment la création d'une grande unité de recherche sur la santé des plantes entre le CIRAD, INRAE et l'IRD, par la fusion de trois unités

préexistantes. Au niveau institutionnel, les PDG des trois établissements ont aussi produit en juillet 2020 une déclaration commune pour aller vers la création d'une alliance internationale sur la question des maladies émergentes d'origine animale et la gestion des crises épidémiques, qui vient connaitre un lancement officiel au moment du « One Planet Summit » organisé par la France le 11 janvier de cette année via l'Initiative « PREventing ZOonotic Diseases Emergence » (PREZODE). Cette initiative est bien le fruit du travail en collaboration des trois instituts en lien avec nos partenaires européens. Ainsi, chaque fois que cela est utile et nécessaire, au bon niveau d'action, le CIRAD et l'IRD vont continuer à prendre, avec d'autres si besoin, les initiatives permettant de promouvoir une offre commune de la recherche française en coopération avec les pays en développement.

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Souvent créées à l'initiative des partenaires sociaux ou grâce au financement des collectivités territoriales, les associations, acteurs importants du champ de l'emploi et de la formation professionnelle, constituent un rouage essentiel pour la mise en œuvre des politiques publiques, tant au niveau national que local. Peu connus du grand public, plusieurs milliers d'organismes associatifs, de tailles et de natures très diverses, assument des missions de service public à fort enjeu. Ils s'adressent directement aux employeurs, aux personnes en recherche d'emploi et aux salariés pour accompagner des publics éloignés de l'emploi, financer les projets de formation des entreprises, des salariés et de certains demandeurs d'emploi, gérer le régime d'assurance chômage, contribuer au financement de l'activité partielle, etc.

Ces associations mobilisent des ressources publiques variées (contributions sociales obligatoires, subventions sur fonds publics, exonérations de cotisations sociales, crédits européens), qui représentent des enjeux financiers élevés, de près de 47 Md€ en 2019. Les mesures prises par l'État depuis le printemps 2020 pour lutter contre les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire ont conforté leur rôle de relais de l'action publique et augmenté l'ampleur des enjeux financiers.

Si la Cour examine à intervalles réguliers la gestion des associations les plus importantes ainsi que l'efficacité et l'efficience des dispositifs auxquels elles participent, aucune enquête transversale n'avait été conduite jusqu'à présent sur les relations qu'entretiennent l'État et les associations dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

Au terme d'une enquête menée auprès d'une vingtaine d'acteurs très divers, la Cour constate que l'État est à l'origine d'un processus accéléré de transformation des associations, aux résultats contrastés (I) ; son rôle dans leur financement et, parfois, leur contrôle, se renforce (II), sans toutefois que leur pilotage ait été porté au niveau des enjeux actuels, marqués par les conséquences de la crise sanitaire (III). Ces constats sont notamment illustrés au travers de deux exemples d'associations agissant dans les domaines de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes : les opérateurs de compétences et les missions locales.

I - Un paysage associatif d'une grande diversité, objet d'un processus de transformation à l'initiative de l'État depuis 2018

La mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle s'appuie sur un grand nombre d'associations, dont la taille, la gouvernance, le fonctionnement et le financement sont très divers selon leurs domaines d'intervention (A). Sous l'impulsion de l'État, plusieurs changements sont intervenus depuis 2018 pour tenter d'en rationaliser le nombre et le fonctionnement (B). Si la transformation a été profonde et rapide dans le champ de la formation professionnelle, le processus s'est heurté à des résistances dans le champ de l'insertion dans l'emploi.

A - Un même statut juridique qui recouvre des disparités importantes dans la gestion des structures et leur relation à l'État

Les nombreuses associations, qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, ont peu de points communs, à l'exception de leur statut juridique régi par la loi de 1901. Cette forte hétérogénéité est le résultat de leur histoire et s'explique par les spécificités de leurs champs d'intervention :

- assurance chômage avec l'Unédic[221], à gestion paritaire, qui finance les allocations chômage grâce aux cotisations patronales et à une fraction du produit de la contribution sociale généralisée ;
- accompagnement de publics spécifiques en recherche d'emploi par des structures déployées sur le territoire, qui bénéficient de subventions de la part de l'État, de collectivités territoriales et de l'Union européenne : missions locales et écoles de la deuxième chance pour les jeunes, Cap emploi pour les personnes en situation de handicap, majorité des structures d'insertion par l'activité économique pour les chômeurs en difficulté d'insertion ;
- appui technique aux branches professionnelles et financement d'actions de formation en entreprise par les opérateurs de compétences (Opco) à gestion paritaire, qui sont financés par des contributions versées par les entreprises et, pour l'essentiel, réparties par France compétences[222].

Autre différence, les enjeux financiers varient considérablement d'un type de structure à l'autre. Le budget de l'Unédic s'élevait à 39 Md€ en 2019, représentant 80 % de l'ensemble des concours financiers publics perçus par ces acteurs associatifs. Certains Opco gèrent désormais plus d'un milliard d'euros (en incluant le financement de l'apprentissage depuis 2020), tandis que les associations les plus petites, qui interviennent dans le champ de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, reçoivent chacune quelques dizaines ou centaines de milliers d'euros. Le financement des associations d'insertion professionnelle, tous réseaux confondus, par le ministère du travail représentait environ 1,1 Md€ en 2019.

Les associations les plus anciennes dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle sont celles créées et gérées par les partenaires sociaux : l'Unédic en 1958, à l'invitation du Gouvernement, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) en 1966 et les premiers organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle à la suite de la loi Delors de 1971 qui a mis à la charge des employeurs une obligation de formation de leurs salariés.

Dans le champ de l'insertion professionnelle, les acteurs associatifs organisés en réseau, fortement implantés au niveau local et cofinancés par les collectivités territoriales, ont pris leur essor à partir des années 1970 avec les structures d'insertion par l'activité économique, les missions locales à compter de 1982, les écoles de la deuxième chance depuis 1997 et l'association qui pilote l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » depuis 2016.

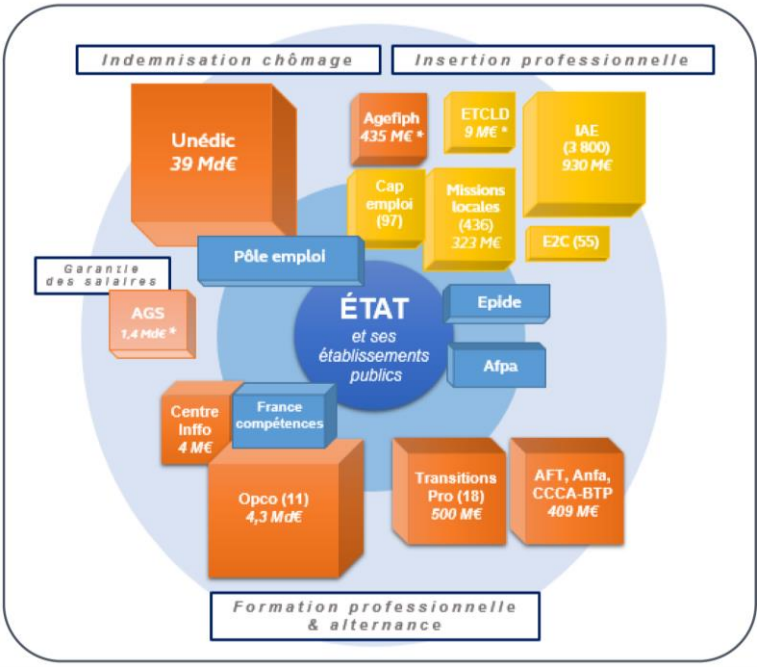
---

[221] Cf. le chapitre du présent rapport consacré à l'assurance chômage face à la crise sanitaire.

[222] Créée le 1er janvier 2019, France compétences est la nouvelle institution nationale publique chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Selon les cas, le recours à des associations répond pour l'État à des motivations variées : consacrer une initiative territoriale en faveur de l'intérêt général, associer les partenaires sociaux à une politique publique, rechercher une plus grande agilité de mise en œuvre en dehors des circuits administratifs traditionnels, mobiliser des ressources humaines non soumises au plafond d'emplois voté chaque année en loi de finances, préserver un lien de proximité avec les usagers alors que les effectifs des agents publics en services déconcentrés tendent à se contracter, entretenir des lieux de discussion avec des partenaires de la société civile.

Schéma n° 1 : principaux acteurs associatifs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle



Source : Cour des comptes
** Chiffres 2018.*
Légende : en bleu : opérateurs de l'État ; en orange : associations à gestion paritaire ; en rose : association à gestion patronale ; en jaune : associations fonctionnant en réseau, financées à la fois par l'État et les collectivités territoriales.
Sigles et acronymes : Afpa (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes), AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Agefiph (Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), AGS (Association de gestion du régime de garantie des créances des salariés), Anfa (Association nationale pour la formation automobile), CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics), Epide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), ETCLD (Association de gestion du fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée), E2C (écoles de la deuxième chance), IAE (insertion par l'activité économique), Opco (opérateurs de compétences).

B - Un processus de transformation différencié selon les domaines d'intervention

Depuis 2018, l'État a engagé une rationalisation des structures associatives, prenant des formes différentes selon les réseaux, pour rendre leur gestion plus efficiente : réduction du nombre d'organismes mutualisant les fonds de la formation professionnelle, fusion entre missions locales à défaut de fusion avec Pôle emploi, rapprochement entre les Cap emploi et Pôle emploi, projet de fusion, finalement abandonné, entre Centre Inffo et France compétences. Dans le même temps, il s'est assuré d'une meilleure prise en compte de ses priorités en matière de formation professionnelle grâce à un encadrement règlementaire et un contrôle plus étroit sur les nouveaux opérateurs de compétences (Opco).

1 - Un changement profond des organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle

a) La forte évolution du périmètre et des missions des organismes

La réforme de la formation professionnelle décidée en 2009 avait déjà procédé à une réduction du nombre d'organismes paritaires chargés de la gestion des fonds de la formation professionnelle, tout en laissant libres les partenaires sociaux des choix de regroupement dès lors que le seuil minimum de collecte des contributions des entreprises était atteint. La dernière réforme de la formation professionnelle n'a pas conservé cette souplesse : la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a donné au ministre du travail la possibilité, à travers la procédure d'agrément, de contraindre le choix de rattachement des branches professionnelles aux nouveaux opérateurs de compétences (Opco) chargés de financer l'alternance et certains dispositifs de formation professionnelle[223]. Elle vise à la fois à diminuer le nombre de structures et à constituer un champ d'intervention économiquement cohérent pour chaque Opco.

Sur la base d'un schéma-cible préalablement défini[224], l'État a pleinement usé de ses prérogatives pour faire disparaître les deux organismes collecteurs interprofessionnels et modifier les propositions de regroupement présentées par les branches professionnelles.

[223] 11 opérateurs de compétences (Opco) ont succédé aux 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) à compter du 1er avril 2019.

[224] Jean-Marie Marx et René Bagorski, *Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences*, rapport remis au ministre du travail, août 2018.

La recomposition du paysage institutionnel de la formation professionnelle et de l'alternance demeure toutefois incomplète : trois associations continuent de bénéficier de taxes affectées[225], bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux Opco : promotion des métiers, ingénierie de certification, travaux de prospective.

La loi du 5 septembre 2018 précitée a également profondément modifié les missions des associations à gestion paritaire dans le champ de la formation professionnelle.

Le cœur de métier de ces organismes a été réorienté de la collecte des contributions et du financement d'actions de formation à destination des entreprises de moins de 300 salariés vers le financement de l'alternance[226], l'appui technique aux branches professionnelles et l'accompagnement de proximité des entreprises de moins de 50 salariés. Le financement du compte personnel de formation, qui leur incombait depuis 2014, a été transféré à la Caisse des dépôts et consignations et le montant des moyens consacrés au financement des plans de développement des compétences a été réduit. Enfin, la collecte des contributions finançant la formation professionnelle et l'alternance sera transférée aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole à compter du 1er janvier 2022.

Malgré l'ampleur de ces changements et le délai très court prévu pour la mise en œuvre de la réforme, les anciens organismes ont fusionné au 1er avril 2019 pour donner naissance aux 11 nouveaux Opco, qui assument l'ensemble de leurs nouvelles missions depuis le 1er janvier 2020. Les dernières conventions d'objectifs et de moyens ont été signées avec le ministère du travail au plus tard à l'été 2020, malgré le contexte de crise sanitaire.

Dans le même temps, les Fonds paritaires de gestion du congé individuel de formation (Fongecif), organismes paritaires, interprofessionnels et régionaux chargés de conseiller, d'orienter et d'accompagner les salariés dans leurs projets professionnels de formation et de financer les congés individuels de formation, ont été remplacés par dix-huit commissions paritaires interprofessionnelles régionales, qui s'appuient désormais sur des associations dénommées « Transitions Pro ». Ces nouvelles entités financent le compte personnel de formation dans le cadre des projets de transition professionnelle. Elles n'assurent plus qu'un

[225] AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Anfa (Association nationale pour la formation automobile) et CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics).

[226] Jusqu'à fin 2019, le financement des contrats d'apprentissage relevait à titre principal de la compétence des régions.

suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle au bénéfice des salariés, dont la délivrance a été transférée depuis le 1er janvier 2020 à des opérateurs régionaux désignés, par voie d'appel d'offres, par France compétences.

Enfin, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), association nationale à gestion paritaire, a été supprimé le 1er janvier 2019 et une partie de ses missions a été reprise par France compétences, établissement public à caractère administratif.

b) Un contrôle plus étroit par l'État

Depuis 2019, le contrôle de l'activité et du fonctionnement des Opco est plus strict que celui existant antérieurement vis-à-vis des anciens organismes collecteurs paritaires agréés (Opca). Non seulement l'État agrée les organismes, signe des conventions d'objectifs et de moyens avec eux et peut diligenter des contrôles, mais il est également désormais représenté au sein de leurs conseils d'administration par un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État. En cas de dysfonctionnements répétés ou de défaillance, le ministre du travail peut nommer un administrateur provisoire, après mise en demeure, dans les conditions fixées par le décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018. Cet administrateur provisoire gère et représente l'Opco par substitution au conseil d'administration et à la direction générale.

La nomination d'une administratrice provisoire à la tête de l'opérateur de compétences de la construction (Constructys)

Si le champ couvert par le nouvel Opco (construction, bâtiment et travaux publics) a fait consensus, son fonctionnement interne a été perturbé par un conflit entre les partenaires sociaux. Toutes les instances paritaires de l'opérateur ont été suspendues à la suite de l'annulation des statuts de l'Opco par le tribunal judiciaire de Paris en février 2020. Par un arrêté du 27 février 2020, le ministère du travail a nommé une administratrice provisoire pour une durée initiale de six mois, renouvelée jusqu'au 20 septembre 2021. Malgré les difficultés de gouvernance, l'Opco Constructys a été en mesure de poursuivre ses activités et d'adopter un plan de relance en juillet 2020 pour soutenir les entreprises dans le contexte de crise sanitaire.

2 - L'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi

L'État a souhaité rationaliser les réseaux associatifs des missions locales et des Cap emploi, qui accompagnent les personnes en recherche d'emploi, en les rapprochant des agences de Pôle emploi.

Missions locales et Cap emploi : des réseaux spécialisés d'accompagnement vers l'emploi

Les « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » ont été créées en 1982 pour fournir un accompagnement global aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'autonomie ou à l'emploi, en recherchant les solutions appropriées en matière de santé, logement, maîtrise des savoirs de base, qualification professionnelle, etc. L'essentiel des 13 500 salariés de ces 436 associations accueillent les jeunes dans plus de 6 800 lieux pour les informer, les orienter et les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet d'emploi ou de formation. Pour conduire leur action, les missions locales ont bénéficié de l'aide financière de l'État à hauteur de 396 M€ en 2019, ainsi que de subventions des collectivités territoriales et du Fonds social européen.

Autres exemples d'associations spécialisées dans l'accompagnement de publics particuliers, les Cap emploi aident les personnes en situation de handicap à chercher un travail et à se maintenir en emploi. Présents dans presque chaque département, les 97 Cap emploi emploient plus de 2 200 salariés, pour un budget total de 149 M€ en 2020.

En 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonnée face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures. À défaut, le ministère du travail a encouragé la fusion des associations situées dans les zones géographiques les plus densément couvertes.

En revanche, le processus de rapprochement géographique des agences de Pôle emploi et des Cap emploi, est en meilleure voie. À ce jour, 19 sites pilotes testent des lieux uniques d'accompagnement, à travers la présence d'équipes de conseillers des Cap emploi au sein des agences de Pôle emploi. La première phase d'extension, prévue initialement pour janvier 2021, a été reportée en raison de la crise sanitaire.

