

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2016

Les observations

Synthèses

■ AVERTISSEMENT

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des collectivités concernées figurent à la suite du rapport.

L'ordre des synthèses correspond à celui des insertions du rapport.

Introduction

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes constitue le principal moyen de faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer. En 2016, le rapport public annuel s'efforce de donner des illustrations des réformes qui interviennent ou devraient intervenir dans différents secteurs de la gestion publique, en mettant en exergue des lacunes de leur pilotage et la faiblesse de leurs résultats.

Le **rapport public annuel 2016** comporte deux tomes :

- le **tome I** expose les observations et recommandations issues d'une sélection de contrôles et d'enquêtes réalisés en 2015 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;

- le **tome II** présente l'organisation et les missions des juridictions financières, ainsi que les résultats de leur action et en particulier les suites données par les administrations, collectivités et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes.

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

Le présent fascicule rassemble les synthèses des observations figurant dans le tome I.

Ces 18 textes sont regroupés par thème :

- première partie : **les finances publiques** (1) ;
- deuxième partie : **les politiques publiques** (8) ;
- troisième partie : **la gestion publique** (9).

Sommaire

Les observations

Première partie - Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques
(à fin janvier 2016)9

Deuxième partie - Les politiques publiques

Chapitre I - Emploi et solidarité

1 Le contrat de génération : les raisons d'un échec17
2 Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer19

Chapitre II - Énergie et développement durable

1 La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise
à niveau, des incertitudes à lever23
2 Les éco-organismes : un dispositif original à consolider26

Chapitre III - Territoires

1 La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir
incertain31
2 Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu
pour la région Bretagne35
3 « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité
inaboutie37
4 Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-
Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer 39

Sommaire

Troisième partie - La gestion publique

Chapitre I - La mise en œuvre des politiques régaliennes

- 1 Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État 47
- 2 L'inspection du travail : une modernisation nécessaire 51

Chapitre II - La gestion des entreprises et des établissements publics

- 1 Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer 57
- 2 La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations ... 61
- 3 Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés 65
- 4 La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif 69

Chapitre III - La conduite de projets

- 1 L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer 75
- 2 La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil 78
- 3 Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière 81

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques
(à fin janvier 2016)



La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)

En 2015, une baisse limitée des déficits effectif et structurel

Selon les prévisions de la loi de finances pour 2016, le déficit des administrations publiques¹ se réduirait de 0,1 point de PIB par rapport à 2014 pour atteindre 3,8 points de PIB. Cette réduction modérée résulterait d'une baisse sensible des dépenses rapportées au PIB (- 0,5 point), et d'une baisse parallèle des recettes publiques (- 0,4 point), liée notamment aux mesures d'allègement des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et pacte de responsabilité).

En 2016, un objectif plus ambitieux de réduction des déficits, mais des risques significatifs sur les dépenses

En 2016, le Gouvernement prévoit une réduction de 0,5 point de PIB des déficits effectif et structurel, qui s'établiraient respectivement à 3,3 et 1,2 points de PIB.

La réalisation de cet objectif apparaît possible, mais elle repose sur des hypothèses de recettes un peu élevées

et les risques de dépassement de la prévision de dépenses sont réels.

Les prévisions de recettes reposent sur des hypothèses d'inflation et de hausse de la masse salariale qui paraissent élevées, ainsi que l'a estimé le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 25 septembre 2015. La Commission européenne, l'OCDE et l'Insee prévoient désormais des niveaux d'inflation et de progression de la masse salariale plus faibles, faisant dès lors peser un risque sur les recettes attendues de TVA et de cotisations sociales.

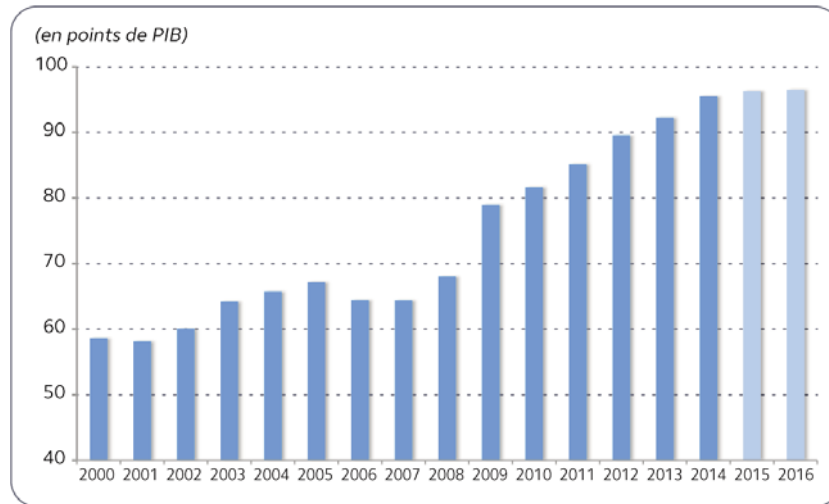
Des risques réels de dépassement pèsent sur les dépenses de l'État et sur certaines dépenses sociales.

Des dépassements de crédits relevant du budget de l'État apparaissent probables sur certaines missions dont les crédits prévus en loi de finances initiale sont chaque année insuffisants (opérations extérieures, hébergements d'urgence, etc.). Par ailleurs, le plan pour l'emploi et la formation annoncé en janvier 2016 ne fait l'objet d'aucun crédit identifié à ce jour, alors que son coût pour l'État est estimé à 1 Md€ par le Gouvernement.

¹ Le compte des administrations publiques pour 2015 ne sera publié par l'INSEE que fin mars 2016.

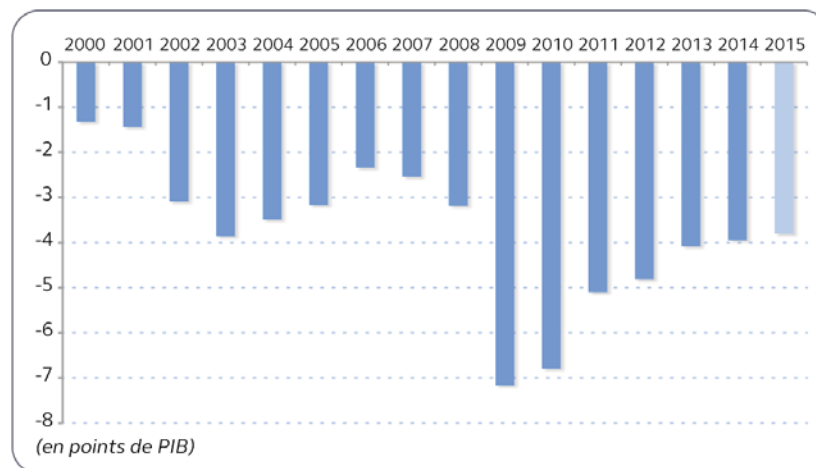
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)

Dettes publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données Insee jusqu'en 2014, prévisions du Gouvernement en 2015 et 2016

Évolution du solde des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes d'après données Insee jusqu'en 2014, prévisions du Gouvernement en 2015 et 2016

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2016)

Le respect de l'objectif de dépenses en valeur de l'État appellera donc de nouveau une gestion des crédits particulièrement rigoureuse tout au long de l'année 2016 et une mobilisation de la réserve de précaution.

L'objectif de croissance des dépenses sociales sera également difficile à tenir : même si l'ONDAM devrait pouvoir être respecté, une partie des économies attendues en matière de régimes de retraite complémentaire et d'assurance chômage (1,8 Md€ au total) pourrait être ne pas être réalisée en 2016.

Comme chaque année, la charge d'intérêts des administrations publiques pourrait se révéler inférieure à la prévision du Gouvernement et compenser en partie les risques de dépassement sur les autres dépenses.