II - Le rôle croissant de l'État dans le financement des associations

Une part de plus en plus importante des ressources publiques reçues par les associations dépend directement ou indirectement de l'État. Cela peut conduire à une perte d'autonomie des acteurs associatifs (A) et à une évolution de la position de l'État comme garant financier en cas de difficulté, particulièrement en période de crise (B).

A - Une perte d'autonomie de gestion en raison de schémas de financement de plus en plus liés à l'État

1 - Une vraie réduction des marges de manœuvre financières des opérateurs de compétences

Si la loi du 5 septembre 2018 précitée a confié aux Opco la mission nouvelle de financement des contrats d'apprentissage, les modalités retenues ne leur laissent pas de marge de manœuvre : le niveau de prise en charge par contrat est validé par France compétences, sur proposition des branches professionnelles.

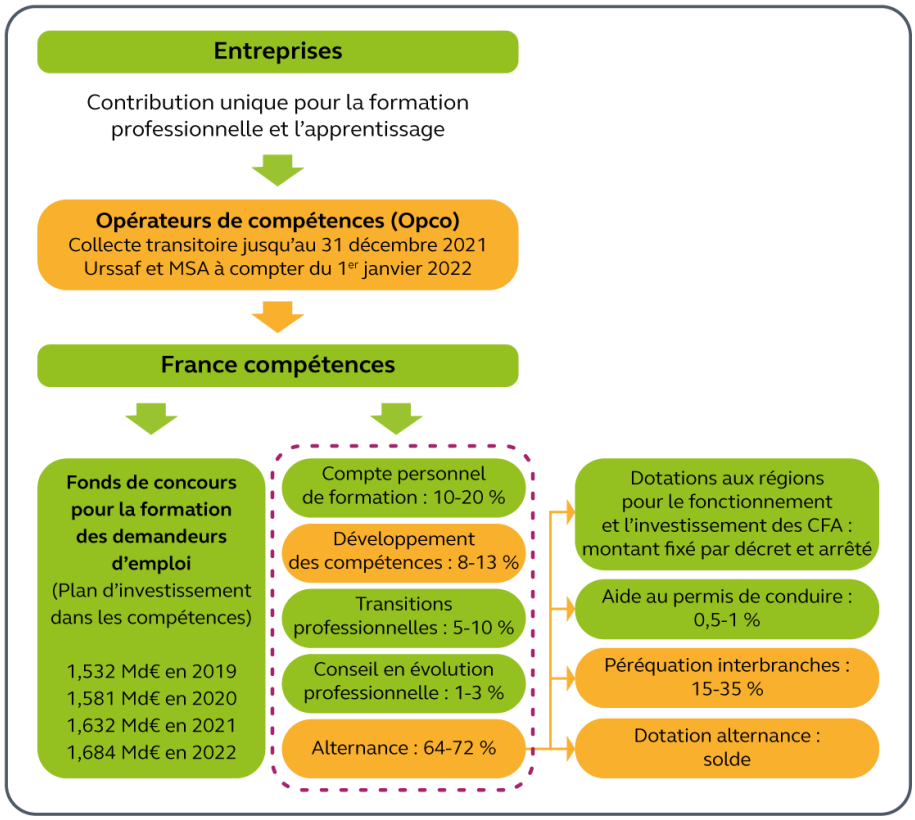
S'agissant de la formation professionnelle des salariés hors alternance, la même loi a réduit les moyens alloués aux Opco et leur capacité à développer une ingénierie financière pour combiner les financements.

D'une part, la masse des financements alloués aux Opco en ce domaine a diminué du fait de la dotation versée chaque année par France compétences au budget de l'État (1,6 Md€ en 2020), pour contribuer au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. D'autre part, le compte personnel de formation n'est plus financé par les Opco et l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences, dont le bénéfice n'est plus ouvert aux entreprises de 50 salariés et plus, a été réduite par France compétences, dans le cadre des fourchettes fixées par voie règlementaire pour répartir les fonds de la formation professionnelle (et rappelées dans le schéma ci-après).

Enfin, les Opco ne conservent plus les contributions versées par leurs entreprises adhérentes, mais reçoivent des dotations calculées par France compétences en fonction de la taille de leurs entreprises adhérentes et du nombre de salariés couverts.

Du fait de l'évolution de leur périmètre d'intervention et de ces nouvelles règles de répartition de la ressource, certains Opco ont connu une diminution très sensible des moyens financiers qu'ils peuvent mobiliser sur les contributions légales pour accompagner les entreprises dans leurs projets de formation des salariés. C'est pourquoi l'État a incité les Opco, dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec eux, à rechercher des cofinancements externes en provenance des branches professionnelles, des entreprises et du Fonds social européen (FSE).

Schéma n° 2 : parts de la contribution unique des entreprises pour la formation professionnelle et l'alternance gérées par les Opco



Note de lecture : les enveloppes financières en jaune correspondent aux financements gérés par les Opco. Les fourchettes exprimées en points de pourcentage reflètent les marges de manœuvre règlementaires laissées au conseil d'administration de France compétences pour répartir le produit de la contribution unique au financement de l'alternance et de la formation professionnelle une fois déduit le financement consacré à la formation des demandeurs d'emploi.
Source : Cour des comptes

2 - Des financements publics de plus en plus morcelés qui complexifient la gestion des associations

Les associations peuvent bénéficier de subventions versées par l'État et les collectivités territoriales, mais aussi de fonds attribués par voie d'appels à projets au niveau national et au niveau régional, qu'il s'agisse de crédits de l'Union européenne (*via* principalement le FSE) ou, depuis 2018, de financements du plan d'investissement dans les compétences.

Amplifiée depuis 2018, la multiplication des sources de financement permet de diversifier les ressources disponibles et de soutenir certaines innovations. Toutefois, elle rend plus complexe et plus coûteuse la gestion de ces associations. En outre, lorsqu'elle risque de se substituer à des financements pérennes, la multiplication des cofinancements sur projets fragilise les structures les plus petites.

En raison du coût d'ingénierie, parfois dissuasif, nécessaire pour accompagner la montée en charge des financements spécifiques en lieu et place des subventions de fonctionnement, la réponse aux appels à projets et le suivi de leur mise en œuvre nécessitent la mobilisation de ressources complémentaires (humaines, financières, matérielles).

L'importance des financements spécifiques : l'exemple des budgets des missions locales de Paris et de Marseille

Lors du contrôle des missions locales de Paris et de Marseille, la Cour a constaté le poids croissant des financements spécifiques dans le budget de ces associations et la multiplication des lignes de financement nécessitant un financement distinct.

Alors que ces financements spécifiques représentaient une part marginale des ressources par rapport aux subventions d'exploitation, ils contribuent désormais respectivement à 32 % et 36 % des ressources totales des deux associations. Pour la seule mission locale de Marseille, 22 lignes de subventions différentes ont été recensées, environ les trois quarts provenant de l'État et de Pôle emploi, le reste correspondant à des financements de collectivités territoriales. La mission locale de Paris a, quant à elle, enregistré jusqu'à 35 lignes de financement.

La variété et la complexité des flux financiers, en raison des décalages dans les cycles de vie des différents projets, peuvent aussi conduire à de fortes variations du niveau moyen de trésorerie et imposer de mobiliser des lignes de crédits auprès d'établissements bancaires. L'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également un frein à des recrutements en contrat à durée indéterminée de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité.

Enfin, le recours au FSE expose les associations à des risques de contentieux en cas d'inéligibilité des dépenses déclarées ou d'insuffisances dans la production de pièces justificatives. Certains organismes renoncent à solliciter des financements européens en raison de la complexité et de la lourdeur du formalisme administratif, ainsi que des tensions financières que les flux de recettes engendrent sur la trésorerie des structures.

B - L'État, garant financier ultime des associations en période de crise

1 - Un soutien financier ponctuel en cas de défaillance isolée

Selon les circonstances, l'État peut apporter son concours financier pour soutenir une association en difficulté en attendant que les mesures de redressement et l'amélioration de la conjoncture économique permettent de combler ces déficits.

Hormis le cas particulier de l'Unédic, les risques financiers attachés aux associations sont de plusieurs natures : baisse des ressources provenant de contributions sociales obligatoires, désengagement d'autres contributeurs ou encore mauvaise gestion.

Le dialogue de gestion entre les services déconcentrés du ministère du travail (Direccte) et les acteurs associatifs implantés sur l'ensemble du territoire est régulier et solide, mais le ministère du travail ne dispose pas au niveau national d'une bonne visibilité sur leur situation financière. En région, la mise en place de « conférences des financeurs », pourtant prévue par les instructions nationales (notamment pour les missions locales), n'est pas partout effective. Pourtant, l'intérêt d'un dialogue approfondi entre l'État et les autres financeurs est majeur pour s'assurer de la cohérence des financements apportés et des méthodes d'évaluation des résultats, mais aussi pour prévenir le désengagement de certains cofinanceurs ou faire face à une situation financière dégradée. Dans ces deux dernières hypothèses, l'État examine un ensemble de critères (marges financières de la structure, capacité à trouver un autre cofinanceur, abandon ou refonte de certaines actions, etc.) avant de statuer sur un éventuel complément de financement.

2 - Une protection exceptionnelle et d'ampleur pendant la crise sanitaire de 2020

Dès le déclenchement de l'épidémie de covid 19, au premier trimestre 2020, l'État a soutenu financièrement les acteurs associatifs ancrés dans les territoires pour qu'ils assurent la continuité du service public et jouent leur rôle face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Ainsi, en complément des mesures générales de soutien aux entreprises prises par le Gouvernement, le ministère du travail a maintenu, en dépit de la baisse d'activité enregistrée pendant le confinement, le niveau des subventions versées aux missions locales, aux écoles de la deuxième chance et aux Cap emploi. Il s'agissait de préserver la capacité des acteurs du service public de l'emploi à accompagner les publics particulièrement vulnérables au chômage. Les structures d'insertion par l'activité économique[227] ont également bénéficié du redéploiement des crédits non consommés, au titre des subventions qui leur sont habituellement octroyées. En effet, une partie de ces subventions n'avait pas lieu d'être versée, compte tenu de la baisse d'activité enregistrée pendant le premier confinement. Les crédits non consommés ont été employés au second semestre 2020 à financer des mesures de soutien et d'aide au développement de ces structures.

3 - Un poids de l'État dans le financement des acteurs associatifs qui va croître avec la mise en œuvre du plan de relance

La part des financements de l'État dans les ressources des acteurs associatifs va augmenter en raison de la place donnée à ceux-ci dans la mise en œuvre du plan de relance.

Plus de 5 Md€ sur les 16,4 Md€ de crédits prévus au titre du volet emploi sur 2020-2021 sont financés ou gérés par des acteurs associatifs liés à l'État, pour préserver les emplois grâce à l'activité partielle, accompagner vers l'emploi davantage de jeunes, financer l'accélération de l'apprentissage, ainsi que la formation des salariés placés en activité partielle[228] ou en reconversion professionnelle. Le financement d'acteurs associatifs par le plan de relance dans le champ de l'emploi (hors Unédic) et de la formation professionnelle devrait représenter environ 3 Md€.

---

[227] Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, rapport public thématique, La Documentation française, janvier 2019.

[228] Dès le printemps 2020, les Direccte ont délégué aux Opco l'instruction et le financement de l'essentiel des dossiers de formation des salariés placés en activité partielle.

Tableau n° 1 : mesures du plan de relance 2020-2021 financées ou gérées par des acteurs associatifs dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle

Mesures	Associations gestionnaires	Montant
PRESERVATION DES EMPLOIS		
Activité partielle	Unédic (prise en charge de 33 % du coût du dispositif)	2,2 Md€
ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI		
Accompagnement renforcé des jeunes	Missions locales, structures d'insertion par l'activité économique	1,3 Md€
FORMATION		
FNE-Formation (financement des formations des salariés placés en situation d'activité partielle ou en reconversion professionnelle)	Opérateurs de compétences et associations Transition professionnelle	1,0 Md€
FINANCEMENT DE L'ALTERNANCE		
Subvention exceptionnelle à France compétences pour financer les contrats d'apprentissage (en complément de l'emprunt souscrit par France compétences à hauteur de 1,5 Md€ pour soutenir le financement de l'alternance et de la formation professionnelle).	Dotation complémentaire versée aux opérateurs de compétences par France compétences	0,75 Md€
Total		**5,25 Md€**

Source : Cour des comptes à partir du plan de relance annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020

III - Malgré les moyens exceptionnels mobilisés face à la crise, des difficultés financières persistantes et un pilotage qui reste à renforcer

Si la principale difficulté, antérieure à la crise et amplifiée depuis le printemps 2020, est, pour les associations, de nature financière (A), la crise révèle aussi des limites dans la gouvernance partagée entre l'État et les acteurs associatifs (B).

A - Des tensions sur le financement amplifiées par les conséquences de la crise

1 - Des points d'alerte antérieurs à la crise

Certains organismes associatifs présentaient déjà avant la crise des signes de fragilité financière. Ainsi, les structures associatives de l'insertion par l'activité économique, peu rentables, ne sont pas en mesure de constituer des réserves de financement et doivent mobiliser des lignes de trésorerie et d'emprunt afin de faire face à leurs besoins de financement.

Les missions locales, mises sous tension par le déploiement de la Garantie jeunes et le versement parfois tardif des subventions, n'ont pas non plus de marges de manœuvre pour absorber des pertes de recettes, financer des dépenses exceptionnelles ou dégager une capacité d'investissement.

2 - La baisse des ressources des organismes financés par des contributions sociales en 2020

La crise sanitaire place les organismes percevant des contributions sociales (comme l'Unédic, l'AGS ou les Cap emploi *via* l'Agefiph) dans une situation délicate. D'un côté, leurs recettes diminuent, en raison de la chute de l'activité et des disparitions d'entreprises, de l'importance du nombre des salariés placés en activité partielle[229] et en arrêt maladie et des reports et annulations de charges sociales. De l'autre, leurs dépenses augmentent en raison des besoins d'accompagnement des personnes touchées par la crise (indemnités d'activité partielle, prise en charge des créances salariales lorsque l'entreprise est placée en procédure collective, allocations chômage, etc.).

Les Opco subissent également les conséquences de la baisse des recettes finançant l'alternance et la formation professionnelle. France compétences leur a ainsi notifié, en juillet 2020, une diminution du montant de l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences.

[229] L'indemnité d'activité partielle n'est soumise qu'à la CSG sur les revenus de remplacement et à la CRDS.

3 - La crise, révélateur des fragilités structurelles de financement de la formation professionnelle

Si le rapport sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle remis par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en mars 2020 mettait déjà en évidence la nécessité d'ajuster le financement et la régulation du système issus de la loi du 5 septembre 2018 précitée, la crise sanitaire a nettement accru les besoins de financement non couverts.

L'impasse financière structurelle réside dans le décalage entre, d'un côté, des dépenses particulièrement rigides (fonds de concours à verser au budget de l'État pour financer la formation des demandeurs d'emploi) ou potentiellement très dynamiques (alternance et compte personnel de formation) et, de l'autre, des recettes plus incertaines qui dépendent de l'évolution de la masse salariale (- 6,9 % selon le projet de loi de finances pour 2021). Ainsi, la baisse de la masse salariale résultant de la crise et l'absence de levier de régulation du système à court terme ont provoqué des difficultés très importantes de financement du système dès 2020.

Deux mesures financières ont été annoncées à ce jour pour permettre à France compétences de continuer à financer les Opco et les autres acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance : le conseil d'administration de l'opérateur a voté une autorisation d'emprunt à hauteur de 1,5 Md€ en juin 2020 et l'État a prévu le versement d'une subvention exceptionnelle de 750 M€ en 2021, dans le cadre du plan de relance. Un décret devrait doter le conseil d'administration de France compétences de marges de manœuvre pour ajuster les fourchettes de répartition des ressources collectées entre les différents dispositifs de formation et assurer, en priorité, le financement des contrats d'apprentissage.

Les Opco bénéficient aussi depuis le printemps 2020 de fonds supplémentaires directement attribués par l'État dans le cadre du plan de relance pour financer la formation des salariés placés en activité partielle. Ils contribueront également à mettre en œuvre le nouveau dispositif de transitions professionnelles collectives annoncé par le Gouvernement fin octobre 2020, qui reposera principalement sur les associations Transition pro. Ces deux dispositifs sont financés par le FNE- Formation, sur le budget de la mission *Travail et emploi*.

B - Un enjeu de performance et de sécurisation financière

1 - Prendre en compte les réalités de la gestion associative dans la démarche de maîtrise des risques

Les risques opérationnels et financiers que prend l'État en recourant à des structures associatives pour mettre en œuvre des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle ne sont pas bien pris en compte dans la démarche de contrôle interne du ministère du travail.