Poursuivre la réduction du déficit structurel en agissant sur la dépense

En 2016, le déficit public sera encore supérieur à 3 points de PIB et la dette publique approchera 100 points de PIB. La réduction des déficits et du poids de la dette publique doit être poursuivie

avec vigueur pour que la France conserve la maîtrise de sa politique budgétaire et soit capable de faire face à des chocs macroéconomiques ou des hausses de taux d'intérêt.

Pour qu'elle soit durable, la réduction des déficits publics doit porter sur le déficit structurel autant que sur le déficit effectif. Dans une phase de reprise économique, le déficit effectif peut s'améliorer grâce à un dynamisme conjoncturel, donc transitoire, des recettes publiques. Dans le passé, des épisodes de reprise de la croissance ont ainsi conduit à relâcher les efforts de maîtrise de la dépense. Les objectifs de réduction du déficit structurel, au cœur des engagements européens de la France, doivent donc être maintenus.

Compte tenu du poids élevé atteint par les dépenses publiques, et des marges qui existent pour en améliorer l'efficacité, la réduction des déficits doit reposer sur la maîtrise des dépenses. Les dépenses nouvelles, telles que celles jugées nécessaires en matière de sécurité et de défense pour faire face aux menaces terroristes, devront ainsi être financées par la réduction de celles qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Emploi et solidarité

1. Le contrat de génération : les raisons d'un échec
2. Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer



1 Le contrat de génération : les raisons d'un échec

Alors qu'il constitue l'un des principaux dispositifs de la politique de l'emploi créés au cours des dernières années, le contrat de génération, institué par la loi du 1^{er} mars 2013 sur la base d'un accord national interprofessionnel signé à l'unanimité des partenaires sociaux, est aujourd'hui un échec.

Un échec quantitatif au vu du nombre de contrats signés

Fin juillet 2015, seuls 40 300 contrats avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date pour parvenir à l'objectif de 500 000 contrats d'ici 2017. De surcroît, les deux tiers des jeunes signataires étaient déjà présents dans les entreprises concernées, si bien que le dispositif n'a eu qu'un effet négligeable sur le chômage.

Conséquence de cet échec quantitatif, le contrat de génération se révèle moins coûteux que prévu : alors que le Gouvernement avait prévu d'y consacrer 975 M€ en 2014 et chaque année par la suite, un quart de cette somme seulement a été réellement engagé pour 255 M€, tandis que la loi de finances pour 2015 revoyait à la baisse le coût du dispositif, à hauteur de 480 M€ par an en régime de croisière.

Un dispositif hybride mal compris par les entreprises

La conception et les conditions de mise en œuvre du contrat de génération expliquent cet insuccès.

Dans son principe, le contrat de génération visait à favoriser simultanément le recrutement d'un jeune en CDI, le maintien dans l'emploi d'un senior et la transmission des compétences de l'un à l'autre. Sur cette base, le Gouvernement a fait le choix de confier aux partenaires sociaux la conception du dispositif, qui a finalement pris la forme, non d'un contrat aidé, mais d'un instrument hybride mêlant obligation de négociation sous peine de pénalité (pour les entreprises de plus de 50 salariés) et aides financières réservées aux plus petites d'entre elles (comptant moins de 300 salariés et non rattachées à un groupe).

Si les critères d'éligibilité des entreprises ont ainsi été fixés de manière restrictive, ils sont demeurés souples pour les jeunes recrutés, en ne s'attachant ni à leur niveau de qualification, ni à leur plus ou moins grande difficulté d'insertion professionnelle.

Le contrat de génération : les raisons d'un échec

Une négociation collective décevante

Un an après la loi du 1^{er} mars 2013, alors que le délai de sept mois imparti à la négociation collective était largement écoulé, 50 % des effectifs des entreprises ou groupes de plus de 300 salariés et 60 % des effectifs des entreprises de 50 à 300 salariés n'étaient pas couverts par un texte relatif au contrat de génération. De ce point de vue, la menace d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale en l'absence de négociation s'est révélée inefficace et quasiment inappliquée par l'administration en dépit de carences manifestes.

Le contenu de ces accords se révèle par ailleurs décevant. Leurs objectifs chiffrés ne sont jamais contraignants et sont le plus souvent fondés sur des prévisions d'embauche à effectifs constants, certaines branches ayant même intégré dans leurs objectifs des réductions d'emplois. Par ailleurs, les accords ont souvent renoncé au principe d'un binôme effectif entre un jeune et un senior pour privilégier un appariement statistique sans liens professionnels réels.

Un dispositif déjà ajusté sans qu'il soit devenu plus attractif

Son défaut d'attractivité devenant de plus en plus manifeste, le contrat de génération a déjà fait l'objet de trois modifications successives en 2014 et 2015, afin de dispenser de négociation préalable les entreprises comptant entre 50 et 300 salariés, de relever l'âge maximum des jeunes bénéficiaires en

cas de reprise d'entreprise ou de continuité entre apprentissage et contrat de génération, et de doubler l'aide financière lorsqu'une entreprise recrute simultanément un jeune et un senior. Mais ces ajustements n'ont pas accéléré le rythme de signature de nouveaux contrats.

Au regard de ces constats, la Cour estime indispensable de s'interroger sur l'évolution possible du contrat de génération.

Si les pouvoirs publics entendent le conserver au-delà de la durée de vie des accords collectifs déjà signés et des aides accordées, il devrait être profondément revu en simplifiant considérablement, voire en abandonnant les obligations de négociation préalable et en assouplissant les critères d'éligibilité à l'aide financière.

À défaut d'une telle révision, il serait vain d'attendre une plus forte mobilisation des entreprises et il conviendrait alors d'envisager l'extinction du contrat de génération au profit de dispositifs plus efficaces.

Recommandation

S'il est décidé de le maintenir, redéfinir en profondeur le dispositif du contrat de génération, notamment en ce qui concerne la pénalité liée à l'obligation de négocier un accord collectif et le critère de non appartenance à un groupe.



2 Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer

Le Fonds de solidarité est un établissement public, opérateur de l'État. Il a été créé en 1982 pour collecter la contribution de solidarité de 1 % prélevée sur les rémunérations des fonctionnaires et agents publics, et financer le régime de solidarité nationale à destination des travailleurs privés d'emploi qui ne peuvent bénéficier de l'assurance chômage. Il s'agit principalement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation équivalent retraite (AER).

En 2014, le Fonds de solidarité gère un budget de 2,7 Md€.

Un schéma de financement éloigné de l'équilibre prévu à l'origine

Le financement, assuré initialement par la seule contribution de solidarité, est aujourd'hui très largement abondé par le budget de l'État.

Les recettes issues de la collecte du 1 % de solidarité s'étant révélées insuffisantes au cours des années 1990 pour couvrir les besoins de financement du régime de solidarité, l'État abonde depuis lors chaque année le budget de l'établissement à hauteur de 46 % en moyenne des recettes du Fonds sur la période 2006-2014.

Diverses mesures ou pratiques ont réduit la lisibilité du schéma initial

Diverses dispositions législatives ont successivement affecté puis retiré de nouvelles recettes à l'établissement, et conduit à majorer la subvention de l'État. L'établissement a, en outre, été utilisé pour la gestion de certaines opérations étrangères à son objet.

Une autonomie quasi inexistante

Un conseil d'administration sans pouvoir réel

Les décisions du conseil ne portent véritablement que sur le fonctionnement propre de l'établissement, soit 0,5 % de son budget en raison, notamment, du caractère fiscal de ses recettes propres et de l'absence de marge de manœuvre sur ses dépenses, qui sont directement liées aux allocations servies par Pôle emploi.

Un ordonnateur qui ne contrôle pas l'exécution de la dépense

L'ordonnateur est dépourvu des pouvoirs de contrôle qui s'attachent fondamentalement à cette fonction, puisqu'il n'a jamais été chargé du contrôle du service fait sur les allocations financées par l'établissement, qui représentent 99,5 % des dépenses du Fonds.