Le sujet de la maîtrise des risques est généralement absent des conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre l'État et les associations.

Malgré la situation critique de certains organismes et la détection de plusieurs cas de fraudes, très peu d'associations ont déployé une démarche de contrôle interne structurée (avec une note d'organisation interne, une carte des processus, une carte des risques, un plan d'action et des contrôles de supervision) par manque de ressources et d'intérêt, leur priorité étant de mettre en œuvre les missions de service public qui leur ont été confiées.

De son côté, l'État dispose de peu de ressources, ne s'étant pas doté de ligne de crédits spécifiques, ni de moyens humains pour réaliser régulièrement des audits flash sur les organismes associatifs.

Une démarche de maîtrise des risques en cours de construction par les opérateurs de compétences

Alors que les Opca avaient peu investi ce sujet, les Opco se sont engagés dans la construction d'une démarche de contrôle interne. À ce jour, si le recours à un commissaire aux comptes est systématiquement prévu, la réalité des moyens mobilisés et des outils et procédures mis en place en matière de contrôle interne reste toutefois très hétérogène d'une structure à l'autre. Seul un Opco a mis en place et systématisé une déclaration d'intérêts pour l'ensemble de ses administrateurs.

Compte tenu des volumes financiers en jeu et des risques de fraude dans le domaine de la formation professionnelle, un échange de bonnes pratiques entre les Opco serait bienvenu.

2 - Adapter les systèmes d'information au pilotage des politiques publiques

Déjà limités avant la crise sanitaire de 2020, les outils de pilotage des associations par l'État ne sont pas à la hauteur des volumes financiers exceptionnels mobilisés au cours des derniers mois.

Les systèmes d'information utilisés doivent satisfaire plusieurs objectifs : être facile d'utilisation par les personnels des associations, traiter les informations de façon homogène, avoir la capacité à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs, respecter les règles de gestion des dispositifs et être en capacité de permettre le partage d'informations de qualité entre les associations et l'État. Or, les systèmes de gestion sont laissés à l'initiative des acteurs associatifs dans la plupart des cas, l'État s'investissant dans les systèmes d'information attachés à l'allocation des moyens et à la remontée des données de suivi.

À ce jour, le système d'information du réseau des missions locales, outil *ad hoc* intégré, fait exception. Il présente toutefois de nombreuses limites d'emploi.

I-Milo : une application métier partagée, qui nécessite encore des améliorations

Ayant succédé à d'autres applications développées dans les années 1990, I-Milo est un outil mis à disposition des missions locales par l'État depuis 2015 afin d'aider les structures dans la gestion de leur activité et de données utiles au pilotage.

I-Milo présente l'originalité d'être un système d'information dont le développement et la maintenance sont assurés dans le cadre d'une délégation de service public, en cours de renouvellement, dont le financement est conjointement assuré par l'État et les missions locales, l'État prenant à sa charge les évolutions de l'outil induites par des changements de réglementation.

Le recours à la délégation de service public, décision atypique, n'a pas donné lieu à un fonctionnement pleinement satisfaisant du point de vue des missions locales, leurs besoins d'évolution de l'outil n'étant pas suffisamment pris en compte par le délégataire selon elles. L'Union nationale des missions locales souhaiterait être davantage associée au pilotage de la délégation de service public pour y remédier.

Pour les autres associations organisées en réseau (Cap emploi, écoles de la deuxième chance, structures d'insertion par l'activité économique), l'État déploie des outils *ad hoc* qui pourraient également être améliorés. À titre d'exemple, le site extranet développé par l'Agence de services et de paiement pour le financement et le pilotage des structures de l'insertion par l'activité économique oblige les services de l'État à un travail chronophage de saisie d'informations.

Compte tenu des volumes financiers en jeu, la priorité devrait être donnée à la création de systèmes de remontée automatique de données issues des systèmes de gestion des opérateurs de compétences (près de 10 Md€ gérés) et des structures d'insertion par l'activité économique (1,5 Md€).

3 - Déployer une démarche d'évaluation à la hauteur des enjeux financiers

L'évaluation de la performance des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle est fragilisée par trois facteurs : la capacité inégale de production d'études et d'évaluation par les acteurs associatifs, le temps moyen de production des études et l'approche par dispositif, en fonction du statut des publics bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes, salariés, etc.), qui ne permet pas de suivre le parcours vers l'emploi des personnes ayant bénéficié d'une action de formation ou d'un accompagnement particulier. Cette analyse des trajectoires est pourtant nécessaire pour évaluer la rapidité, la pérennité et la qualité du retour à l'emploi.

Des progrès méthodologiques sont intervenus au cours des dernières années, par exemple avec la constitution de groupes homogènes permettant de comparer la performance des missions locales avec celles de structures placées dans une situation similaire. La démarche d'évaluation des missions locales pourrait à ce titre servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau.

Les missions locales : des progrès dans la démarche d'évaluation à conforter

Le renouvellement des conventions d'objectifs et de moyens (COM) en 2019 a été l'occasion de redéfinir la démarche d'évaluation de la performance des missions locales. L'allocation des moyens est davantage conditionnée au niveau de performance des entités (avec une part variable représentant 10 % des ressources).

Les données permettent à chaque mission locale de comparer ses résultats avec la moyenne nationale, la moyenne régionale et celle des structures de son groupe de référence, sur la base de 10 indicateurs clés nationaux − parcours du jeune accompagné, offres de service à destination des entreprises, efficience de la structure, etc.

À ce jour, la démarche présente néanmoins plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes, sorties positives limitées à l'obtention d'un emploi ou d'un contrat en alternance, absence de suivi de cohorte de jeunes pour mesurer à moyen-long terme l'apport de l'accompagnement par les missions locales, etc.

Pour autant, une telle démarche n'est utile que si elle permet d'exploiter des données produites de manière régulière et fiable sur les résultats obtenus, pour piloter les dispositifs et orienter l'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces. Elle permettrait de conforter la modulation des ressources à la performance qui a été introduite pour les missions locales, comme pour les écoles de la deuxième chance ou les structures d'insertion par l'activité économique.

Les données de la déclaration sociale nominative (DSN)[230], couplées aux données produites par les gestionnaires des dispositifs, offrent une opportunité pour faire évoluer à moyen terme les modalités de production des indicateurs de résultats. Elles devraient également permettre de réaliser des évaluations reposant sur des études de cohortes, même si la DSN ne couvre pas toutes les situations d'emploi et si les données restent à fiabiliser afin de s'assurer que tous les changements de situation sont bien pris en compte.

[230] Généralisée depuis le 1er janvier 2019, la DSN remplace la vingtaine de déclarations périodiques ou évènementielles adressées jusqu'alors par les employeurs aux organismes sociaux chargés de collecter des cotisations. Les données sont transmises mensuellement et de manière dématérialisée par l'intermédiaire des logiciels de paie.

Comme en matière de maîtrise des risques, il revient à l'État d'impulser la conception des outils et la mise en commun des travaux pour éclairer les décisions d'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces.

S'agissant des Opco, l'enjeu consiste pour l'État, en se détachant du système en vigueur à l'époque des Opca, à obtenir que les organismes soient réellement intéressés au respect des objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de moyens, qu'il s'agisse des plafonds de frais de gestion comme des objectifs concernant l'activité des opérateurs. Il importe donc qu'un avenant aux conventions signées avec l'État intervienne rapidement en 2021 pour tirer les conséquences de la crise sanitaire et qu'une attention soit portée à la formulation des indicateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les associations, acteurs essentiels des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle, se sont adaptées aux différentes réformes engagées par l'État depuis 2018. Les transformations, profondes dans le champ de la formation professionnelle, n'ont – sauf exception – pas remis en cause leur statut, qui permet réactivité, ouverture à des partenaires d'horizons divers et ancrage territorial.

De l'examen des relations entre l'État et les associations et même si des spécificités importantes caractérisent les différentes catégories d'acteurs, il ressort qu'une attention insuffisante est portée à l'intérêt d'approches transversales concernant la détection des risques financiers, la professionnalisation des ressources humaines, l'adaptation des systèmes d'information, la maîtrise des risques ou encore l'évaluation de la performance. Les conséquences de la crise sanitaire rendent ces préoccupations pourtant essentielles pour assurer la qualité et la bonne maîtrise des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, dans un contexte qui requiert le déploiement de moyens en forte augmentation.

La Cour formule quatre recommandations pour améliorer le pilotage de ces structures et des politiques publiques qu'elles gèrent :

1. *construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements (ministère chargé de l'emploi et acteurs associatifs) ;*
2. *intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs (ministère chargé de l'emploi) ;*
3. *porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques (ministère chargé de l'emploi) ;*
4. *améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures (ministère chargé de l'emploi) :*
   - *en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ;*
   - *en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).*

Réponses

Réponse du Premier ministre 351
Réponse du président de l'Union nationale des missions locales.....354
Réponse de l'administratrice provisoire de l'opérateur de compétence de la construction Constructys.....356

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'opérateur de compétences AFDAS
Président de l'opérateur de compétences ATLAS
Président de l'opérateur de compétences Ocapiat
Président de l'opérateur de compétences OPCO Santé
Président de l'opérateur de compétences Uniformation

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'opérateur de compétences Opco 2i
Président de l'opérateur de compétences AKTO
Présidente de l'opérateur de compétences Opcommerce
Présidente de l'opérateur de compétences Entreprises de Proximité
Président de l'opérateur de compétences OPCO Mobilités

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, le chapitre du rapport public annuel « le Ministère du travail et les acteurs associatifs – un pilotage à renforcer ».

Il appelle de ma part les remarques suivantes.

En premier lieu, la Cour fait état de l'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi.

Afin d'apporter le meilleur service aux personnes en recherche d'emploi, particulièrement celles qui sont le plus en difficulté, mon prédécesseur a en effet annoncé en 2018 la volonté du Gouvernement de renforcer la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi (SPE). L'objectif est d'améliorer le fonctionnement de celui-ci ainsi que l'offre de service en direction des personnes en recherche d'emploi et des entreprises, en proposant des parcours efficaces d'inclusion dans l'emploi.

Il s'agit notamment de favoriser de nouvelles synergies entre les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi), et de renforcer l'action de ces acteurs grâce à une meilleure articulation et une coordination renforcée.

Je tiens à préciser que cet enjeu du renforcement de la coordination des acteurs du SPE et de l'articulation de leur offre de services est pleinement intégré dans le déploiement du plan « #1jeune1solution », construit sur la base du dialogue et de la concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux en réponse à la crise sanitaire et économique que nous traversons.

Concernant plus particulièrement le service public de l'emploi, chacun des acteurs est mobilisé par l'État :

- *autour des nouveaux objectifs quantitatifs d'accompagnement et de formation des jeunes,*
- *pour appréhender et diffuser les nouveaux dispositifs (par exemple : information des chargés d'entreprises des missions locales à propos de l'aide à l'embauche des jeunes).*

Cette mobilisation a donné lieu à une note commune Pôle Emploi/Union nationale des missions locales/Chéops le 17 novembre 2020 pour le déploiement du plan qui pose les enjeux de renforcement des collaborations existantes autour de la fluidification et la sécurisation des parcours de jeunes bénéficiaires, de la mise en place d'actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et à l'engagement et des actions concertées en direction des entreprises qui peuvent être mises en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi des jeunes.

La coordination des opérateurs s'effectue aussi bien au niveau national qu'au niveau territorial.

Enfin, la mise en place, depuis le 18 janvier 2021, de l'aide financière exceptionnelle pour les jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi, engagés dans des accompagnements intensifs délivrés par Pôle emploi (dans le cadre de l'accompagnement intensif jeunes) ou par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) implique des coopérations renforcées entre Pôle emploi, les missions locales et l'APEC. En effet, d'une part, afin de déterminer le montant de l'aide, Pôle emploi et l'APEC peuvent solliciter les missions locales pour que celles-ci réalisent un diagnostic social et financier de la situation du jeune et préconisent le montant pertinent de l'aide et sa durée ; d'autre part si le jeune est identifié, à l'occasion de ce diagnostic, comme nécessitant un besoin d'accompagnement social au-delà du besoin financier ponctuel, un co-accompagnement peut lui être proposé avec la mise en place, en complément du volet professionnel réalisé par Pôle emploi ou l'APEC, d'un accompagnement social et financier réalisé par la mission locale dans le cadre d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

Par ailleurs, l'accord-cadre de partenariat renforcé entre Pôle Emploi et le réseau des missions locales a été prolongé pour un an. Les travaux de révision seront lancés en 2021 dans la continuité et en cohérence avec les actions précitées.

Concernant le financement des missions locales, plusieurs remarques peuvent être faites.

Les marges de manœuvre financières sont très variables d'une mission locale à l'autre. Les missions disposent d'une autonomie de gestion et ne font donc pas toutes les mêmes choix d'allocation de leurs ressources.

Ainsi, toutes n'ont pas fait le même usage de la subvention exceptionnelle de 62 M€ versée en 2019, en supplément de la subvention annuelle, afin d'accompagner l'annualisation du financement de la Garantie jeunes : certaines l'ont affectée à leurs fonds propres quand d'autres l'ont dépensée en charges courantes.

Par ailleurs, si le schéma n° 1 indique correctement le montant de la subvention de l'État en 2018, le chiffre à retenir pour les missions locales n'est pas 190 M€ mais 323 M€. Par ailleurs le nombre de missions locales est aujourd'hui de 436.

S'agissant de la démarche de performance des missions locales, je souhaite apporter les précisions suivantes.

Concernant le manque de fiabilité des indicateurs, l'union nationale des missions locales (UNML) a été associée à la mise en place de la démarche de performance et à la construction de l'outil d'analyse de l'activité des missions locales lors de l'élaboration de l'instruction du 16 mai 2019 relative à la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales 2019-2022. Au niveau territorial, au cours du moment privilégié d'échanges que constitue le dialogue de gestion, la fixation des objectifs est l'occasion de faire le point sur les forces et les faiblesses de la mission locale en analysant ses résultats de l'année précédente puis, sur cette base, de définir concrètement son ambition de progression au regard notamment des caractéristiques du public accompagné. À cet égard, les indicateurs ont fait l'objet d'échanges avec l'UNML et les DIRECCTE, afin d'améliorer la saisie par les missions locales des données sous-jacentes dans i-milo et le portail ICARE. Une notice des tableaux de bord CPO 2019-2022 a ainsi été diffusée auprès du réseau des DI(R)ECCTE et des missions locales. De même, une charte de saisie i-milo, validée par l'UNML, a également été élaborée pour le réseau des missions locales afin d'éviter les biais de saisie. Une évolution éventuelle des indicateurs d'efficience serait conditionnée à la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des missions locales.

Je partage le point de vue de la Cour quant à la nécessité d'améliorer l'évaluation des difficultés d'insertion sociale rencontrées par les jeunes et le suivi de leur progression au cours de leurs parcours. Cela nécessite d'engager des travaux avec le réseau des missions locales afin de compléter les données existantes sur les actions de logement, de santé ou d'accès aux droits mises en œuvre dans le cadre d'un parcours en Garantie jeunes et ainsi d'élaborer une grille d'évaluation homogène et partagée sur l'autonomie acquise par le jeune pendant son parcours d'accompagnement vers l'emploi ou la formation.

***Enfin, concernant les développements sur le rapprochement entre Centre Inffo et France compétences**, il est exact que celui-ci, qui s'inscrivait dans la feuille de route de simplification des structures administratives, n'est effectivement plus d'actualité, compte tenu de l'effort de redressement budgétaire et du renforcement de la régulation financière qui sont attendus de France compétences. Il apparaît également, au vu des conclusions d'un rapport d'inspection, que les synergies entre les deux opérateurs sont faibles. France Compétences et Centre Inffo poursuivront donc leurs trajectoires respectives.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES

Je vous remercie vivement pour la communication du chapitre du rapport public annuel 2021 de la Cours des comptes cité en objet. Comme vous nous y invitez, vous trouverez ci-dessous la réponse de l'Union nationale des missions locales sur plusieurs points du chapitre.

1-Concernant l'abandon du projet de fusion entre les missions locales et Pôle emploi.

Le rapport précise qu'« en 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonné face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures ». Les élus des collectivités qui président les Missions Locales considèrent qu'une logique de partenariat est plus efficace qu'une fusion, partant du constat que les missions et les offres de service développées par chacun des réseaux sont très complémentaires. Le rôle des Missions locales ne peut se réduire à un accompagnement vers l'emploi : celles-ci réalisent en effet un travail important d'accompagnement vers l'autonomie, qui se traduit par une approche globale des besoins du jeune en terme d'accès au logement, aux soins, d'accompagnement à la citoyenneté, à la mobilité, à la sécurisation financière, d'accès aux droits (sport, culture, …). Afin de renforcer la coordination, Pole Emploi est largement associé aux stratégies des Missions Locales puisqu'il dispose d'un siège de droit dans leur conseil d'administration. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan #1jeune1solution, la complémentarité des interventions prend tout son sens et permet de renforcer l'orientation respective des jeunes vers la structure (Agence Pôle emploi ou Mission Locale) la plus à même de répondre aux besoins de chaque jeune, ce qui peut d'ailleurs conduire à un co- accompagnement, au bénéfice du parcours d'insertion sociale et professionnelle du jeune.

2-Concernant la démarche d'évaluation (recommandation n° 1 en conclusion du chapitre)

Le rapport précise que « la démarche d'évaluation des missions locales pourrait […] servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau. »

L'UNML considère que le système d'évaluation de la performance des missions locales est essentiel. Par rapport à la précédente génération de COM, le nouveau système d'évaluation de la performance pour la période 2019-2022 a permis de limiter le nombre d'indicateurs mis à disposition des services de l'État et ainsi de définir un cadre d'évaluation commun à tous ces services.

Cependant, comme le souligne le rapport, « la démarche présente plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes ».

Ainsi, en écho à la recommandation n° 1 formulée par la Cour dans la conclusion du chapitre, l'UNML se tient à la disposition des pouvoirs publics pour construire le prochain système d'évaluation de la performance pouvant combiner les exigences d'atteinte des objectifs de la politique publique et la réalité de l'activité des missions locales. L'UNML conduit actuellement avec les Missions Locales et l'ARML de Normandie, le projet intitulé ML21, qui porte notamment sur la mise en place d'un outil d'évaluation de la progression des parcours d'accès à l'autonomie et à l'emploi des jeunes, dans toutes ses dimensions (logement, santé, citoyenneté, mobilité, emploi, formation, ressources financières). Ce projet est amené à être mis à disposition de tout le réseau des Missions Locales après sa phase d'ingénierie assurée par les Missions Locales normandes au premier semestre 2021.

3-Concernant la visibilité sur les financements et le besoin de porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la question des moyens (recommandation n° 3 en conclusion du chapitre)

Le rapport souligne que « l'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également frein au recrutement en CDI de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité ». La visibilité des financements est en effet une des conditions permettant de garantir la bonne gestion financière et des ressources humaines des structures, comme pour toutes les structures associatives dont l'exploitation repose majoritairement sur des subventions. Les financements par appels à projet et les financements spécifiques se substituent progressivement aux subventions d'exploitation et contribuent également à fragiliser les capacités de projection à moyen ou long terme pour les structures, en particulier sur leur politique de recrutement.

La Cour recommande en conclusion de « porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) » (recommandation n°3).

L'UNML, en tant que syndical employeur représentatif de la branche des Missions Locales, conduit pour le compte de la branche une enquête annuelle sur les caractéristiques des salariés de la branche, qui permet d'observer que les effectifs y sont très majoritairement employés en CDI (87,3 %). Les partenaires sociaux sont attachés à ce que cet indicateur sur la qualité des emplois ne se dégrade pas dans les années à venir.

Concernant le système d'information, l'UNML demande depuis de nombreuses années à « être davantage associée au pilotage de la délégation de service public » du système d'information des Missions Locales, dont il finance la maintenance et le développement aux côtés de la DGEFP. La participation au pilotage permettrait de s'appuyer sur l'expertise du réseau pour faire évoluer le SI et mieux prendre en compte les besoins des jeunes, leur évolution et les effets de l'accompagnement sur leurs parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Plus généralement, la prise en compte de l'expertise des acteurs associatifs, parties prenantes de la mise en œuvre d'une politique publique, dans la conception des systèmes d'information et d'évaluation dès la phase d'élaboration (ou d'évolution) de la politique publique favoriserait une plus grande lisibilité de l'impact de cette politique et une capacité à la faire évoluer de façon plus réactive au regard des besoins des publics ciblés par la politique.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATRICE PROVISOIRE DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCE DE LA CONSTRUCTION CONSTRUCTYS

Dans la réflexion sur la performance des structures associatives, il apparait essentiel de rappeler l'engagement des acteurs qui prennent part à leur gouvernance : l'enjeu de la mission de la structure doit rester prédominante à tout autre enjeu et ***la responsabilité des acteurs tant sur les aspects financiers liés au fonctionnement de la structure qu'à ceux liés à son activité mérite d'être rappelée.***

La présence du contrôleur d'état et du commissaire du gouvernement dans les instances de gouvernance est pertinente à cet effet, leur rôle pourrait être renforcé.

Il apparait aussi que ***la gouvernance des structures pourrait être adaptée à leur taille*** *(nombre d'administrateurs versus fonds engagés et/ou versus nombre de salariés) afin de gagner en responsabilité, souplesse et efficacité.*

La réduction du nombre de structures, la clarification des missions de chaque structure ont été clarifiées ; ***il reste cependant quelques zones à clarifier comme mentionné dans le rapport : « 3 associations (…) bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux OPCO »***

- ***Construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements (ministère chargé de l'emploi et acteurs associatifs).***

Au-delà des objectifs de la COM, ***un contrôle de gestion du fonctionnement de la structure et un contrôle de gestion de son activité permettant de suivre des indicateurs sur la santé financière*** *est garant de l'anticipation des risques. C'est de la responsabilité de la structure et de sa gouvernance de mettre en place des indicateurs de suivi et de faire remonter, à son organisme de tutelle (état, territoires) les difficultés et de proposer des solutions.* ***Des indicateurs communs pourraient être mis en place à partir de l'existant****.*

Concernant les financements, il est utile d'identifier :

- *leur origine, (répartition par origine %)*
- *les facteurs de risque : lié à l'activité économique (exemple des collectes qui dépendent de l'activité économique), lié à des choix politiques (état, territoires, partenaires sociaux,). Comme mentionné dans le rapport, il apparait que les financements liés à l'activité économique (collecte) peuvent être en contradiction avec les enjeux des structures et de ce fait ont besoin d'être contrebalancé par des choix politiques allouant des ressources supplémentaires en cas de crise mais apportant de la complexité de gestion (cofinancements..).*
- *leur traçabilité et leur contrôle*

- *intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs (ministère chargé de l'emploi).*

La complexité de l'écosystème et des paramètres intervenant dans la vie des structures ne peut que renforcer le besoin d'anticipation des risques et le pilotage d'actions correctives à intervalle plus court que par le passé.

- *porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques (ministère chargé de l'emploi).*

La mise en place des moyens pour atteindre les objectifs de la COM et le suivi est la responsabilité de la structure. Certes, la gouvernance n'interfère pas dans « l'opérationnel » de la structure mais elle peut vérifier que les moyens alloués sont pertinents au regard des priorités. À cet effet, une attention plus marquée prévue dans la COM pour que la structure rende compte de ses plans d'actions y compris ceux sur la maitrise des risques et des moyens alloués en cohérence parait justifiée.

- *améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures (ministère chargé de l'emploi) :*

- *en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ;*
- *en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).*

Toute mesure et comparaison est source d'émulation et de progrès. Des principes pour ces mesures, gages de leur utilité et de leur acceptation : du sens : être source de progrès : les acteurs peuvent s'en emparer pour agir ; la simplicité : pas d'usine à gaz – se servir des éléments qui existent déjà ; la transparence : des mesures faciles à expliquer, des résultats faciles à interpréter et à communiquer : la fiabilité.

Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients

PRÉSENTATION

Les ordres professionnels sont des organismes privés chargés d'une mission de service public. L'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des pharmaciens ont été créés en 1945, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes et celui des infirmiers en 2006, avec la même organisation et les mêmes missions. L'inscription à l'ordre est obligatoire, ainsi que le paiement de la cotisation.

Les professions de santé étant règlementées, les ordres sont chargés de s'assurer de la régularité de l'entrée dans la profession, en tenant un tableau, auquel les praticiens ont l'obligation d'être inscrits pour exercer, et de vérifier leurs capacités professionnelles.

Ils sont surtout chargés de contrôler le respect, par les professionnels, des règles de déontologie qui leur sont applicables. Pour cela, ils disposent d'un pouvoir juridictionnel exercé via les chambres disciplinaires placées auprès d'eux, qui jugent et sanctionnent les manquements au code de déontologie. Ils contribuent enfin à promouvoir la santé publique et la qualité des soins[231].

[231] Ainsi, le dossier pharmaceutique a été mis en place avec succès par l'ordre des pharmaciens (cf. Cour des comptes, « Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique », in *Le rapport public annuel 2020*, La Documentation française, février 2020).

Entre 2016 et 2020, la Cour des comptes a contrôlé un par un cinq des sept[232] ordres professionnels du secteur de la santé[233] : l'ordre des chirurgiens-dentistes, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, l'ordre des infirmiers, l'ordre des médecins et l'ordre des pharmaciens. Pour les trois premiers, il s'agissait d'un premier contrôle[234]. Les travaux de la Cour ont mis au jour de nombreuses carences dans l'exercice, par certains ordres, de leurs missions, voire des faits graves attestant d'une insuffisante prise en compte de l'intérêt et de la santé des patients. Ils ont donné lieu à la publication d'un chapitre du rapport public annuel consacré à l'ordre des chirurgiens-dentistes en 2017, d'un rapport public thématique consacré à l'ordre des médecins en 2019 ainsi qu'à un arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière relatif à l'ordre des chirurgiens-dentistes en 2018[235] et à un référé sur l'ordre des infirmiers en 2021.

Les désordres de gestion ayant été amplement décrits dans ces précédents documents, la Cour a choisi de se concentrer ici sur les compétences des ordres ayant trait à la sécurité des patients, en actualisant les données jusqu'en 2019. Par conséquent, le rôle des ordres dans le contexte de la pandémie de covid 19, en particulier de ceux des médecins et des pharmaciens, particulièrement sollicités par les pouvoirs publics, n'a pas été examiné.

Dans ce chapitre, la Cour met donc en perspective leurs résultats et examine si des progrès ont été accomplis depuis les observations qu'elle avait formulées[236]. En effet, même si les ordres se trouvent chacun dans une situation singulière, plusieurs lignes de force communes peuvent être dégagées, qui conduisent à formuler ici des recommandations communes à tous les ordres contrôlés.

[232] La Cour n'a pas contrôlé l'ordre des sages-femmes ni celui des pédicures-podologues.

[233] Pour chaque ordre, le contrôle a porté sur le Conseil national et sur des conseils régionaux ou interrégionaux et départementaux ou interdépartementaux, ainsi que, pour l'ordre des pharmaciens, sur des conseils centraux.

[234] La compétence de la Cour sur les ordres professionnels est tirée de l'article 11 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

[235] Arrêt n° 224-880 du 29 novembre 2018, publié au JO n° 0279 du 02/12/2018.

[236] À la suite du contrôle par la Cour de l'ordre des chirurgiens-dentistes, deux ordonnances de 2017 puis plusieurs décrets ont introduit de profondes modifications visant à moderniser le fonctionnement des ordres des professions de santé. Ces textes ont notamment permis un renouvellement de la gouvernance des ordres, l'introduction de règles d'achat inspirées de celles de la commande publique, une modernisation de la présentation de leurs comptes et une amélioration de leur procédure juridictionnelle.

Il en ressort que, malgré un rééquilibrage progressif de leur gouvernance, les ordres assurent de manière inégale leurs missions administratives visant au contrôle du respect, par les professionnels, des règles déontologiques ou à l'évaluation de leurs capacités professionnelles, parfois au détriment de l'intérêt des patients (I).

Le bilan de la justice disciplinaire, dont l'indépendance a pourtant été récemment renforcée, est ambivalent, notamment du fait de disparités dans le traitement des plaintes et de la relative clémence des sanctions, et invite à achever le processus de professionnalisation en cours (II).

I - Des missions administratives inégalement exercées, malgré une gouvernance rééquilibrée

A - Un tableau généralement exhaustif malgré des outils informatiques peu performants

La première des compétences administratives des ordres réside dans le contrôle, avec l'inscription au tableau, de l'accès à la profession. L'ordre vérifie si les conditions de diplôme et de nationalité sont réunies et si le postulant offre les garanties suffisantes de moralité, d'indépendance et de compétence, ainsi que de maîtrise de la langue française pour les praticiens à diplôme étranger.

1 - Une inscription au tableau obligatoire pour exercer

Un défaut d'inscription à l'ordre peut être lourd de conséquences pour la sécurité des patients : praticiens jamais sanctionnés malgré des fautes professionnelles, exerçant malgré une suspension ou une interdiction les frappant, changeant de région, d'employeur ou de mode d'exercice selon les cas.

L'inscription à l'ordre étant obligatoire, sauf pour quelques cas limitativement énumérés par le code de la santé publique[237], la personne qui prétendrait exercer sans être inscrite au tableau s'expose à des poursuites pour exercice illégal de sa profession.

[237] Notamment les praticiens appartenant au service de santé des armées ou les praticiens fonctionnaires n'exerçant pas leur art dans le cadre de leurs fonctions.

L'inscription à l'ordre génère l'attribution d'un numéro au répertoire partagé des professions de santé (RPPS), qui lui-même conditionne la délivrance d'une carte de professionnel de santé (CPS) et le remboursement des actes par l'assurance-maladie. Pour les praticiens libéraux, elle est indispensable à l'exercice de la profession. La tenue du tableau est donc une mission fondamentale, dont la Cour a pu vérifier qu'elle était, en majorité, correctement exercée.

C'est l'ordre des infirmiers qui rencontre en la matière le plus de difficultés. Il ne comptait, en 2019, que 48 % des infirmiers en exercice[238], pour les raisons exposées dans l'encadré ci-après.

Les vicissitudes des inscriptions au tableau de l'ordre des infirmiers

L'ordre des infirmiers a été créé en 2006 malgré la vive opposition d'une partie de la profession. Son existence a ensuite été remise en cause de manière récurrente par les organisations syndicales de salariés, ce qui a durablement handicapé son fonctionnement et fortement obéré le taux d'inscription. Les ministres de la santé qui se sont succédé en 2011 et 2012 ont eux-mêmes contribué à cette instabilité, en suggérant de rendre optionnelle pour les salariés, l'un, la cotisation, l'autre, l'adhésion à l'ordre.

En conséquence, en 2020, le tableau de l'ordre est toujours loin d'être exhaustif, ce qui constitue un frein au basculement du fichier des infirmiers du répertoire ADELI[239], aujourd'hui obsolète, vers le répertoire partagé des professions de santé (RPPS) et prive l'ordre de la possibilité de suivre et sanctionner des infirmiers dont la pratique présente un risque pour les patients. Si 96 % des infirmiers d'exercice libéral ou mixte sont inscrits à l'ordre, le taux d'inscription des infirmiers salariés, quant à lui, dépasse à peine un tiers. Un décret du 10 juillet 2018[240] a donc imposé aux établissements employeurs d'infirmiers de transmettre à l'ordre, sur une base trimestrielle, la liste de leurs infirmiers salariés. L'application de ce décret s'est cependant heurtée à de nombreuses difficultés[241], en raison de la mauvaise volonté des établissements, de la piètre qualité des données transmises et du dimensionnement insuffisant des équipes techniques de l'ordre.

[238] Soit 335 354 inscrits sur 700 000 infirmiers, chiffres arrêtés au 30 novembre 2019.
[239] Le répertoire ADELI est le système d'information national portant sur les professionnels de santé qui ne sont pas déjà dans le répertoire partagé des professions de santé (RPPS). Ce répertoire attribue un numéro d'identification aux professionnels, lors de leur enregistrement auprès de leur agence régionale de santé.
[240] Décret n° 2018-596 du 10 juillet 2018, relatif à l'établissement des listes nominatives des infirmiers salariés en vue de leur inscription au tableau de l'ordre.
[241] 20 CHU seulement sur 32 avaient transmis leurs listes au printemps 2019.

2 - Une procédure d'inscription non dématérialisée, avec un contrôle des diplômes peu efficient

Aucun ordre n'a dématérialisé le processus d'inscription au tableau. Les délais d'inscription sont, de ce fait, peu optimisés, même s'ils restent inférieurs au délai légal de trois mois à compter du dépôt de la demande. De plus, le mode de traitement sous forme papier ne permet pas de conserver l'historique des vérifications – notamment la vérification des diplômes – que requiert l'examen d'une demande d'inscription nouvelle. La mise en place de téléprocédures d'inscription est désormais nécessaire. Le Conseil national de l'ordre des médecins a initié la démarche, en rendant possible depuis l'été 2018, pour les internes seulement, l'inscription en ligne. L'ordre des pharmaciens a mis en place en 2020, un portail dématérialisé permettant notamment de stocker des documents numérisés nécessaires à l'inscription au tableau[242].