Le Fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer

Des carences majeures dans la mission de collecte

Une absence de recensement des employeurs en charge de la contribution

La collecte de la contribution de solidarité repose sur un système purement déclaratif et le Fonds de solidarité ne dispose d'aucun recensement des employeurs en charge du précompte.

Une application inégale de la réglementation

Les textes définissant l'assiette de la contribution de solidarité sont interprétés différemment selon les administrations, ce qui a pour conséquence une inégalité de traitement des agents publics devant l'impôt et conduit à un manque à percevoir substantiel pour l'État.

Des moyens de contrôle inadaptés

Le Fonds de solidarité, au contraire des grands réseaux de collecte, n'est pas en mesure d'effectuer un suivi du recouvrement sur l'ensemble des assujettis.

Une modernisation inaboutie du recouvrement

La procédure de télépaiement, mise en place en 2006 pour améliorer les conditions de collecte, n'a pu être encore généralisée en raison d'un appui insuffisant des administrations de tutelle.

Une efficacité insuffisante qui justifie le transfert des missions du fonds

Le Fonds de solidarité ne dispose pas des moyens lui permettant de contrôler efficacement le recouvrement de la contribution de solidarité. Son faible poids institutionnel ne lui a pas permis d'obtenir de la part des administrations une application homogène des textes définissant l'assiette de celle-ci.

Le transfert de ses missions à un réseau de recouvrement, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS, contribuerait à rationaliser le paysage des opérateurs des ministères sociaux et permettrait d'améliorer le recouvrement.

Recommandations

1. engager sans délai la suppression de l'établissement et le transfert de sa mission de recouvrement à un réseau de collecte, tel que celui de la DGFIP ou de l'ACOSS ;
2. clarifier rapidement l'assiette de la contribution de solidarité grâce à une démarche interministérielle (emploi et travail, fonction publique, budget), mettre en place un recensement exhaustif des organismes employeurs de personnels assujettissables à la contribution de solidarité et rendre obligatoire le recours au télépaiement pour l'ensemble des administrations et organismes redevables.

Chapitre II

Énergie et développement durable

1. La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever
2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider



1 La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever

Les 58 réacteurs nucléaires exploités par EDF en métropole font l'objet d'opérations de maintenance pour remplacer ou rénover des équipements et les entretenir, afin d'assurer la fourniture d'électricité dans des conditions de sûreté soumises à des normes impératives.

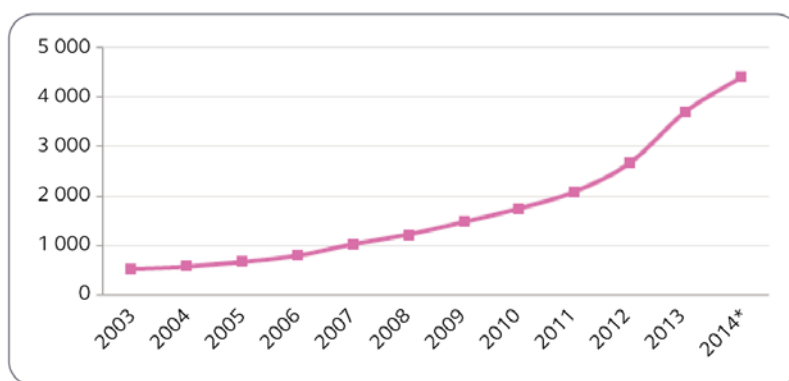
EDF a remis à niveau sa politique de maintenance

Entre 2006 et 2011, le parc nucléaire d'EDF a affiché de mauvais indicateurs

de performance, mais ceux-ci (capacité technique à produire de l'électricité, sûreté nucléaire, « temps métal »²) se redressent depuis 2011, notamment en raison d'un effort d'investissement significatif.

Ils doivent néanmoins faire l'objet d'une vigilance constante de la part d'EDF.

Évolution des dépenses d'investissements de maintenance des centrales nucléaires (en M€ courants)



Source : Cour des comptes
* prévision 2014.

² Le « temps métal » est un indicateur interne à EDF qui représente le degré d'organisation des opérations de maintenance lors d'un arrêt de réacteur.

La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever

EDF a pris des mesures pour améliorer la maintenance des centrales

En 2011, EDF a lancé le programme « Grand Carénage » qui couvre l'ensemble des investissements de maintenance de ses centrales nucléaires actuelles. Il a pour objectif de permettre leur exploitation avec le meilleur rendement, si possible au-delà de 40 ans, durée pour laquelle les centrales ont été conçues dès l'origine.

EDF a également révisé son organisation interne, le déroulement des arrêts de réacteurs et la gestion de ses équipements et pièces de rechange.

La maîtrise des conditions d'externalisation doit rester une priorité pour EDF

EDF externalise 80 % des opérations de maintenance auprès de prestataires extérieurs, dans le cadre de règles de concurrence et de transparence maîtrisées. Au regard des indicateurs disponibles et des contrôles réalisés par les organismes indépendants que sont l'Autorité de sûreté nucléaire et l'Inspecteur général pour la sûreté nucléaire et la radioprotection, les prestataires interviennent dans des conditions qui ne mettent pas en cause leur sécurité mais nécessitent une attention permanente de la part d'EDF.

Sécuriser la production d'électricité requiert un programme de maintenance ambitieux

La réalisation du programme de maintenance d'EDF pourrait atteindre

100 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030, soit 1,7 Md€₂₀₁₃ en moyenne par réacteur. Ce chiffre inclut les investissements et les dépenses opérationnelles de maintenance.

Le projet ne devrait avoir qu'un impact limité sur le coût de production de l'électricité nucléaire, contrairement aux variations de la production dont les effets sont potentiellement plus importants. En effet, l'augmentation de 50 % des investissements entrainerait moins de 5 % de hausse de ce coût, alors qu'une baisse de 50 % de la production moyenne entrainerait son doublement.

Le programme de maintenance d'EDF est soumis à de fortes incertitudes

Le besoin de recrutement de la filière nucléaire est estimé à 110 000 emplois directs et indirects d'ici 2020³. Il se heurte à des tensions sur certains segments industriels (soudage, tuyauterie, etc.) et aux incertitudes stratégiques qui n'incitent pas les entreprises à investir et embaucher. Malgré des initiatives d'EDF, des pouvoirs publics et des acteurs de la filière nucléaire (information, fidélisation des partenariats industriels), leur mobilisation reste insuffisante, notamment en matière de formation professionnelle.

Le projet industriel est aussi dépendant de l'évolution du référentiel de sûreté. Les incertitudes qui en découlent pourraient modifier le calendrier du projet et ses options techniques, avec un effet potentiel de 5,11 Md€₂₀₁₃ au minimum, sur son coût.

³ Y compris pour répondre aux besoins du groupe dans ses nouveaux projets nationaux et à l'export.

La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever

Les budgets d'investissements intègrent, en outre, un niveau important d'incertitudes, estimé à 13,30 Md€₂₀₁₃ entre 2014 et 2030. Mais l'insuffisance du modèle d'évaluation des coûts d'EDF ne permet pas de valider cette évaluation.

Enfin, l'application de la récente loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 devrait conduire EDF à réviser en profondeur son programme de maintenance. En effet, le plafonnement légal de la puissance installée à 63,2 GW pourrait impliquer l'arrêt des deux réacteurs de Fessenheim et l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans la production nationale d'électricité à 50 % à l'horizon 2025, celui de 17 à 20 autres réacteurs. Aucune évaluation n'a encore été réalisée, ni par l'État ni par EDF, sur les conséquences économiques potentielles de l'application de la nouvelle loi. Les enjeux s'élèvent pourtant à plusieurs milliards d'euros par an. Ainsi, dès 2025, les pertes de recettes annuelles d'EDF pourraient s'élever à 5,7 Md€, tandis que ses

charges d'exploitation ne seraient réduites qu'à hauteur de 3,9 Md€. Le montant des investissements pourrait diminuer jusqu'à 1,5 Md€ annuels et le patrimoine d'EDF être réduit de la valeur des actifs de production fermés (entre 1,7 Md€ et 2 Md€₂₀₁₃ annuels).