La vérification des diplômes pourrait être facilitée si les relations entre les ordres et les universités ou les écoles de formation étaient plus étroites et les protocoles d'échanges de données mieux respectés.

3 - Des outils informatiques insuffisamment performants

De manière générale, les outils informatiques déployés par les ordres pour la tenue de leur tableau n'ont pas été conçus pour recueillir, sur chaque praticien, les informations professionnelles susceptibles de mieux préserver la sécurité des patients.

Ainsi aucun des ordres contrôlés n'a enrichi son tableau d'informations relatives aux éventuelles sanctions ou interdictions d'exercer prononcées contre les praticiens. Des alertes ont parfois été mises en place, qui indiquent seulement qu'une sanction a été prononcée. Pourtant, la bonne gestion du tableau voudrait que les interdictions d'exercer y soient notées explicitement, d'une part pour permettre une désactivation systématique et immédiate de la carte professionnelle, d'autre part pour éviter qu'un praticien, condamné dans une région, ne s'inscrive dans une autre, non informée de sa condamnation, cas que la Cour a pu constater.

[242] L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes à un projet analogue, non encore effectif à la date de parution du présent rapport.

B - Un bilan en demi-teinte du contrôle des capacités professionnelles et du respect de la déontologie

1 - Un contrôle peu répandu de l'actualisation des compétences

Tous les professionnels de santé ont l'obligation de se former tout au long de leur vie, afin d'actualiser leurs connaissances et d'améliorer leurs pratiques. L'obligation de développement professionnel continu (DPC), instituée par la loi en 2009[243], s'apprécie, depuis 2017, tous les trois ans.

C'est aux ordres professionnels qu'incombe le contrôle du respect, par les praticiens, de leur obligation de formation. Ce contrôle est essentiel dès lors qu'il vise à garantir la sécurité des patients et à améliorer la pertinence des soins qui leur sont délivrés.

Pourtant, à l'exception notable de l'ordre des pharmaciens, les ordres examinés par la Cour n'ont pas fait de cette mission de contrôle une priorité et ne se sont pas dotés d'outils permettant de recueillir et traiter les données relatives aux formations suivies par les praticiens[244]. Ils justifient leur attentisme par les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics eux-mêmes pour mettre en place et financer le DPC.

En effet, l'Agence nationale du DPC a pris un retard important[245] dans l'élaboration du document qu'elle est tenue de mettre à disposition de chaque professionnel de santé, et qui retrace les éléments attestant de sa démarche de formation. Ce « document de traçabilité » est accessible, depuis juillet 2020, sur le site de l'agence. Pour autant, depuis plus de dix ans que cette obligation de contrôle leur échoit, les ordres auraient dû se mobiliser. Aujourd'hui, pour la plupart, ils ne connaissent ni le nombre de praticiens ayant chaque année actualisé leurs connaissances, ni le type de formation suivie, et ne sont donc pas en mesure d'identifier ceux d'entre eux dont l'exercice pourrait représenter un risque pour les patients.

---

[243] Créée par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 et modifiée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

[244] L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes a toutefois tenté de mettre à niveau, en 2018, son logiciel de tenue du tableau, afin de pouvoir y conserver la trace des professionnels ayant satisfait à leur obligation et exercer sa mission de contrôle.

[245] Cf. Cour des comptes, *L'agence nationale du développement professionnel continu (ANDPC)*, référé, avril 2019.

Les résultats, pour autant que les chiffres recueillis soient fiables, sont d'autant plus préoccupants que ce sont souvent les mêmes praticiens qui se forment d'une année sur l'autre pendant qu'une majorité ne satisfait pas à ses obligations : 13 % des chirurgiens-dentistes justifiaient d'une attestation de DPC en 2016 ; au sein de l'ordre des médecins, 10 % des praticiens en Mayenne et 15 % dans les Alpes Maritimes ont justifié d'une attestation DPC au cours de la période 2014 à 2017 ; chez les infirmiers, les 3 457 déclarations reçues entre 2017 et 2019 attestent d'un taux de formation de 1,23 %, particulièrement faible.

Dans les conditions actuelles, la procédure de certification des professionnels de santé, prévue par la loi du 24 juillet 2019[246], dont le DPC sera l'une des composantes, semble un objectif très ambitieux au regard de l'état d'impréparation de la plupart des ordres.

2 - Un suivi de l'incapacité professionnelle difficile à mettre en œuvre

Les ordres peuvent prononcer la suspension temporaire du droit d'exercer, en cas d'infirmité ou d'état pathologique du praticien rendant dangereux l'exercice de sa profession. Depuis 2014[247], ils peuvent également prononcer une suspension en cas d'insuffisance professionnelle. Il s'agit ainsi d'évaluer et, le cas échéant, d'empêcher d'exercer ceux des praticiens qui pourraient mettre en danger la santé ou la vie des patients. Par ailleurs, le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) peut prononcer la suspension immédiate du droit d'exercer d'un professionnel de santé qui exposerait ses patients à un danger grave. Il ne le fait que rarement.

La mise en œuvre de ces mesures se heurte toutefois, dans les cinq ordres contrôlés, à plusieurs difficultés, tenant à la brièveté du délai de deux mois imposé par les textes pour statuer sur la demande de suspension, au nombre insuffisant d'experts pouvant être chargés du rapport sur la foi duquel est prise la décision de suspension, ou encore à l'absence de statut pour les praticiens suspendus pour insuffisance professionnelle pendant le temps de leur remise à niveau.

---

[246] L'article 5 de la loi du 24 juillet 2019 crée une procédure de certification « *permettant, à échéances régulières au cours de la vie professionnelle, de garantir le maintien des compétences, la qualité des pratiques professionnelles, l'actualisation et le niveau des connaissances* ».

[247] Le décret n° 2014-545 du 26 mai 2014 est entré en vigueur le 29 mai 2014 pour tous les ordres, sauf pour les infirmiers, pour lesquels la date d'entrée en vigueur a été fixée au 1er janvier 2015.

Un dernier problème provient de l'impossibilité, pour un ordre, en l'état actuel des textes, de prononcer une incapacité partielle d'exercer à l'encontre d'un praticien dont l'état pathologique ou l'infirmité rend dangereux l'exercice de sa profession[248]. Dans ce cas, la suspension est totale ou n'est pas. La plupart des ordres hésitent donc à prononcer une sanction aussi absolue et des professionnels continuent d'exercer, alors qu'une restriction du champ de leur activité serait nécessaire pour la sécurité des patients.

Le nombre de suspensions prononcées chaque année est faible[249]. Nonobstant, la sécurité des patients pourrait être davantage prise en compte avec l'adoption de mesures assurant un meilleur accompagnement des praticiens suspendus, comme l'obligation de recueillir, avant toute reprise d'activité, l'aval de la formation ordinale ayant prononcé la suspension, ou la création d'un statut spécifique pour les praticiens suspendus qui, dans le cadre de leur remise à niveau, sont conduits à exécuter des actes qui, même sous la responsabilité d'un confrère, leur sont *de jure* interdits.

3 - Une régulation insuffisante des professionnels au regard des règles de déontologie

Les professionnels de santé affiliés à un ordre sont tous soumis à un code de déontologie. Chaque profession a son propre code, qui revêt la forme d'un décret, mais les grands principes sont communs à toutes : moralité, probité, non-discrimination mais aussi préservation de l'indépendance professionnelle ou interdiction de l'exercice illégal. Les ordres, chargés de veiller au respect de ces principes, se sont souvent montré défaillants.

a) Des contrôles peu fréquents des relations avec l'industrie pharmaceutique

L'indépendance des praticiens suppose que les relations qu'ils entretiennent avec l'industrie pharmaceutique, encadrées par la loi[250], fassent l'objet d'un contrôle rigoureux par les ordres. À partir du 1er octobre 2020, les conventions relatives à des avantages consentis par ces industries sont soumises à simple déclaration à l'ordre si les avantages sont inférieurs à un seuil déterminé par arrêté ministériel et soumises à autorisation de l'ordre dans le cas contraire. Jusqu'à cette date, l'avis de l'ordre était requis dans tous les cas. Il supposait un contrôle *a priori*, qui était exercé *a minima*.

[248] Le décret n° 2014-545 du 26 mai 2014 du code de la santé publique n'autorise la suspension partielle qu'en cas d'insuffisance professionnelle.
[249] Six pour l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes en 2016, trois pour l'ordre des pharmaciens en 2018 et 37 pour le Conseil national de l'ordre des médecins en 2018.
[250] Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, dite « loi anti-cadeaux », loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 créant le site « Transparence Santé » et ordonnance n° 2017-49 du 19 janvier 2017, qui a élargi le champ d'application de la loi anti-cadeaux de 1993.

En premier lieu, les ordres ne sont pas destinataires de la totalité des conventions conclues, soit parce que les industriels omettent de les transmettre, soit, comme pour les infirmiers, parce qu'une bonne partie des professionnels concernés par ces conventions ne sont pas inscrits à l'ordre.

En second lieu, les ordres ne se sont pas donné les moyens de contrôler la conformité des conventions ni le cumul, par praticien, des conventions conclues avec les fournisseurs de médicaments ou dispositifs médicaux. Le montant cumulé, par praticien, des avantages et rémunérations reçus chaque année est pourtant une indication précieuse sur l'existence d'un risque d'atteinte à l'indépendance du praticien, qu'aucun ordre n'a cherché à retracer de manière systématique.

La Cour a par exemple identifié, à partir de la base Transparence Santé du ministère de la santé, consultable par tout citoyen, quelques pharmaciens bénéficiaires de nombreuses et lucratives conventions conclues avec l'industrie, qui auraient dû faire l'objet d'un contrôle renforcé. Ainsi, sur la période 2012-2019, trois pharmaciens ont conclu entre 194 et 254 conventions chacun et 25 autres en ont conclu plus de 100. L'un d'eux a perçu sur la période, au titre de prestations de recherche, d'expertise ou de conseil, une rémunération atteignant 169 000 €.

En dernier lieu, le retard de publication des décrets et arrêtés permettant la mise en œuvre de l'ordonnance « anti-cadeaux » du 19 janvier 2017, textes dont la publication aurait dû intervenir avant le 1er juillet 2018[251], n'a pas incité les ordres à s'investir plus avant dans leur mission de contrôle. La publication de ces textes réglementaires doit être l'occasion de ne pas reconduire les erreurs passées et, par conséquent, de faire figurer le cumul par praticien dans la base de données des avantages reçus.

La plateforme commune des bases Transparence Santé et « anti-cadeaux », attendue du ministère, est également une condition essentielle à la mise en œuvre d'une politique de prévention solide des conflits d'intérêts.

b) Les défaillances des ordres dans le repérage de l'exercice illégal de la profession

Dès lors qu'un infirmier, un médecin, un chirurgien-dentiste, un masseur-kinésithérapeute ou un pharmacien exerce sans être inscrit au tableau de son ordre, ou s'il s'y est inscrit sur la foi d'un faux diplôme, ou encore s'il en a été suspendu ou radié suite à une faute disciplinaire, il se trouve en situation d'exercice illégal de sa profession. Les cas sont peu nombreux – à l'exception des infirmiers – mais leurs conséquences parfois graves.

[251] Ont été publiés deux décrets : le décret n° 2019-1530 du 30 décembre 2019 et le décret n° 2020-730 du 15 juin 2020, qui précise le contenu des conventions conclues entre l'entreprise et le bénéficiaire des avantages ; ainsi qu'un arrêté du 24 septembre 2020 portant création d'une téléprocédure visant à faciliter la transmission des conventions stipulant l'octroi des avantages, applicable à tous les ordres des professions de santé sauf aux médecins.

En effet, un praticien non inscrit à l'ordre qui commet une faute ne peut être traduit devant la juridiction ordinale et l'ordre est donc dans l'impossibilité de donner suite aux plaintes déposées contre lui. Seul le juge pénal peut alors être saisi. Le directeur général de l'ARS peut, quant à lui, suspendre immédiatement un praticien qui expose ses patients à un danger grave[252]. Encore faut-il qu'il ait connaissance des faits. S'agissant des infirmiers salariés, c'est rarement le cas : en effet, l'obligation qu'ont les employeurs d'informer l'ARS lorsqu'ils prononcent une sanction disciplinaire contre un de leurs salariés n'est que rarement respectée.

Ce défaut d'information par les employeurs a pu permettre à plusieurs infirmiers démissionnaires ou radiés de la fonction publique hospitalière, en raison de manquements ou d'erreurs professionnelles, de trouver un emploi dans d'autres structures et de réitérer leurs errements, mettant, pour certains, des patients en danger de mort.

Concernant les pharmaciens, 22 jugements judiciaires ont été prononcés pour exercice illégal, entre 2013 et 2018, dont 20 à l'encontre de non-pharmaciens et deux à l'encontre de pharmaciens interdits d'exercice ou non inscrits, avec le cas notable d'une pharmacienne titulaire d'officine, inscrite à l'ordre et ayant exercé pendant 15 ans sur la foi d'un faux diplôme de la faculté de Paris Descartes. L'exercice illégal de la pharmacie concerne souvent des proches du pharmacien (conjoint, enfants, ascendants) qui réalisent des actes réservés aux pharmaciens titulaires, avec des conséquences potentiellement graves pour les patients, en cas d'erreur de dispensation ; il concerne aussi des pharmaciens adjoints, « presque » diplômés, ayant suivi la totalité de leur cursus universitaire, sans avoir soutenu leur thèse, et exerçant de fait[253].

L'exercice illégal est souvent le fait, dans les cinq professions examinées par la Cour, de praticiens qui, en dépit d'une suspension, continuent d'exercer. Cela est rendu possible par l'absence de contrôle du respect de la sanction, notamment de la part des ordres. Seules les agences régionales de santé tentent parfois de s'assurer du respect des sanctions prononcées contre les pharmaciens d'officine[254].

---

[252] Article L. 4113-14 du code de la santé publique.

[253] Le code de la santé publique autorise un étudiant ayant validé sa 5ème année et son stage officinal à remplacer le titulaire pendant la préparation de sa thèse. Pour cela, il doit obtenir de l'ordre une autorisation temporaire d'exercice, valable un an et renouvelable une fois. En dehors de cette exception, l'exercice de la profession de pharmacien adjoint en l'absence du titre de pharmacien est illégal.

[254] Le contrôle du respect d'une sanction d'interdiction d'exercer n'est pas spécifiquement prévu par le code de la santé publique. Cela fait partie des missions générales des ordres, au titre du contrôle du respect du code de déontologie, et de celles des ARS, au titre de leur mission d'inspection-contrôle.

C - Une impartialité insuffisamment assurée

Les ordres sont chargés de missions de service public. Leur exercice requiert donc une parfaite impartialité. Celle-ci n'est pas toujours garantie, notamment en raison d'une confusion récurrente entre rôle ordinal et rôle syndical et d'une insuffisante prévention des conflits d'intérêts auxquels sont exposés leurs membres. Du fait de modifications des textes applicables d'une part, d'une prise de conscience consécutive aux contrôles de la Cour d'autre part, une amélioration se dessine. Une ouverture des instances dirigeantes des ordres serait toutefois bienvenue.

L'organisation des ordres

L'organisation des ordres est déterminée par la loi. L'ordre des chirurgiens-dentistes, celui des infirmiers, celui des masseurs kinésithérapeutes et celui des médecins, comportent chacun trois échelons territoriaux :

- un Conseil national, chargé notamment de veiller à l'observation, par tous les membres de l'ordre, de leurs devoirs professionnels et des règles du code de déontologie, de promouvoir la santé publique et la qualité des soins, d'étudier les questions qui lui sont soumises par le ministre de la santé, de gérer les biens de l'ordre et contrôler la gestion des conseils locaux ;
- des conseils départementaux ou interdépartementaux, dont les missions principales consistent à tenir à jour le tableau auquel les praticiens ont l'obligation d'être inscrits pour exercer, à organiser des conciliations en cas de dépôt de plainte et à rendre un avis sur les contrats conclus par les praticiens ;
- des conseils régionaux ou interrégionaux, interlocuteurs privilégiés des agences régionales de santé, chargés, notamment, de prononcer la suspension temporaire d'un praticien en cas d'infirmité, d'état pathologique ou d'insuffisance professionnelle rendant dangereux l'exercice de sa profession et d'assurer la gestion administrative des chambres disciplinaires de première instance.

L'ordre des pharmaciens a une organisation spécifique, qui comprend, outre le Conseil national, sept conseils centraux, l'un dévolu à l'outre-mer, les six autres dévolus chacun à un métier pharmaceutique, et des conseils régionaux – uniquement pour les pharmaciens d'officine.

1 - Une confusion fréquente entre rôle ordinal et rôle syndical

En créant les ordres des professions médicales en 1945, le législateur poursuivait, entre autres objectifs, celui de mettre fin à la « *fâcheuse confusion*[255] », héritée de l'interdiction des syndicats par le régime de Vichy, entre l'organisme chargé de « *défendre les intérêts professionnels* » et celui chargé « *d'assurer la discipline de la profession* ».

Les ordres sont chargés de veiller au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice professionnel, de faire respecter les règles déontologiques et de défendre l'honneur et l'indépendance de la profession[256]. Ils ne sont pas chargés de défendre les intérêts de la profession. Trop souvent pourtant, certains ordres sortent de leur champ de compétence pour défendre des intérêts catégoriels. Ce faisant, ils consacrent des moyens à des missions non conformes à leur objet.

Ainsi que l'a rappelé la Cour de discipline budgétaire et financière dans un arrêt du 29 novembre 2018 relatif à l'ordre des chirurgiens-dentistes, la mission de « *défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession* » qui incombe à l'ordre n'implique pas qu'il mette ses ressources à la disposition de revendications catégorielles.

La limite entre les missions ordinales et les missions syndicales est certes parfois difficile à tracer avec netteté, d'autant plus que les pouvoirs publics eux-mêmes sollicitent de plus en plus fréquemment les ordres sur des questions très éloignées de leurs missions, contribuant ainsi à entretenir la confusion.

Mais, en tout état de cause, il n'appartient pas aux ordres de prendre parti sur des sujets de nature politique ni d'entraver la concurrence entre acteurs de santé. Ainsi, quand l'ordre des chirurgiens-dentistes apporte un soutien financier important à un syndicat dentaire pour l'organisation d'une manifestation à Paris, en 2014, ou met en œuvre des mesures de boycott des réseaux de soins dentaires[257], il outrepasse son rôle.

---

[255] Exposé des motifs de l'ordonnance du 24 septembre 1945 créant l'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des sages-femmes.

[256] Article L. 4121-2 du code de la santé publique.

[257] Le Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes s'est vu infliger, pour ces faits, par l'Autorité de la concurrence, en novembre 2020, une sanction pécuniaire de 3 M€.

2 - L'insuffisante prise en compte des risques de conflit d'intérêts

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux conseillers ordinaux d'établir une déclaration d'intérêts ni *a fortiori* de la rendre publique. Aucun texte n'impose non plus aux ordres de disposer d'un déontologue. Les précautions prises par les ordres pour se prémunir contre les risques de conflits d'intérêts encourus par leurs représentants sont donc de nature et d'intensité variables.

L'ordre des masseurs kinésithérapeutes a, de sa propre initiative, imposé en 2013 à tous ses conseillers ordinaux l'établissement d'une déclaration publique d'intérêts et a publié celles des conseillers nationaux.

L'ordre des médecins a également imposé aux conseillers nationaux, depuis 2016, de remplir une déclaration d'intérêts. Ces déclarations sont publiées depuis octobre 2020.

L'ordre des chirurgiens-dentistes a opté pour un dispositif consistant à faire signer à chaque élu, lors de sa prise de fonction, une « charte de l'élu ordinal » et, depuis mai 2019, une déclaration publique d'intérêts.

L'ordre des pharmaciens n'a publié que la déclaration publique d'intérêts (DPI) de sa présidente. Les déclarations de ceux des conseillers ordinaux soumis par ailleurs à une obligation de DPI, au titre de leurs fonctions au sein de diverses autorités de santé, n'avaient pas toutes été établies ni publiées lors du contrôle de la Cour. C'est désormais chose faite.

Jusqu'au contrôle de la Cour, l'ordre des infirmiers n'avait pas demandé à ses élus d'établir de déclaration d'intérêts. Pourtant, le président du conseil départemental de l'ordre de Paris se trouve depuis plusieurs années en situation de cumul de fonctions incompatibles. Il est en effet également président d'un important syndicat d'infirmiers de l'AP-HP et contrevient de ce fait aux dispositions du code de la santé publique qui interdisent, par principe, tout cumul entre des responsabilités ordinales et syndicales dès lors qu'elles concernent les fonctions de président, vice-président, secrétaire général et trésorier. L'ordre a prévu d'imposer à ses conseillers une déclaration d'intérêts, indiquant notamment les éventuelles fonctions syndicales, à compter de novembre 2020[258].

[258] Ainsi que la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a été amenée à le préciser à la Cour, « *la notion de « syndicat professionnel » […] regroupe aussi les organisations syndicales généralistes (CGT/CFDT/ FO…). Un syndicat professionnel est une organisation professionnelle ou catégorielle à caractère privé qui a pour but d'« assurer la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres ». Il est régi par un cadre qui précise son statut, les modalités, les garanties et les limites de son exercice ». Ce type d'organisation peut regrouper des salariés (syndicat de salariés) ou des professionnels libéraux. Les syndicats régionaux/locaux également sont bien concernés par l'incompatibilité* ».

Par ailleurs, il appartient aux ordres de dresser des garde-fous pour prévenir les conflits d'intérêts quand un conseiller ordinal est mis en cause. Aucun ordre n'avait pourtant considéré comme un impératif déontologique le fait, en cas de plainte contre un élu ordinal, de délocaliser la conciliation dans un autre conseil territorial que celui auprès duquel est inscrit le conseiller incriminé. C'est, depuis une ordonnance du 16 février 2017, une obligation légale. De surcroît, il est impératif que chaque ordre se dote de règles spécifiques de déport ou délocalisation pour éviter qu'un élu ordinal ne bénéficie d'un traitement plus favorable qu'un non élu lors de l'examen par l'ordre de ses contrats ou des avantages qui lui ont été consentis par une entreprise.

Une mise à niveau s'impose donc aux ordres en matière de suivi des conflits d'intérêts, volet majeur du devoir déontologique d'indépendance des praticiens.

3 - Des ordres trop fermés sur eux-mêmes

D'une manière générale, la surreprésentation des inactifs[259], la sous-représentation des femmes[260], la longévité des dirigeants nationaux à leur poste et le fréquent cumul de mandats à différents échelons territoriaux, n'ont pas favorisé le renouvellement des instances dirigeantes.

L'introduction, en 2015, de la parité dans les instances de gouvernance des ordres des professions de santé, puis l'interdiction de cumul de mandats ordinaux simultanés, ainsi que la fixation à 71 ans de l'âge limite pour se présenter à une élection ordinale, posées par l'ordonnance du 27 avril 2017, devraient entraîner un rééquilibrage important de certains conseils.

Le défaut de renouvellement et l'insuffisante représentativité des instances dirigeantes que la Cour a constatés ont constitué un terrain favorable à un exercice insuffisamment soucieux d'impartialité de certaines missions. L'introduction de non-professionnels dans la gouvernance des ordres, notamment des représentants d'associations de patients, permettrait à la fois de limiter les risques d'une confraternité mal interprétée et de mieux prendre en compte l'intérêt des patients. Ce type de gouvernance mixte, dont la France pourrait s'inspirer, existe déjà, par exemple au sein de l'ordre des médecins du Royaume-Uni ou encore celui du Québec, qui ont fait de la sécurité des patients leur objectif premier.

---

259 Sauf au sein de l'ordre des pharmaciens, dont les mandats ordinaux ne peuvent être exercés que par des pharmaciens en activité et au sein de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, qui ne compte que 7 % de retraités.

260 Sauf au sein de l'ordre des pharmaciens, où les femmes étaient même majoritaires, avant que la loi n'impose la parité.

II - Une justice disciplinaire récemment rénovée mais qui peine à s'imposer

Pour juger et sanctionner les manquements des praticiens aux règles posées par leur code de déontologie, les ordres sont dotés d'un pouvoir disciplinaire qu'ils exercent *via* des juridictions *ad hoc* placées auprès d'eux : les chambres disciplinaires et les sections des assurances sociales[261] sont des juridictions de l'ordre administratif, soumises à ce titre au contrôle du Conseil d'État.

Contrairement aux libéraux, les praticiens hospitaliers ne peuvent être traduits devant les chambres disciplinaires en cas de plainte d'un patient ou d'un confrère[262]. Ils relèvent alors, le cas échéant, du conseil de discipline[263].

Le principe de la justice ordinale est de faire juger les professionnels par leurs pairs. Cette particularité explique en partie les difficultés des chambres disciplinaires à asseoir leur indépendance, difficultés que les dispositions introduites par les ordonnances du 16 février et du 27 avril 2017 devraient contribuer à aplanir.

A - Un bilan ambivalent des conciliations, des sanctions peu dissuasives

Tout patient peut porter plainte contre un praticien devant le conseil de l'ordre dont il relève. La plainte doit d'abord faire l'objet d'une tentative de conciliation, organisée dans un délai d'un mois après son enregistrement, par le conseil départemental de l'ordre dont relève le praticien visé. Si la conciliation échoue, la plainte doit être transmise à la chambre disciplinaire territorialement compétente, qui statue dans un délai de six mois maximum suivant le dépôt de la plainte[264].

---

[261] Les sections des assurances sociales ne traitent que des contentieux entre les praticiens et l'assurance maladie.

[262] L'article L. 4124-2 du code de la santé publique dispose que seuls peuvent intenter, contre un médecin hospitalier, une action disciplinaire devant la juridiction ordinale, le ministre chargé de la santé, le préfet de département, le directeur général de l'ARS, le procureur de la République, le Conseil national de l'ordre ou le conseil départemental de l'ordre au tableau duquel le praticien est inscrit.

[263] Le conseil de discipline dépend du centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière.

[264] Aucun délai n'est toutefois imparti aux chambres disciplinaires de l'ordre des pharmaciens pour statuer.

1 - Une distinction infondée entre plaintes et doléances

Alors que le code de la santé publique ne connaît que les plaintes, les ordres contrôlés par la Cour effectuent une distinction entre « plaintes » et « doléances », dépourvue de fondement juridique, qui aboutit à ne pas donner suite à une bonne partie des signalements, considérés, parfois abusivement, comme de simples doléances.

Envisagée initialement comme un levier pour désengorger les juridictions ordinales, cette distinction entre doléances et plaintes aboutit en réalité à un détournement de procédure : en effet, il n'appartient pas aux conseils territoriaux de l'ordre, en l'état actuel des textes, de procéder à un tri des plaintes en préjugeant de leur recevabilité, de la qualification et de la gravité des faits allégués, de surcroît sur des fondements non prévus par le législateur, éminemment subjectifs et différents d'un conseil à l'autre.

Seules les chambres disciplinaires ont qualité pour juger de la recevabilité d'une plainte. Les conseils qui s'arrogent ce droit outrepassent leurs missions.

Conséquence de cette distinction, une partie seulement des courriers de patients signalant le comportement potentiellement fautif d'un professionnel de santé sont qualifiés de plaintes et traités comme telles : ainsi en 2017, 22 % seulement des courriers de patients signalant un problème avec leur médecin ont été traités comme des plaintes[265] ; un tiers des 24 signalements reçus par le conseil régional de l'ordre des pharmaciens d'Occitanie entre 2016 et 2018 sont restés sans suite, c'est-à-dire que l'ordre n'a pas convoqué le pharmacien mis en cause, ni organisé de conciliation, alors même que l'un des cas était explicitement qualifié de plainte ; en 2016, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes du Nord n'a pas jugé utile de traiter comme plaintes plusieurs signalements de patients, relayés pourtant par la CPAM, relatifs à des dérives sectaires d'un masseur-kinésithérapeute.

Face à ces difficultés, certains conseils de l'ordre[266] ont pris l'initiative, en cas de doute sur la qualification de plainte, de saisir pour avis le président de la juridiction ordinale. L'intention est louable mais, compte tenu de la fréquence des abus ou des négligences ayant conduit à ne pas donner suite à un signalement de patient, seule une modification du code de la santé apparaît aujourd'hui de nature à préserver les droits des patients. Elle pourrait consister à clarifier les notions de plainte et de doléance et le mode de traitement qui leur serait respectivement applicable, ou bien à étendre aux doléances les dispositions applicables aux plaintes, comme cela est déjà le cas, par exemple, pour l'ordre des avocats.

---

[265] Chiffre 2017 établi à partir des données du conseil national de l'ordre des médecins, rapportant les 1 781 conciliations réalisées entre particuliers et médecins aux 7 747 plaintes et doléances reçues.

[266] C'est le cas de plusieurs conseils régionaux de la section A au sein de l'ordre des pharmaciens.

2 - Des sanctions relativement clémentes, non connues des patients

Une même affaire peut, sans porter atteinte au principe du « *non bis in idem* », être introduite à la fois devant une juridiction disciplinaire et devant une juridiction pénale[267]. Lorsque les mêmes faits font l'objet de poursuites devant les deux types de juridiction, la Cour a constaté, dans les dossiers qu'elle a examinés, que, en matière de suspension ou d'interdiction d'exercer, les décisions des juridictions ordinales sont souvent moins lourdes que celles prononcées par les juridictions pénales.

Plusieurs cas ont été relevés, auprès de l'ordre des chirurgiens-dentistes ou celui des médecins, de praticiens, condamnés par le juge pénal à de lourdes peines de prison et à une interdiction définitive d'exercer, mais peu ou pas sanctionnés par la chambre disciplinaire.

Parfois, alors même qu'une action pénale est enclenchée à l'encontre de praticiens pour des faits graves, incompatibles avec leur code de déontologie, certains ordres s'abstiennent de saisir la justice disciplinaire. Ainsi, dans une affaire de fraude fiscale massive mettant en cause des pharmaciens d'officine, un conseiller ordinal d'Occitanie, ancien trésorier national de l'ordre des pharmaciens, condamné à quatre mois de prison avec sursis et 10 000 € d'amende par le tribunal correctionnel, n'a pas été poursuivi par la justice ordinale.

La procédure disciplinaire, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, ne semble donc pas toujours en mesure de prémunir suffisamment ses justiciables contre un risque de traitement inéquitable.

De plus, en dépit de leur caractère public, les décisions des chambres disciplinaires ne sont pas connues des patients. En effet, elles sont affichées dans les locaux des conseils de l'ordre, où le public ne se rend pas. Par ailleurs, les ordres publient, pour la plupart, sur leur site internet, au titre de la jurisprudence, tout ou partie des décisions, mais anonymisées.

Ainsi, alors qu'une sanction de suspension d'exercice ou de radiation n'est pas sans conséquence pour les patients, ceux-ci n'ont pas la possibilité de s'assurer que le professionnel de santé qu'ils consultent n'est pas sous le coup d'une interdiction d'exercer. Les contrôles étant extrêmement rares – sauf pour les pharmaciens –, il arrive que des praticiens continuent d'exercer en dépit d'une suspension prononcée par la justice ordinale.

Pour une meilleure sécurité des patients, il importe donc de rendre obligatoire la publication des mesures nominatives de radiation ou de suspension d'exercer, permettant aux patients d'identifier si le praticien consulté est concerné par l'une de ces mesures. C'est ce qui a été mis en place pour les médecins au Royaume-Uni et au Québec.

[267] Cons. const. 17 janv. 2013 : n° 2012.289 QPC.

3 - Un droit de saisine de la justice ordinale à étendre

La liste des personnes habilitées à saisir la justice ordinale est aujourd'hui définie par le code de la santé publique[268]. Elle est cependant variable d'un ordre à l'autre et, pour tous, restrictive.

Ainsi les sociétés d'exercice libéral de médecins peuvent former un recours devant la juridiction disciplinaire dont elles relèvent mais celles de pharmaciens ne le peuvent pas, alors même qu'elles ont, elles aussi, l'obligation de s'inscrire au tableau et d'acquitter leur cotisation ordinale. C'est ce qu'a jugé la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des pharmaciens en 2018[269].

De même, les associations de défense des droits des patients peuvent saisir les juridictions disciplinaires de tous les ordres des professions de santé, à l'exception de celle de l'ordre des pharmaciens. Pourtant, les particuliers sont souvent démunis dans les litiges qui les opposent à des pharmaciens et feraient plus sûrement valoir leurs droits si des associations pouvaient se joindre à leur plainte.

Enfin, aucune juridiction ordinale ne peut, en l'état actuel des textes, être saisie directement ni par le défenseur des droits, malgré la récurrence des signalements de refus de soins, ni par les services fiscaux ou encore ceux de la concurrence et de la répression des fraudes, malgré la relative fréquence des sujets de fraudes et de trafics dans les affaires traitées par les juridictions de l'ordre des pharmaciens.

Pour un égal accès à la justice ordinale des personnes inscrites à l'ordre, quel que soit leur statut, pour une meilleure garantie des droits des patients et pour une réponse plus rapide apportée aux fraudes et trafics, il apparait nécessaire d'élargir la liste des personnes habilitées à introduire une action disciplinaire devant les chambres disciplinaires ordinales.