Ces évaluations ne tiennent compte ni des effets des fermetures sur le coût de l'énergie, avec des impacts sur l'emploi et la croissance, ni des éventuelles compensations ou indemnités que EDF pourrait obtenir de l'État et dont le montant n'a pas encore été évalué.

Les implications de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte devront être spécifiquement identifiées et évaluées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en cours de définition sous la responsabilité de l'État, afin qu'EDF puisse en intégrer les orientations dans le volet « maintenance » de son plan stratégique, prévu par la loi.

Recommandations

1. identifier dans l'étude d'impact de la PPE, prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ses conséquences industrielles et financières sur le programme de maintenance des réacteurs nucléaires ;

2. dans la perspective de l'élaboration du plan stratégique d'EDF, arrêté dans le cadre de la PPE, mettre à jour les évaluations des opérations de

maintenance en tenant compte des incertitudes et aléas qui leurs sont associés ;

3. en raison des difficultés attendues en matière de recrutement et de formation, intensifier la mobilisation des acteurs de la filière, publics et privés, visant à combler les pénuries de compétences identifiées dans la perspective du « Grand Carénage ».



2 Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

Les éco-organismes sont apparus relativement récemment dans la gestion des déchets. Il s'agit de structures de droit privé auxquelles les producteurs délèguent tout ou partie de leur responsabilité en matière de prise en charge des déchets issus de la fin de vie des produits qu'ils ont mis sur le marché, en application du principe de la « responsabilité élargie du producteur » ou REP). La Cour a procédé au contrôle de quatorze d'entre eux représentant une enveloppe financière globale de 1,2 Md€ en 2013.

Le rôle des éco-organismes : des moyens importants, un bilan contrasté

Si les taux de collecte et de traitement ont, dans l'ensemble, progressé depuis la mise en place des filières de responsabilité élargie des producteurs, les résultats tendent à plafonner et sont inégaux selon les filières, pour des raisons diverses (objectifs trop ambitieux, ne relevant parfois que partiellement des éco-organismes, absence de sanction prononcée par les pouvoirs publics lorsqu'ils ne sont pas atteints, sous-utilisation des moyens, mais surtout difficulté à modifier les habitudes des consommateurs en matière de tri).

Au-delà de la prise en charge des déchets, la prévention de leur production, ainsi que l'écoconception des produits doivent constituer une préoccupation croissante, tant des producteurs que des consommateurs. Deux leviers principaux sont utilisés : d'une part, la modulation de la contribution payée par les producteurs aux éco-organismes (éco-contribution), en fonction de critères écologiques selon le principe du bonus-malus, et, d'autre part, la recherche et développement. Les résultats restent encore cependant très limités dans la plupart des filières.

La régularité de la gestion, ainsi que la bonne santé financière des éco-organismes ne doivent pas masquer les efforts qu'ils doivent encore accomplir, d'autant plus qu'ils sont financés par des éco-contributions prélevées *in fine* sur les consommateurs. Certains d'entre eux devraient en particulier maîtriser leurs charges de personnel, ainsi que le montant de leurs provisions ou de leur trésorerie.

Des évolutions nécessaires

Afin de développer le geste de tri, des progrès en matière de communication, tant des éco-organismes que des collectivités territoriales doivent être réalisés. Il s'agit notamment de mettre

Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

à jour les consignes de tri diffusées par ces dernières, en subordonnant le versement des soutiens financiers qu'elles perçoivent à ce préalable. Mais l'enjeu principal est de clarifier les messages portés par les différents pictogrammes présents sur les produits faisant l'objet d'une filière de responsabilité élargie du producteur, en apposant une consigne de tri claire pour le consommateur final et harmonisée sur tous les produits et emballages. Cela devrait s'accompagner d'actions de communication communes aux différentes filières, en particulier en

milieu urbain et suppose que la promotion du geste de tri soit préférée à celle des éco-organismes eux-mêmes.

Par ailleurs, la transparence des coûts doit être accrue, qu'il s'agisse de ceux supportés par les collectivités territoriales en matière de collecte sélective des déchets ménagers ou des coûts de traitement des structures qui les recyclent ou les valorisent.

De même, la maîtrise des coûts appelle des choix sur l'organisation de la collecte et du tri. En effet, plusieurs

La multiplicité des messages présents sur les produits

Le « Point vert »



Le « Triman »



Les consignes de tri présentes sur les emballages ménagers et les boîtes de médicaments

PENSEZ AU TRI !

ENSEMBLE RÉDUISONS L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES EMBALLAGES

BARQUETTE ET FILM PLASTIQUE
À JETER

ETUI CARTON
À RECYCLER



CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT - WWW.CONSIGNESDETRI.FR

CYCLAMED
MÉDICAMENTS NON UTILISÉS
À RAPPORTER EN PHARMACIE

TRIEZ VOS EMBALLAGES



PLAQUETTE PLASTIQUE VIDE
À JETER

ETUI CARTON VIDE
À RECYCLER

CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT - WWW.CONSIGNESDETRI.FR

*La poubelle barrée peut avoir plusieurs significations :
« Ne jetez pas vos appareils électriques ou électroniques à la poubelle ! » ; « Ne jetez pas vos piles à la poubelle ! ».*



Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

facteurs contribuent à renchérir les coûts de collecte et de traitement des déchets ménagers : la collecte en porte-à-porte au détriment de l'apport volontaire, le nombre, la taille et le modèle de fonctionnement des centres de tri. En complément de la rationalisation et de la modernisation des centres de tri, d'autres pistes pourraient être explorées (concernant par exemple la prise en charge par certains éco-organismes de certaines opérations de tri relevant actuellement des collectivités territoriales).

Enfin, l'État doit renforcer son rôle de régulateur. Les structures de concertation mises en place doivent être simplifiées et tournées vers l'efficacité d'ensemble des filières. Une plus grande formalisation du processus d'élaboration des cahiers des charges ainsi qu'une professionnalisation accrue de la procédure d'agrément doivent permettre un meilleur accès de tous les éco-organismes potentiels à l'agrément.

Recommandations

À l'État et aux éco-organismes :

1. poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ;
2. subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour des consignes de tri ;
3. rendre visible l'éco-contribution pour l'ensemble des filières, selon des modalités à définir conjointement par les éco-organismes, les pouvoirs publics et les metteurs sur le marché.

À l'État :

4. mettre en place un cadre légal et contractuel favorisant le transfert et la publication des données sur la collecte et le traitement des déchets faisant l'objet d'une filière REP tout en garantissant la confidentialité des données commerciales ;
5. inciter les collectivités locales à moderniser les centres de tri et à diminuer leur nombre.

Chapitre III

Territoires

1. La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain
2. Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne
3. « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie
4. Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficience à améliorer



1 La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire français situé dans l'Atlantique Nord, est situé à 25 kilomètres au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve et réunit 5 478 habitants.

Les échecs récurrents du soutien public à la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

Si la filière de la pêche y a constitué, jusque dans les années 1980, le moteur de l'économie locale, puisqu'elle générait alors 400 emplois liés à l'activité portuaire, elle subit depuis une crise profonde qui a modifié l'ensemble des équilibres économiques et sociaux de l'archipel.

En 1992, à la suite d'un différend vieux de 20 ans entre le Canada et la France, le tribunal arbitral de New-York a donné un premier coup d'arrêt à l'industrie de la pêche, en réduisant la zone économique exclusive (ZEE) française à un couloir maritime de quelques milles nautiques de largeur sur 200 milles nautiques de longueur.