[268] Président du Conseil national ou d'un conseil départemental de l'ordre (Conseil national, central ou régional s'agissant des pharmaciens), autorités publiques (ministre chargé de la santé, préfet, directeur général de l'ARS, Procureur de la République), patients, syndicats et associations de praticiens, professionnels inscrits au tableau de l'ordre.

[269] Chambre disciplinaire nationale, 2 octobre 2018, n° AD 3651.

B - Des conditions d'indépendance de la justice ordinale renforcées en 2017 mais encore insuffisantes

1 - Un durcissement du régime des incompatibilités des assesseurs

Les assesseurs des juridictions ordinales sont avant tout des professionnels de santé amenés à instruire et juger des plaintes déposées contre leurs pairs pour manquement à la déontologie. Leur indépendance est essentielle au bon fonctionnement de la justice ordinale.

C'est la raison pour laquelle les incompatibilités de fonction concernant les assesseurs des chambres disciplinaires ont été renforcées, en 2017, par deux ordonnances[270], essentiellement afin d'empêcher qu'une même personne puisse être, comme la Cour l'avait constaté lors de ses contrôles, à la fois juge et partie dans une instance.

Désormais, les fonctions de président et de secrétaire général d'un conseil de l'ordre sont incompatibles avec la fonction d'assesseur auprès d'une chambre disciplinaire de première instance ou de la chambre de discipline nationale (CDN), qui est l'instance d'appel[271] ; par ailleurs, une même personne ne peut être désignée comme assesseur en première instance et à la chambre de discipline nationale ; enfin, aucun membre d'un conseil ayant déposé ou transmis une plainte auprès d'une chambre disciplinaire territorialement compétente ne peut plus siéger en tant qu'assesseur dans la formation jugeant cette plainte. Si la majorité des assesseurs s'impliquent dans leurs fonctions avec la conscience de la responsabilité qui leur incombe, d'autres font preuve d'un comportement critiquable. La Cour a ainsi identifié, au sein d'un ordre, des cas d'assesseurs rapportant sur les dossiers de praticiens qu'ils connaissaient personnellement, d'assesseurs condamnés pénalement mais continuant à juger leurs pairs ou d'assesseurs ayant eux-mêmes violé les règles de déontologie.

Le respect scrupuleux des règles de déontologie devrait constituer un impératif absolu pour ceux qui sont chargés de juger leurs pairs. Les ordres sont invités à vérifier systématiquement les antécédents judiciaires et disciplinaires des assesseurs, avant leur entrée en fonction.

---

[270] Ordonnances n° 2017-192 du 16 février 2017 et n° 2017-644 du 27 avril 2017.

[271] Pour les pharmaciens, l'incompatibilité entre la fonction de président d'un conseil et celle d'assesseur ne vaut que pour les conseils régionaux (article L. 4234-3 du code de la santé publique), mais ni pour les conseils centraux ni pour le Conseil national.

2 - Une clarification bienvenue des conditions d'exercice des présidents de juridiction

Avant l'ordonnance du 27 avril 2017, le cumul des fonctions de membre du Conseil national d'un ordre et de président de la chambre de discipline nationale du même ordre, dévolues chacune à un conseiller d'État, n'était pas prohibé. De ce fait, le risque existait que la décision de faire appel d'un jugement de chambre disciplinaire soit prise par celui-là même qui était chargé ensuite de juger l'affaire. La situation est aujourd'hui clarifiée et la stricte séparation les fonctions administratives et juridictionnelles des ordres mieux garantie. Certains ordres n'ont d'ailleurs pas attendu 2017 pour séparer les fonctions, dans un souci de bonne gouvernance.

S'agissant de la rémunération des président et vice-président de la chambre disciplinaire nationale de chaque ordre, l'ordonnance du 27 avril 2017 a permis de clarifier une situation jusqu'alors équivoque. En effet, aucun texte ne fixait auparavant les modalités précises de rémunération de ces présidents et ce vide juridique avait conduit à des abus au sein d'un ordre, la rémunération servie au président de la chambre de discipline nationale en 2013 ayant dépassé 50 000 €.

Depuis un arrêté du 3 mai 2018, suite aux recommandations formulées par la Cour en 2016, le montant des rémunérations servies aux présidents des juridictions ordinales des professions de santé est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget[272] et son paiement est à la charge de l'ordre.

[272] Indemnités fixées à 400 € par audience au 1er janvier 2019 pour les présidents de CDPI et 800 € par audience pour les présidents de CDN.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'exercice de leurs missions par les ordres des professions de santé est, sous certains aspects, en voie d'amélioration, mais celle-ci reste insuffisante pour ce qui concerne le contrôle du respect de la déontologie des praticiens et les poursuites disciplinaires de praticiens mis en cause.

Alors qu'ils sont souvent enclins à jouer un rôle de défense des intérêts professionnels de leurs membres, qui les conduit parfois sur un terrain politique qui n'est pas le leur, ils doivent mettre au centre de leurs priorités la protection des droits des patients, qui découle directement de la qualité du contrôle des professionnels de santé en matière de formation continue, de prévention des conflits d'intérêts, d'accès aux soins, d'insuffisance professionnelle.

Pour y parvenir, des évolutions structurelles sont nécessaires, pour améliorer la gouvernance des ordres, en les ouvrant à des personnalités extérieures au monde de la santé, pour mieux prévenir les conflits d'intérêts auxquels sont exposés les professionnels de santé, enfin pour rendre plus transparent et plus équitable le fonctionnement des juridictions disciplinaires. Il en va de la confiance des citoyens dans notre système de santé et ses praticiens.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *ouvrir la gouvernance des ordres en faisant entrer, au Conseil national de chaque ordre, des non-professionnels (personnalités qualifiées, magistrats, représentants d'association de patients, universitaires notamment) désignés par une instance indépendante de l'ordre (Ministère de la santé) ;*
2. *soumettre tous les conseillers ordinaux à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêts (Ordres) ;*
3. *mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu permettant de s'assurer du respect par les professionnels de leurs obligations légales de maintien et d'actualisation de leurs connaissances et de leur pratique professionnelle (réitérée) (Ordres et Ministère de la santé) ;*
4. *clarifier, dans le code de la santé publique, les notions de plainte et de doléance ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinales de tous les ordres des professions de santé (Ministère de la santé) ;*
5. *rendre publiques, de manière qu'elles soient connues de tous les patients, les mesures de suspension et de radiation prononcées à l'encontre d'un praticien (Ordres et Ministère de la santé).*

Réponses

Réponse du président du conseil national de l'ordre des médecins 383
Réponse du président du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes 385
Réponse de la présidente du conseil national de l'ordre des pharmaciens 388
Réponse du président de l'ordre national des infirmers 392
Réponse du président du conseil départemental de l'ordre des infirmiers de Paris 393

Destinataire n'ayant pas d'observation

Présidente du conseil national de l'ordre des masseurs- kinésithérapeutes

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS

Le Conseil national de l'Ordre des médecins ne peut que réitérer les observations qu'il a faites le 4 septembre 2020 sur la méthode consistant à regrouper dans un unique chapitre les critiques formulées à l'encontre de cinq des Ordres des professions de santé rendant ainsi la compréhension difficile pour le lecteur et bâtissant un rapport à charge ne prenant pas en compte certaines propositions d'amélioration déjà mises en œuvre par l'Ordre des médecins.

I - Des missions administratives inégalement exercées, en dépit d'une gouvernance rééquilibrée

B – Un bilan en demi-teinte du contrôle des capacités professionnelles et du respect de la déontologie

1-Un contrôle peu répandu de l'actualisation des compétences

L'Ordre des médecins ne peut pas accepter que lui soit imputée la responsabilité du retard à mettre en œuvre le contrôle du respect par les médecins de leur obligation de développement professionnel continu (DPC). À titre d'information, ce n'est que le 11 décembre 2020 que l'ANDPC a ouvert, sur son site, un espace dédié DPC document de traçabilité avec l'activation du compte par le médecin. Le Conseil national a pour sa part mis en place une concertation avec les partenaires concernés : le Collège de médecine générale, la Fédération des spécialités médicales et l'Université.

II - Une justice disciplinaire récemment rénovée mais qui peine à asseoir sa crédibilité

Le Conseil national de l'Ordre des médecins fait siennes les observations de la Présidente de la Chambre disciplinaire nationale.

La juridiction ordinale ne peut que renvoyer à ces précédentes observations faites tant sur le rapport thématique « L'ordre des médecins », publié en décembre 2019, que celles adressées sur la version provisoire du présent document.

Toutefois, elle entend insister sur deux points qui n'ont toujours pas été clarifiés ou amendés malgré les remarques antérieures.

En premier lieu, les juridictions ordinales, contrairement à ce que laisse accroire la Cour, aux termes d'assertions peu explicites pour un lecteur peu averti des procédures disciplinaires, ne sont pas uniquement chargées de juger des praticiens libéraux mais bien tous les praticiens inscrits aux tableaux de leurs Ordres, y compris les praticiens hospitaliers

sous réserve d'une saisine des chambres disciplinaires restreinte à certaines autorités limitativement énumérées par la loi (article L. 4124-2 du code de la santé publique).

De même, la Cour entretient une confusion entre les autorités qui saisissent la juridiction directement, des personnes qui peuvent porter plainte contre un praticien. Ces personnes, comme l'a rappelé à de nombreuses reprises le Conseil d'État ne sont pas limitativement énumérées par le code de la santé publique. Toute personne peut ainsi, dès lors qu'elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, saisir d'une plainte le conseil départemental au tableau duquel le praticien est inscrit. Ce conseil départemental devra alors mettre en œuvre une conciliation préalable et en cas d'échec de celle-ci devra saisir la chambre disciplinaire.

En second lieu, la juridiction ordinale tient une nouvelle fois à rappeler que la Cour, sortant de son rôle et de sa compétence, procède une nouvelle fois par pure affirmation lorsqu'elle avance que les décisions des chambres disciplinaires de l'ordre sont moins lourdes que celles prononcées par les juridictions pénales alors que la démonstration du contraire lui a déjà été faite à plusieurs reprises.

Les recommandations et la conclusion

1. L'Ordre des médecins ne peut que rappeler la forte opposition qu'il a déjà exprimée à la modification de la gouvernance de l'Institution ordinale.

2. Les déclarations d'intérêts des Conseillers nationaux sont publiées sur le site du Conseil national depuis octobre 2020.

3. Un ensemble de mesures a d'ores et déjà été mis en œuvre au terme d'un dispositif voulu et déclenché par l'Ordre avec la saisine du Premier ministre, le rapport au Conseil d'État et la rédaction des décrets corédigés avec les Conseils d'État et le Gouvernement concernant la communication professionnelle des médecins. L'étape ultime dans le dispositif déontologique qui consiste à apporter l'ensemble des modifications que cela représente dans les commentaires du code de déontologie médicale est en cours de rédaction et sera validé lors de la 357ème session du Conseil national en février 2021.

Enfin, l'Ordre des médecins ne peut que réaffirmer qu'il met en œuvre toutes les évolutions nécessaires pour que les responsabilités qui lui sont données par la loi soient rendues possibles au quotidien et que dans la période que traverse actuellement notre pays tous les acteurs politiques et les usagers soient assurés que la place et le rôle de l'Ordre des médecins ont été essentiels et continueront de se développer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES CHIRURGIENS-DENTISTES

L'ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD) a fait l'objet en 2016 d'un contrôle spécifique de la Cour des comptes qui avait donné lieu à huit recommandations concernant à la fois son organisation et son fonctionnement. L'ONCD a pris acte de ces recommandations. Elles sont aujourd'hui mises en œuvre et témoignent de l'adaptation de l'ONCD à l'évolution de son environnement : l'Ordre est au service des patients, son organisation tout entière est tournée vers le respect de ses missions, et il n'y a aucun doute quant à la volonté des élus de promouvoir le respect de la déontologie, à travers ses prises de position officielles et ses actions juridictionnelles.

Sur ce point rappelons que le code de déontologie de la profession a été remanié, l'ONCD ayant été le précurseur pour présenter ses propositions.

Il est manifeste qu'il n'y a pas de confusion ni de collusion avec les instances syndicales, représentatives de la profession.

L'ONCD a instauré depuis quatre ans, à la suite du rapport de la Cour, un cycle de réunions formelles avec les services ministériels et certaines ARS sur des questions soit générales soit plus techniques (accès aux soins pour les personnes en situation de dépendance handicap et précarité, protection des personnes âgées en EHPAD, participation et organisation de la permanence des soins, …).

Il est certain que l'année 2020 a perturbé ces activités, mais cette ligne a été tenue, et le Ministre de la santé l'a formellement reconnu en octobre 2020 au cours d'un entretien avec les élus.

L'ordre national des chirurgiens-dentistes continue dans les limites de ses compétences de moderniser son organisation, son fonctionnement et l'exécution de ses missions de service public.

Après les récents et importants changements relatifs au renouvellement de la gouvernance des ordres, à l'introduction des règles de marché public, à la modernisation de la présentation des comptes et à l'amélioration de la procédure juridictionnelle, la Cour considère que d'autres évolutions doivent être provoquées. La Cour formule cinq recommandations :

***La première** consiste à ouvrir la gouvernance des ordres en faisant entrer, au conseil national de chaque ordre, des non professionnels (personnalistes qualifiées, magistrats, représentants d'association de patients, universitaires notamment) désignés par une instance indépendante de l'ordre.*

Rappelons que l'ordre national des chirurgiens-dentistes a, depuis 2015, pris l'initiative de créer et de réunir un Pôle Patients. Ce pôle rassemble les principales associations de patients et les représentants du conseil national de l'ordre, avec la vocation d'être une interface permanente entre la profession et les patients, en vue d'identifier leurs besoins, lever les freins de l'accès aux soins, en particulier pour les populations aux besoins spécifiques, et lutter contre les refus de soins.

Il est important de rappeler également qu'une Commission d'évaluation des pratiques de refus de soins est placée auprès du conseil national de l'ordre, créée par le décret n° 2016-1009 du 21 juillet 2016. L'ordre des chirurgiens-dentistes travaille également en étroite collaboration avec le Défenseur des droits sur ce sujet du refus de soins notamment.

Par ailleurs, le conseil national de l'ordre est assisté par un membre du Conseil d'État, avec voix délibérative (article L. 4122-1-1 du code de la santé publique), présent à toutes les sessions du conseil et invité à toutes les commissions.

Les actions du conseil national de l'ordre s'effectuent en toute transparence.

La chambre disciplinaire de première instance et la chambre disciplinaire nationale sont présidées par un magistrat. Cet élément exogène à la profession est une garantie d'impartialité à laquelle l'ONCD tient.

***La deuxième** consiste à soumettre tous les conseillers ordinaux à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêt. Notre ordre applique déjà cette recommandation.*

Depuis 2019, chaque élu devant remplir une telle déclaration, ayant pour but de réduire les risques de conflit d'intérêts à l'occasion de la prise de décisions d'un conseil de l'ordre, dans le respect des principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité s'imposant à toute personne dépositaire de l'autorité publique.

L'assujettissement du conseil national de l'ordre au dispositif des marchés publics a accru notre attention et notre vigilance sur ce sujet.

***La troisième** consiste à mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu.*

Il convient de rappeler que depuis le décret n° 2016-942 du 8 juillet 2016, l'ANDPC aurait dû mettre à disposition le document de traçabilité électronique pour chaque professionnel de santé.

En effet, depuis cette date, ce sont les éléments du document de traçabilité qu'aurait dû communiquer chaque praticien à son ordre départemental afin de justifier de son engagement dans une démarche

de DPC et d'attester du respect de son obligation de formation continue. L'ordre attendait en conséquence que l'ANDPC lui transmette les données concernées via la constitution d'un portail dédié. À ce jour et par défaut il était dans l'incapacité d'assurer sa mission de contrôle.

Ce n'est que depuis juillet 2020 que l'ANDPC permet à l'ensemble des chirurgiens-dentistes, quels que soient leurs modes d'exercice, d'ouvrir un compte appelé « Mon DPC » comprenant leur document de traçabilité.

Depuis, l'ANDPC et le conseil national de l'ordre se sont rapprochés aux fins de transmission des données issues du document de traçabilité de chaque chirurgien-dentiste. La mission de contrôle pourra débuter une fois que la transmission de ces données sera effective.

***La quatrième** consiste à clarifier, dans le code de la santé, les notions de plainte et de doléance ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinales de tous les ordres des professions de santé.*

Effectivement, clarifier les notions de plainte et de réclamation et homogénéiser les procédures facilitent grandement les procédures de traitement pour les conseils départementaux de l'ordre et favoriseraient ainsi la régularité de la saisine des juridictions.