Les effets de cette décision ont été aggravés par le moratoire sur la pêche de la morue instauré par le Canada pour une période de cinq ans. Le secteur de la pêche hauturière en a été presque totalement anéanti, la pêche artisanale, quant à elle, s'épuisant lentement.

Cette situation a conduit l'État et les collectivités locales à s'impliquer fortement dans la redynamisation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon, et en particulier dans la filière halieutique. La reconversion de ce secteur s'est néanmoins avérée très difficile, voire impossible. Plusieurs entreprises ont successivement déposé leur bilan. Dernière en date, la société canadienne *SPM Seafoods International*, pourtant largement soutenue par des financements publics, a cessé son activité au printemps 2011.

Deux rapports de la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon, portant sur deux sociétés d'économie mixtes locales, la Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA) à Saint-Pierre et la Société de développement économique de Miquelon (SODEM) à Miquelon-Langlade, ont mis en évidence la dégradation accélérée de la situation de la filière de la pêche et l'absence, à court terme, de solution de revitalisation pérenne.

Ces travaux ont mis en lumière des anomalies et des carences dans la direction de ces deux sociétés qui ont conduit la société *SPM Seafoods International*, actionnaire de la SIFPA, à exploiter une usine de transformation sans titre légal et en s'écartant du respect des règles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

La chambre territoriale des comptes a également relevé de graves insuffisances des acteurs locaux dans les contrôles de la réalité matérielle des investissements qui devaient être réalisés et qui ont été financés, pour plus de 3 M€, par des subventions de la collectivité et de l'État.

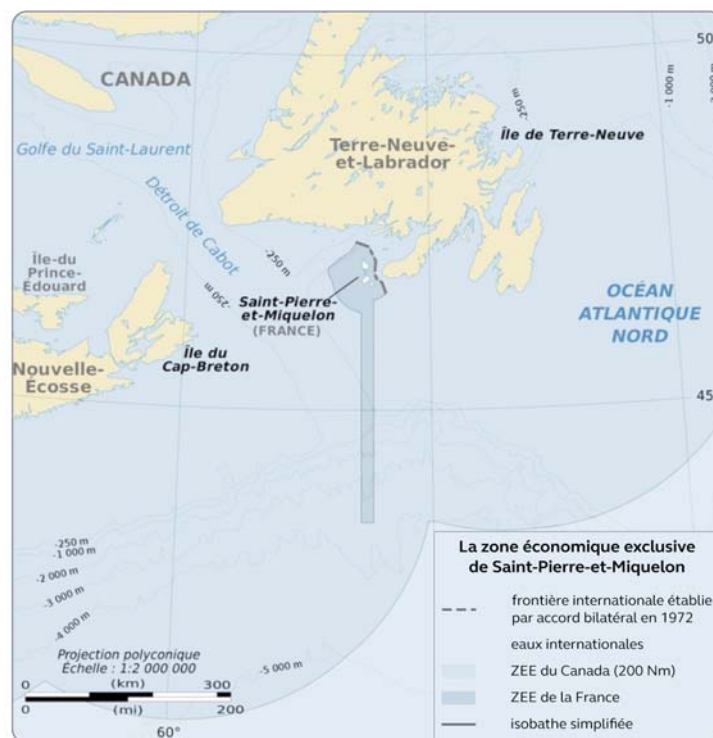
Enfin, elle a dénoncé les conditions dans lesquelles la collectivité territoriale a racheté la grande majorité des parts du groupe *SPM Seafoods International* pour un montant très surestimé.

En définitive, ces financements publics ont été engagés en pure perte, l'usine de Saint-Pierre est aujourd'hui à l'abandon, la *SPM Seafoods International*

ayant été mise en liquidation judiciaire en mai 2011, et les installations industrielles de l'usine démantelées en 2012.

Parallèlement, à Miquelon-Langlade, la Société de développement économique de Miquelon (SODEM), créée en 1993 avec pour mission de contribuer au développement touristique, industriel, commercial et économique de la seule commune de Miquelon-Langlade, n'a jamais pu développer une activité suffisante pour assurer la couverture de ses charges. La société s'est donc trouvée, *de facto*, en état de cessation de paiement à la fin de l'exercice 2012. Elle est contrainte aujourd'hui de céder ses actifs.

Carte des zones de pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : site internet de la commune de Miquelon-Langlade

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

Les perspectives incertaines de restructuration de la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon

Pour autant, des perspectives de développement économique existent encore pour la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'archipel dispose de ressources intéressantes, en volume et en qualité, dont certaines à haute valeur commerciale. Mais elles sont aujourd'hui sous-exploitées au regard des quotas disponibles. Ainsi, de 2010 à 2015, les tonnages pêchés n'ont jamais dépassé 3 300 tonnes par an alors que les quotas autorisés s'élevaient à 7 600 tonnes. Parallèlement, il existe un marché porteur pour les produits aquatiques.

Cette restructuration doit essentiellement s'appuyer sur l'adaptation et la diversification des activités de la pêche artisanale, sous réserve cependant d'une meilleure organisation des pêcheurs et petits producteurs et d'un certain nombre d'investissements de base indispensables. Corollairement, le développement de l'aquaculture, et notamment de la pectiniculture (élevage des coquilles Saint-Jacques), permettrait de constituer des apports complémentaires à haute valeur ajoutée.

La restructuration de la pêche industrielle, pour sa part, engagée avec le soutien des pouvoirs publics, paraît plus difficile à mener à bien.

Total des produits pêchés par rapport aux quotas autorisés en tonnes

	Pêchés	Quotas	Écarts
2010/2011	3 241	7 622	- 4 381
2011/2012	2 238	7 622	- 5 384
2012/2013	2 968	7 622	- 4 654
2013/2014	2 906	7 622	- 4 716
2014/2015	2 582	7 622	- 5 040

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon

L'État a prévu, dans le cadre du contrat de développement territorial 2015-2018, la poursuite de la modernisation de la seule usine encore en activité, située à Miquelon, l'achat d'un nouveau navire de pêche de 28 mètres, et, de manière générale, de nouveaux investissements. Mais l'inadaptation des équipements industriels de ce site de transformation,

ainsi que sa situation géographique, limitent considérablement les possibilités de développement de sa production. L'État n'a d'ailleurs pas réussi à trouver, à ce jour, une compagnie d'armement susceptible de s'engager dans le développement de la pêche hauturière de l'archipel.

La filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon : un avenir incertain

La réussite de ces projets impose en tout état de cause l'implication des acteurs locaux, dont beaucoup semblent démobilisés, les initiatives privées étant rares, voire inexistantes, ainsi que, sans doute, l'engagement de partenaires extérieurs disposant de la technicité et de la surface financière nécessaires à la transformation et à la commercialisation dans des conditions économiquement satisfaisantes des produits de la pêche.

Recommandation

Accompagner la restructuration de la filière de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve d'une implication réelle de partenaires privés fiables.

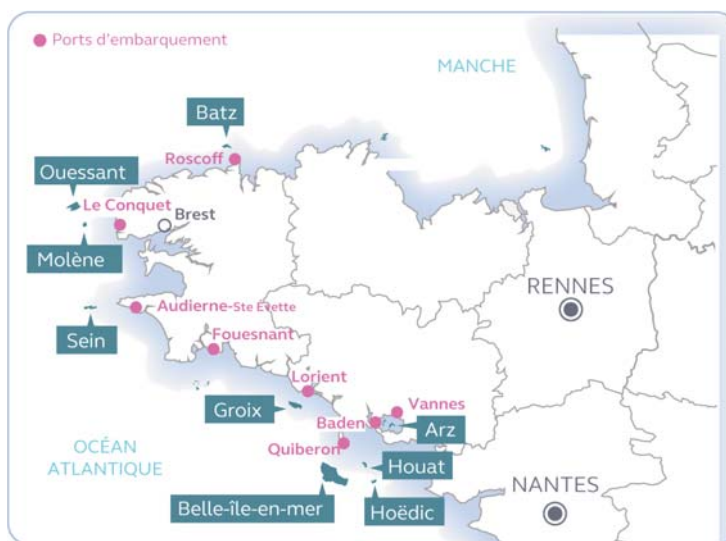


2 Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne

Les départements sont compétents jusqu'au 31 décembre 2016 en matière de transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles, compétence qui sera transférée aux régions à compter du 1^{er} janvier 2017 en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. L'exercice de cette compétence conduit la collectivité à déterminer les obligations de service public des liaisons entre les îles et le continent, afin de compenser les difficultés liées à l'insularité. Ces

flux de transport de voyageurs (deux millions par an dont un quart de résidents) et de marchandises revêtent une importance évidente pour les départements du Finistère et du Morbihan. La Cour a contrôlé ces départements, qui sont propriétaires des équipements qu'ils mettent à disposition d'exploitants privés, délégataires de service public. La Cour a mis en exergue un pilotage stratégique défaillant, alors que l'équilibre financier des exploitants n'est pas assuré.

Les îles bretonnes du Ponant



Source : Cour des comptes d'après l'association des îles du Ponant

Les liaisons vers les principales îles du Ponant : un enjeu pour la région Bretagne

Les deux départements connaissent insuffisamment les coûts et données d'activités relatifs à ce service public. Les coûts annuels supportés par les départements comprennent la contribution versée aux exploitants et des dépenses qu'ils prennent directement en charge (rémunérations du personnel, maintenance, etc.). Selon l'estimation réalisée par la Cour, les dépenses de la collectivité en moyenne annuelle s'élèvent à 10,6 M€ pour le Finistère et à 4,5 M€ pour le Morbihan. Ces dépenses sont difficilement lisibles dans les documents budgétaires, car non individualisées dans un seul et unique budget annexe. Le coût global du service, qui comprend en outre les dépenses engagées par les exploitants, s'élève annuellement à 25 M€ pour le Morbihan et à 15 M€ pour le Finistère. Par ailleurs, les départements ne disposent pas de l'intégralité des données stratégiques pour apprécier pleinement l'efficacité du service rendu, que ce soit sa qualité, ou le taux de remplissage des navires en véhicules et poids lourds, ou encore, le coût du fret.

Les comptes des exploitants présentent des déficits récurrents dus à une fréquentation inférieure à leurs prévisions. Malgré les aides versées par les départements, le déficit moyen annuel

de l'exploitant s'élève, pour le Morbihan, à 1 M€, soit environ 5 % de son chiffre d'affaires, et, pour le Finistère, à 0,6 M€ soit 17 % du chiffre d'affaires annuel de la délégation. La politique tarifaire, fixée par les départements sur proposition des délégataires, est non seulement illisible, car composée d'un nombre excessif de tarifs (200 pour le Morbihan au moment du contrôle), mais aussi, dans certains cas, irrégulière au regard du principe d'égalité des usagers d'un service public.

Le transfert de la compétence à la région constitue une opportunité de réflexion stratégique, afin notamment de régulariser la situation financière et de mettre fin aux disparités constatées entre les deux services. Ces dernières ne permettent pas d'atteindre les objectifs communs aux deux départements, d'assurer le droit au transport des insulaires et de dynamiser l'économie locale. Ces disparités concernent plus particulièrement la politique d'aide, qui repose prioritairement sur le contribuable pour le Finistère et sur les passagers « continentaux » pour le Morbihan, la politique tarifaire, qui crée de nombreuses exceptions et un manque à gagner, et l'adaptation des équipements aux exigences de l'activité.

Recommandations

Aux départements du Finistère et du Morbihan, et à la région Bretagne, à compter du 1^{er} janvier 2017 :

1. améliorer les informations données par les délégataires sur le fonctionnement du service et définir des indicateurs complémentaires ;
2. parfaire la connaissance des coûts globaux et les retracer dans un compte spécial ;

3. adapter la tarification aux principes d'égalité de traitement des usagers dégagés par la jurisprudence ;

4. objectiver l'aide publique apportée en individualisant notamment le coût du fret transporté ;

5. engager une réflexion globale sur le service, relative en particulier aux principes de financement par l'autorité organisatrice et à la composition des flottes.



3 « Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie

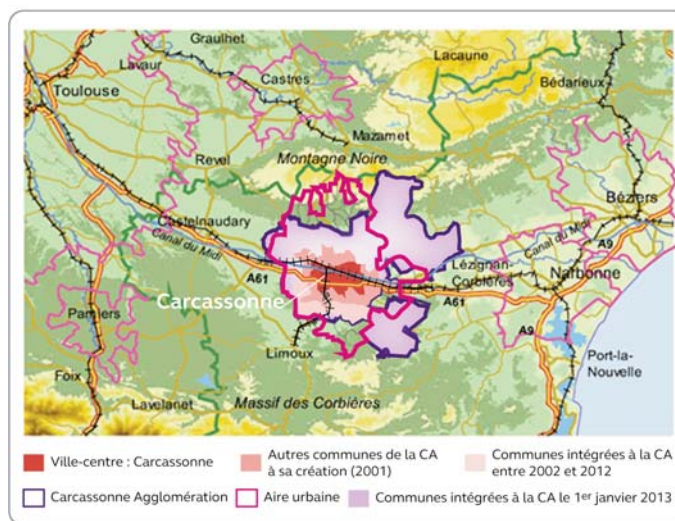
La communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (73 communes, 105 000 habitants), créée le 14 décembre 2001 et dont le périmètre n'a cessé de s'élargir jusqu'en 2013, offre un exemple d'intercommunalité inaboutie qui peine à construire un projet lisible à l'échelle de son territoire. En cela, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) illustre des défaillances persistantes de l'intercommunalité, déjà mises en évidence par de précédents rapports de la Cour des comptes (2005, 2009).

Une communauté d'agglomération à la recherche de sa stabilité

La communauté d'agglomération n'est pas parvenue à définir clairement ses compétences, ce qui constitue

pourtant un préalable indispensable à la mise en œuvre d'actions structurantes au sein d'un territoire qui s'élargit. Les compétences rendues obligatoires par la loi, notamment en matière d'action économique, ont été peu précisées, alors que l'EPCI a été beaucoup plus entreprenant pour développer des compétences choisies en option (action sociale et politique culturelle). La notion d'intérêt communautaire est restée inaboutie. L'extension rapide du périmètre géographique de la communauté d'agglomération rend d'autant plus nécessaire le développement d'un projet de territoire permettant de donner une cohérence à l'intercommunalité et de garantir une réelle intégration des communes membres.

L'extension de la communauté d'agglomération depuis 2001



Source : Cour des comptes d'après Insee - IGN 2014

« Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie

Des compétences incomplètement assumées

En l'état actuel, « Carcassonne Agglo » peine à exercer réellement ses compétences. Le budget de l'EPCI s'apparente à un budget de transfert, une partie importante de ses ressources étant reversée à des organismes qui assument certaines compétences à sa place (dans les champs de l'action sociale et du traitement des ordures ménagères notamment), sans contrôle suffisamment affirmé. Les interventions de « Carcassonne Agglo » dans le domaine économique restent limitées, alors que les caractéristiques socio-économiques du Carcassonnais sont peu favorables. La politique d'investissement a surtout favorisé une compétence choisie en option (la culture, avec la construction d'un conservatoire), et la fragilité financière de la collectivité ne lui permet plus aujourd'hui de soutenir une politique d'investissement d'envergure.

Une gestion administrative coûteuse

« Carcassonne Agglo » présente ainsi une gestion administrative coûteuse.