En revanche, la saisine, indirecte, des juridictions ordinales par les associations de patients figure dans le code de la santé publique concernant notre ordre (article R. 4126-1 du code de la santé publique).

Rappelons également que le décret n° 2020-1215 du 2 octobre 2020, relatif à la procédure applicable aux refus de soins et aux dépassement d'honoraires abusifs et illégaux, a institué une commission mixte paritaire, risquant d'être rapidement surchargée puisqu'elle peut être saisie, sans aucun filtre, par toute personne qui s'estime victime d'un refus de soins illégitime. Cette saisine vaudra dépôt de plainte : qu'il s'agisse d'un signalement, d'une doléance, d'une plainte, toutes les saisines seront traitées comme s'il s'agissait d'une plainte.

***La cinquième** recommandation de la Cour consiste à rendre publiques, de manière qu'elles soient connues de tous les patients, les mesures de suspension et de radiation prononcées à l'encontre d'un praticien.*

En dépit du caractère public des décisions (affichage dans les locaux des CPAM et des Juridictions) des chambres disciplinaires, le texte ne prévoit une notification de la décision rendue qu'à des personnes prévues limitativement : patient auteur de la plainte, le chirurgien-dentiste poursuivi, l'Ordre, le Défenseur des droits, l'ARS, le ministère …

Les missions de l'ordre national des chirurgiens-dentistes ont évolué et notre ordre s'est adapté depuis sa création le 24 septembre 1945, dans le cadre de sa mission générale de service public. Assez récemment, la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 a ajouté une nouvelle mission à l'ordre qui est de contribuer « à promouvoir la santé publique et la qualité des soins » (article L. 4121-2 du code de la santé publique).

C'est au titre de cette mission élargie que l'ONCD est en relation avec les pouvoirs publics, la profession et les associations de patients pour être le garant sur le territoire national de soins bucco-dentaires de qualité auprès des patients.

D'autres questions sont d'actualité : l'ouverture au droit de l'UE, l'installation des praticiens formés à l'étranger, la qualité de la formation (évoquée supra en lien avec l'ANDPC), l'évolution du code de la santé publique sur des sujets plus techniques (sédation en cabinet, remplacement partiel en cas de maladie…). Sur la question des diplômes : les conseils départementaux de l'ordre vérifient la conformité de chaque diplôme, la moralité du praticien, sa probité, … L'ordre reste donc dans sa mission de sécurité des patients.

L'ordre souhaite également s'intéresser et s'impliquer dans des domaines nouveaux, tels les dispositifs médicaux, développer les actes de télémédecine et poursuivre la collaboration et des liens de travail avec l'ANSM et l'HAS.

La période de la COVID a montré l'importance des actions du conseil de l'ordre comme interlocuteur de transmission entre le Ministère de la santé, les chirurgiens-dentistes et les patients, notamment par le biais de notre numéro vert assurant la permanence des soins, le suivi et la continuité des soins.

L'ensemble de ces remarques témoignent de la volonté de l'ONCD de favoriser toutes les actions d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Je vous prie de trouver ci-après les observations de l'Ordre national des pharmaciens (ONP) portant sur le chapitre intitulé : « Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients » appelé à être publié dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes.

À titre liminaire, l'ONP déplore vivement le format privilégié par la Cour dans ce chapitre qui globalise fâcheusement tous les sujets abordés, pour en tirer une conclusion unique applicable à l'ensemble des ordres, faisant en cela très peu de distinctions entre les actions éventuellement entreprises par chacun d'entre eux.

Concernant plus spécifiquement l'ONP, un certain nombre de recommandations formulées par la Cour ne le concerne aucunement (confusion entre rôle ordinal et syndical, conflits d'intérêts, absence de dématérialisation de la procédure d'inscription au tableau, etc..), aucune remarque négative n'ayant été formulée sur ces sujets par la Cour lors du contrôle sur la gestion de l'ONP, portant sur les années 2013 à 2018.

Ce chapitre donne ainsi de notre institution une image inexacte et déformée, passant très souvent sous silence les actions menées par l'ONP pour accomplir correctement ses missions légales dans l'intérêt du patient, en dépit pourtant du retard important pris par les Ministères concernés dans leur production textuelle, sur plusieurs sujets d'importance. À ce titre précisément, l'ONP appelle de ses vœux un soutien plus efficace des pouvoirs publics, s'étant retrouvé en difficulté à plusieurs reprises pour l'accomplissement de certaines de ses missions (contrôle du DPC, dispositif anti-cadeaux, procédure disciplinaire…)

L'Ordre prend cependant acte des remarques et recommandations de la Cour qui lui permettront pour la plupart d'entre elles de nourrir utilement les projets déjà initiés par ailleurs.

***Concernant tout d'abord l'inscription au Tableau** et plus particulièrement la dématérialisation des inscriptions, la Cour souligne globalement l'existence d'outils informatiques peu performants, relevant néanmoins que l'ONP a mis en place en 2020 un portail dématérialisé. En effet, avant même le contrôle opéré par la Cour, il avait déjà initié le démarrage de plusieurs projets ayant pour objectifs de dématérialiser les échanges, afin de renforcer et simplifier la relation avec le pharmacien et la gestion électronique des documents. Ainsi, a été mise en place une solution de gestion de la relation entre l'Ordre et le pharmacien par le biais d'un portail de télé-services de gestion et de suivi des demandes, respectant la réglementation sur la saisine par voie électronique (SVE) et utilisant les modes multicanal (portail, courrier, téléphone, fax, guichet, email, etc.) et multi-terminal (poste fixe, une tablette, un smartphone). De même, la démarche entreprise de numérisation et de gestion électronique des documents sera finalisée en juin 2021.*

Ce portail, mis en production début 2020 avec les premières fonctionnalités de consultation des données du tableau, permettant d'effectuer des demandes de duplicata de documents par mise en contact du pharmacien avec sa section d'appartenance et de déclarer des coordonnées numériques, a été enrichi régulièrement de nouvelles fonctionnalités (modifications des données personnelles, attestation de situation, mise à disposition des caducées, paiement de la cotisation en ligne, téléchargement de la synthèse de DPC, etc…).

La Cour souligne également que l'outil de gestion du tableau n'est pas enrichi, à l'égard du pharmacien, d'informations plus larges que la seule inscription. Il s'agit en réalité d'un choix d'entreprise, privilégiant une urbanisation du système d'information par une "architecture orientée services" plutôt qu'une approche "progiciel" (à savoir une application unique tout-en-un regroupant toutes les fonctionnalités clés de l'ordre). Pour autant et c'est finalement ce qui est important, l'information, comme par exemple une interdiction d'exercer, est évidemment disponible.

Enfin, la Cour regrette que le contrôle des diplômes soit peu efficient. Il est rappelé à ce sujet que l'article L. 4221-16-1 du CSP fait obligation aux universités de transmettre à l'ONP des informations certifiées sur les diplômes des pharmaciens. Depuis plusieurs années, l'ONP a réitéré ses interventions auprès des autorités concernées, afin d'organiser précisément cet échange informatique de données certifiées. L'objectif est primordial puisqu'il vise à lutter contre la fraude aux diplômes et à faciliter l'accès à la profession. La situation a évolué favorablement tout récemment, puisque l'ONP travaille actuellement de façon rapprochée avec les facultés de pharmacie, sous l'égide de la Conférence des doyens pour signer des conventions en ce sens. Il restera toutefois indispensable que les Ministères en charge de la santé et de l'enseignement supérieur s'impliquent pleinement.

***Concernant le contrôle du DPC**, l'ONP prend acte de la recommandation de la Cour qui s'adresse également au Ministère de santé et salue également la prise en compte par celle-ci des actions entreprises par l'ONP en ce domaine. L'ONP partage en tout cas pleinement l'alerte de la Cour sur le caractère ambitieux de la procédure de certification prévue par la loi du 24 juillet 2019, compte tenu des difficultés rencontrées sur le DPC (non encore résolues) mais également du calendrier très serré de la réforme, les discussions ayant tout juste débuté avec les pouvoirs publics.*

***S'agissant du dispositif anti-cadeaux**, la Cour se montre assez critique sur la gestion par les Ordres, considérant qu'ils se sont peu investis sur ce sujet. Peut-être convient-il cependant de rappeler que les textes d'application de l'ordonnance qui a réformé ce dispositif ont été publiés en 2020 avec une entrée en vigueur au 1er octobre 2020, soit quasiment 2 ans après le délai initialement fixé, laissant place à un flou juridique durant cette période intermédiaire (quid des seuils à prendre en considération par exemple). Concernant l'outil de téléprocédure, le Ministère n'a initié les travaux qu'à l'été 2019, les échanges n'ayant été au surplus ni réguliers, ni structurés, ne permettant pas d'avancer de manière satisfaisante sur le projet.*

L'ONP a de son côté développé en parallèle un outil interne de gestion s'interconnectant avec l'outil de téléprocédure du Ministère EPS, pour structurer le traitement et le suivi de ces dossiers. Un guide de bonnes pratiques est aussi sur le point d'être finalisé. L'ensemble de ces actions a ainsi permis à l'ONP d'être opérationnel dès l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, même si des évolutions de l'outil EPS sont encore souhaitables, des discussions étant en cours avec le Ministère à ce sujet. L'Ordre appelle de ses vœux une interconnexion avec la base Transparence pour permettre un contrôle plus rigoureux et précis des avantages perçus. Toutefois, l'État n'a malheureusement fourni aucune visibilité sur le déploiement de cette interconnexion.

Il est également fait grief aux Ordres ***des défaillances dans le repérage de l'exercice illégal*** *de la profession, un focus étant effectué sur les faux diplômes et le non-respect des sanctions d'interdiction d'exercice. L'ONP prend acte de cette remarque (en précisant toutefois contrairement à ce la Cour indique) que le contrôle du respect des sanctions disciplinaires incombe aux ARS et non aux Ordres) mais regrette que le périmètre de l'exercice illégal soit circonscrit à ces cas précis, cette rédaction laissant penser à tort que l'action de l'Ordre se limite à ce périmètre. Or, cette infraction est susceptible d'être caractérisée par des pratiques très variées : vente de faux médicaments, trafics de médicaments, sujets sur lesquels l'ONP consacre des moyens humains et financiers importants (existence d'un pôle dédié et recours à un cabinet d'avocats spécialisés). Il se mobilise lorsqu'il a connaissance de situations illégales et l'a démontré à la Cour en produisant ses statistiques d'intervention par ailleurs reprises en partie dans ce rapport. Enfin, les signalements font l'objet d'une analyse au cas par cas, et dans les hypothèses les plus critiques, à savoir l'atteinte à la santé publique, l'Ordre porte plainte devant les juridictions pénales. En matière de faux diplômes, le CNOP a d'ailleurs été amené à déposer plusieurs plaintes. En tout état de cause, sur ces sujets, les ARS ont pour leur part la possibilité de procéder à des inspections et ont l'obligation, à l'occasion de la constatation d'infractions, de signaler les faits susceptibles de constituer un délit au Procureur de la République. L'ONP de son côté a déjà engagé des réflexions sur sa stratégie contentieuse et sur les actions de prévention à mettre en place afin de lutter contre ce fléau et plus particulièrement sur le sujet des « adjoints » non thèses/non-inscrits exerçant en officine.*

Enfin, l'ONP est évidemment très attaché au bon fonctionnement de ***ses chambres de discipline*** *et veille à ce que celles-ci soient pleinement accessibles aux patients, qui peuvent former des plaintes contre l'ensemble des pharmaciens inscrits au tableau. Ainsi, il s'est engagé dans une réflexion sur la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Une procédure pour améliorer la prise en compte des signalements est en cours d'élaboration.*

L'ONP s'est également rapproché du Ministère de la santé sur le projet de décret relatif à la réforme de la procédure disciplinaire en présentant un ensemble de propositions destinées à mieux sécuriser et optimiser la procédure. À ce titre, une proposition tendant à l'élargissement de la liste des plaignants, et notamment aux associations de patients, est en cours de discussion. En outre, l'ONP a souhaité que la question des formations restreintes soit intégrée à ce projet de texte, afin d'organiser davantage d'audiences, contribuant ainsi à diminuer le délai moyen de jugement d'une plainte. Une réflexion est engagée sur l'utilisation de la téléprocédure pour faciliter l'accès aux juridictions disciplinaires, l'ONP étant par ailleurs favorable à une meilleure information sur les sanctions prononcées par ses juridictions.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ORDRE NATIONAL DES INFIRMERS

Voici un point sur nos travaux :

1. Soumettre tous les conseillers ordinaux à l'obligation d'établir une déclaration publique d'intérêt.

Le règlement intérieur a été voté en novembre et modifié le 22 janvier 2021. Les déclarations d'intérêts sont désormais systématiquement demandées et sont justement en train de nous être remontées. En cas de problème, un courriel du Président National à l'Élu est fait sans délai.

3. Mettre en place un dispositif national de suivi et de relance des déclarations de développement professionnel continu permettant de s'assurer du respect par les professionnels de leurs obligations légales de maintien et d'actualisation de leurs connaissances et de leur pratique professionnelle.

Nous avons relancé plusieurs fois l'ANDPC. Nous avons eu une réponse la semaine dernière. Nous allons finaliser une convention avec cette agence.

4. Clarifier, dans le code de la santé, les notions de plainte et de réclamation ainsi que la procédure applicable à chacune et homogénéiser, tout en les élargissant notamment aux associations de patients, les possibilités de saisine des juridictions ordinales de tous les ordres des professions de santé.

Une clarification du code pourrait être effectivement nécessaire, toutefois un conseil peut se saisir de toute demande, même d'associations de patients, s'il juge que cette dernière est en rapport avec les missions de service public de l'Ordre.

Sur la publication des sanctions, c'est une possibilité intéressante. Attention toutefois, nous avons été poursuivis au nom du droit à l'oubli. Il sera important que le législateur clarifie cela.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORDRE DES INFIRMIERS DE PARIS

Je fais suite à votre courrier du 22 décembre dernier, comportant un extrait du chapitre « Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients » dans lequel il est indiqué : « Pourtant, le président du conseil départemental de l'ordre de Paris se trouve depuis plusieurs années en situation de cumul de fonctions incompatibles. Il est en effet également président d'un important syndicat d'infirmiers de l'AP-HP, et contrevient de ce fait aux dispositions du code de la santé publique qui interdisent, par principe, tout cumul entre des responsabilités ordinales et syndicales dès lors qu'elles concernent les fonctions de président, vice-président, secrétaire général et trésorier. »

Il y a visiblement une erreur d'interprétation de l'article L. 4125-2, qui indique précisément « Il y a incompatibilité entre les fonctions de président ou de trésorier d'un conseil départemental, territorial, régional, interrégional ou national de l'ordre et l'une quelconque des fonctions correspondantes d'un syndicat professionnel départemental, territorial, régional, interrégional ou national. »

Je suis effectivement Président de la section syndicale CFE-CGC de l'APHP, hôpitaux de Paris. Cependant, la CFE-CGC n'est pas un syndicat infirmier, mais un syndicat interprofessionnel. La Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres est représentée au niveau de l'entreprise par la section syndicale, conformément à la loi du 27 décembre 1968.

La CFE-CGC de l'APHP est une section syndicale affiliée à la Fédération Santé Social de la CFE-CGC, qui rassemble des salariés de la santé, du social et du médico-social.

Ainsi, lors des élections professionnelles de décembre 2018, la section syndicale CFE-CGC de l'APHP a présenté des listes dans la CAP des infirmières, mais également dans 8 autres CAP (Commission Administratives Paritaires) d'autres métiers :

- *Personnels d'encadrement techniques et ouvriers (TH, TSH)*
- *Personnels médico-techniques (manip-radio, tech de labo, préparateurs en pharmacie)*
- *Personnels administratifs et secrétaires médicales*

- *Personnels techniques et ouvriers*
- *Aides-soignants*
- *Personnels des services ASHQ*
- *Personnels administratifs de catégorie C*
- *Sages-femmes*

Le législateur n'a pas laissé un doute en indiquant simplement « syndicat », dans toutes les versions du texte, années après années, il a toujours clairement stipulé « syndicat professionnel », affirmant ainsi sa volonté.

Le fondement de ce texte est de faire en sorte qu'un professionnel libéral ne soit pas juge et partie dans un dossier dans lequel il pourrait avoir un conflit d'intérêt pour une décision d'installation, de cabinet secondaire, etc. Mais la carrière d'un fonctionnaire hospitalier est cadrée par le statut de la fonction publique, un Conseil de l'Ordre ne peut interférer sur son affectation ou son évolution de carrière.

La section syndicale CFE-CGC de l'APHP n'étant pas un syndicat infirmier, il n'y a donc pas d'incompatibilité.