Les effectifs ont doublé entre 2007 et 2014. La gestion du personnel apparaît pourtant défailante à plusieurs égards. La durée légale du temps de travail n'est pas respectée, le recours aux heures supplémentaires est excessif, l'absentéisme reste élevé. Tous ces dysfonctionnements ont un coût important pour la collectivité. La croissance de la communauté d'agglomération a provoqué également une augmentation du coût de la gouvernance et des charges à caractère général. Les efforts de mutualisation entre la communauté d'agglomération et les communes membres sont restés très limités, et devraient être approfondis dans le cadre d'un schéma de mutualisation adopté en décembre 2015.

Les recommandations formulées par la Cour en 2005 et en 2009 restent donc d'actualité pour cette communauté d'agglomération, à la fois en termes de lisibilité des compétences exercées, de rigueur dans l'utilisation des moyens, et d'efficacité dans l'action au service du territoire.

Recommandations

À « Carcassonne Agglo » :

1. redéfinir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération, en lien avec ses compétences principales ;
2. renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ;

3. renforcer les actions de mutualisation entre la communauté d'agglomération, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) et les communes membres ;

4. contenir les charges de personnel et revenir sur les avantages accordés sans fondement légal ou réglementaire.



4 Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficience à améliorer

Des systèmes scolaires face à d'importants défis

La Polynésie française (270 500 habitants) et la Nouvelle-Calédonie (268 767 habitants) sont des collectivités d'outre-mer avec des caractéristiques communes : un éloignement de la métropole de plus de 15 000 kilomètres⁴, la localisation dans le Pacifique Sud, une population d'une grande diversité et, pour partie, isolée. Sur le plan institutionnel, elles bénéficient d'un ensemble très large de compétences transférées dans le cadre des principes généraux fixés par la Constitution.

Ce sont ainsi les deux seules collectivités de la République qui disposent en matière scolaire d'une compétence transférée, à l'exception notable de la gestion des fonctionnaires d'État mis à disposition et de l'enseignement supérieur. Ce transfert a été progressif : en Polynésie française en 1957 pour l'enseignement primaire et 1987-1988

pour les collèges et les lycées ; en Nouvelle-Calédonie en 1957 pour l'enseignement public du premier degré et 2012 pour l'enseignement primaire privé et l'enseignement secondaire.

L'effort est important : le montant des dépenses publiques consacrées aujourd'hui au système scolaire dans ces deux territoires est supérieur à 1,3 Md€, dont 954 M€ de crédits d'État. La dépense scolaire par élève était, en 2014, respectivement de 8 223 € en Polynésie française et de 10 539 € en Nouvelle-Calédonie, contre 7 700 € en 2013 (dernier chiffre connu) pour la France métropolitaine et les départements d'outre-mer⁵.

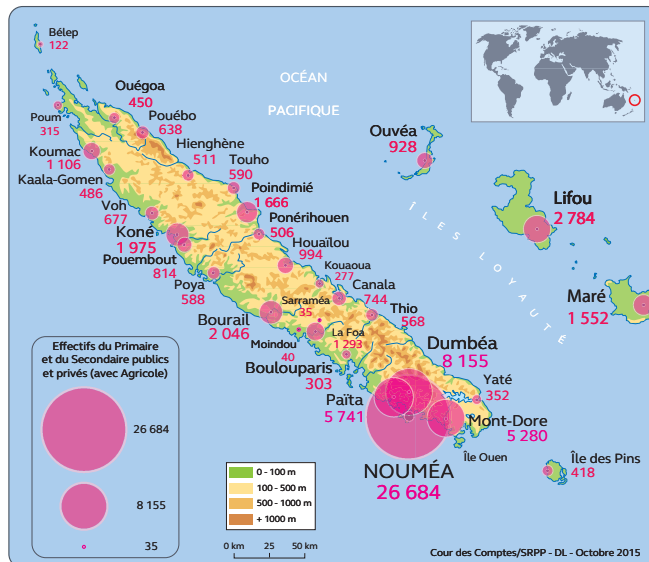
Si les résultats obtenus par ces systèmes scolaires ont beaucoup progressé, ils restent néanmoins inférieurs à ceux de la métropole. Le défi est ainsi, compte tenu des perspectives démographiques orientées plutôt à la baisse, d'améliorer l'efficience de ces systèmes.

⁴ Paris est à respectivement à 15 714 km de Papeete et 16 742 km de Nouméa.

⁵ Pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, ces données n'intègrent pas les dépenses des acteurs privés (ménages, entreprises), qui ne sont pas disponibles, contrairement à la France métropolitaine et les départements d'outre-mer.

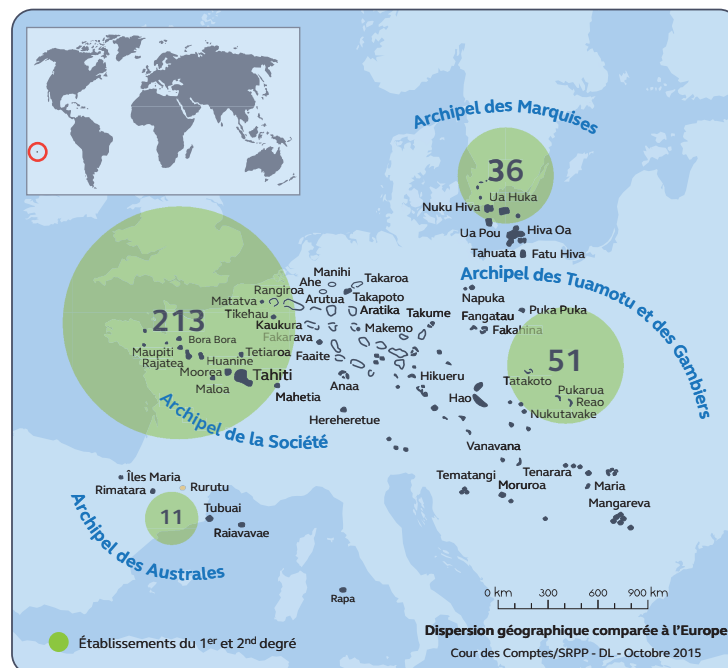
Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

Répartition des élèves en Nouvelle-Calédonie



Source : Cour des comptes

Répartition des établissements en Polynésie française



Source : Cour des comptes

Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

Une gouvernance à simplifier

Le processus de transfert d'une grande partie des compétences scolaires aux territoires a entraîné un enchevêtrement de textes d'une grande complexité, sans doute difficilement évitable, mais qui nuit à la lisibilité de l'action menée. Les outils statistiques nécessaires sont très imparfaits, car le recueil des données se heurte à l'hétérogénéité des systèmes d'information.

L'organisation administrative, bien que différente dans chaque territoire, donne lieu à des difficultés. La gestion des personnels mis à disposition relève des deux autorités. En Polynésie française, les relations entre les services de l'État (vice-rectorat) et ceux du territoire mériteraient d'être révisées, en explorant tous les rapprochements rationnels envisageables. En Nouvelle-Calédonie, le vice-rectorat, devenu service mixte unique pour les compétences transférées et non transférées, n'intègre pas l'enseignement primaire public. Une plus grande mutualisation des services serait nécessaire.

Des modes de financement peu cohérents

En Polynésie française, la dotation globale de compensation prévue par la loi n'est pas encore appliquée. En Nouvelle-Calédonie, l'État verse plusieurs

dotations de compensation, chacune avec des indicateurs différents pour fixer leur évolution annuelle. Les critères de fixation du plafond d'emplois ne sont pas précis et transparents. L'évolution des rémunérations est parfois mal maîtrisée, l'État pouvant être amené à financer des décisions dont il n'est pas l'origine.

En Polynésie française, le retard pris dans la programmation des opérations de construction, de rénovation ou d'équipement des établissements est considérable. Dans les deux territoires, il n'y a pas toujours de programmation pluriannuelle des investissements scolaires.

Une évaluation à conduire : l'adaptation à la spécificité des territoires

Certaines spécificités de ces territoires, notamment la faible densité de population dans certaines régions et l'utilisation d'une langue locale, en plus du français, sont des facteurs structurants pour le système scolaire (par exemple : maillage dense d'écoles et de collèges de petite taille, transports, internats). Dans ce contexte, la portée et l'efficacité des adaptations mises en œuvre dans les deux territoires mériteraient enfin d'être mesurées à partir d'un bilan complet, effectué sur une base partenariale et pluridisciplinaire.

Le système scolaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie : un effort de l'État important, une efficacité à améliorer

Recommandations

À l'État et aux deux collectivités :

1. envisager un rapprochement par voie conventionnelle entre les services déconcentrés de l'État et ceux de chaque territoire ;
2. mettre en place systématiquement une programmation pluriannuelle des investissements scolaires ;
3. faire un bilan évaluatif, sur une base partenariale et pluridisciplinaire, des adaptations pédagogiques et organisationnelles déjà mises en œuvre.

À l'État et à la Polynésie française :

4. mettre en place, à partir de 2017, une dotation globale de compensation, hors crédits de rémunération des personnels mis à disposition, en tenant compte de la baisse des effectifs scolaires.

À l'État :

5. établir explicitement les règles de fixation des plafonds d'emplois.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre I

La mise en œuvre des politiques régaliennes

1. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État
2. L'inspection du travail : une modernisation nécessaire



1 Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent une mission constitutionnelle. En dépit d'une réforme intervenue à la fin des années 2000, les contrôles effectués par les préfetures apparaissent limités. Cette mission, qui participe des équilibres institutionnels résultant de la décentralisation, doit être modernisée.

Des contrôles limités

Une réduction du champ des actes contrôlés

Le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an). Afin de recentrer le contrôle de légalité sur les actes les plus significatifs, la loi a réduit le champ des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Par ailleurs, chaque préfeture doit établir une stratégie annuelle de contrôle à partir de priorités nationales complétées par des priorités locales.

Cependant, de nombreux actes prioritaires ne sont pas contrôlés

notamment en raison de la faculté laissée aux préfetures d'ajuster le nombre d'actes prioritaires à contrôler aux moyens dont elles disposent. La notion d'acte contrôlé n'est pas identique selon les préfetures. Certaines ont mis en place des contrôles allégés s'intéressant essentiellement au respect de la légalité externe des actes. D'autres ont maintenu un contrôle approfondi sur un nombre d'actes moins important.

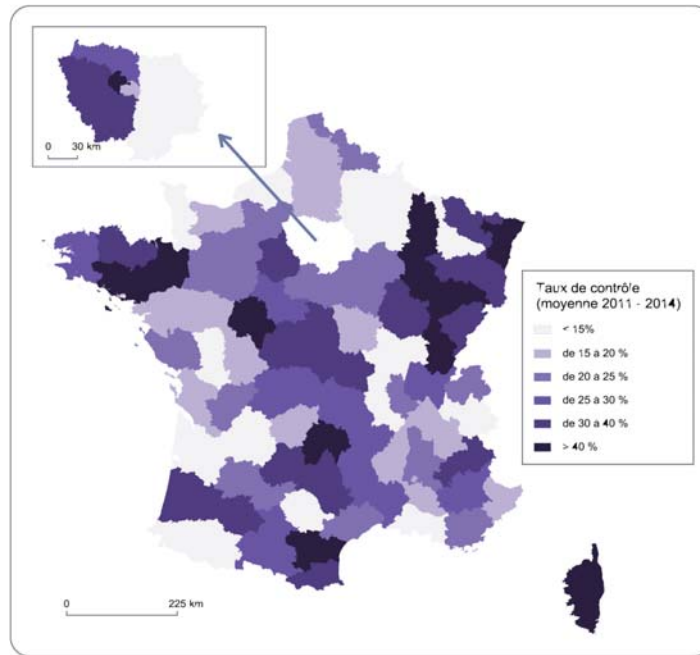
Des gains d'efficience insuffisants

Le contrôle de légalité a été centralisé en préfeture, les sous-préfetures conservant une fonction de réception et de sélection des actes de leur arrondissement ainsi qu'une activité de conseil auprès des élus locaux. Cette centralisation est cependant inachevée et parfois localement inefficace.

Afin de renforcer la capacité d'expertise des services préfectoraux, la coopération et la mutualisation entre les services déconcentrés de l'État ont été encouragées. Cependant, celles-ci restent limitées à certains domaines ou à certains départements.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Taux de contrôle de légalité (2011-2014)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

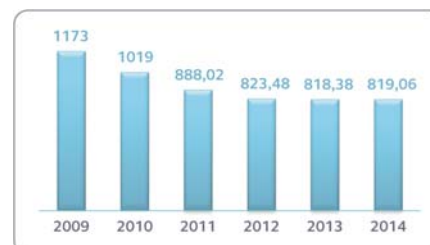
De même, la dématérialisation de la transmission de certains actes n'a pas apporté les bénéfices attendus en raison du déploiement partiel des applications informatiques et de l'insuffisance des fonctionnalités de ces dernières.

Des ressources humaines fragilisées

La réforme du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire a résulté en partie de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par des baisses importantes d'effectifs. Entre 2009 et 2014, dans l'ensemble des départements de métropole, les effectifs des préfetures et sous-préfetures affectés au contrôle de légalité ont diminué de 30 %, ceux affectés au contrôle budgétaire de

34,5 %. L'expertise accumulée antérieurement a été en partie perdue. La plupart des formations proposées aux agents contrôleurs ne sont pas adaptées à leurs besoins.

Évolution des effectifs affectés au contrôle de légalité en équivalent temps plein travaillé (ETPT)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'intérieur

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Des conseils qui se substituent parfois aux contrôles

Le corps préfectoral dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les suites à donner au contrôle de légalité. Poussées trop loin, ces marges d'appréciation peuvent contribuer à affaiblir l'efficacité des contrôles. Elles prévalent également en matière de contrôle budgétaire alors que le préfet ne dispose pas, en ce domaine, d'une telle latitude.

Une modernisation à effectuer

Adapter les contrôles aux enjeux de la réforme territoriale

La réorganisation des services de l'État consécutive à la réforme territoriale et, notamment, à la constitution de « grandes régions » rend indispensable l'achèvement de la centralisation des contrôles en préfecture afin de favoriser la rationalisation du traitement des actes, l'optimisation de l'activité et le renforcement de la capacité d'expertise des services.

Le développement de la mutualisation sous toutes ses formes apparaît

indispensable, la constitution au sein de chaque préfecture de services ayant la capacité de traiter de façon isolée les actes les plus complexes étant illusoire. Le contrôle de légalité devrait pouvoir bénéficier de l'appui de pôles spécialisés de compétences dans un cadre régional. Les démarches de mutualisations concourent au même objectif. Leur renforcement apparaît indispensable, notamment dans les domaines à enjeux et porteurs de risques.

Recentrer le contrôle sur les actes à enjeux et sur les situations à risques

La définition de priorités nationales ne peut qu'être encouragée. Pour autant, l'objectif de concentration des actions de contrôle sur un nombre limité d'actes à enjeux n'a pas été atteint jusqu'ici. Il importe que l'État mette en place un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et que celles-ci soient définies sur la base d'une analyse de risques.

Le ciblage des actes contrôlés au titre du contrôle de légalité devrait également prendre en compte l'appréciation des risques budgétaires associés à certaines opérations.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État

Recommandations

1. assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;
2. achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;
3. généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;
4. rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;
5. adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;
6. développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.



2 L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

La Cour a mené en 2014 une enquête sur l'inspection du travail et les réorganisations qu'elle a connues depuis 2006, auprès des services centraux du ministère du travail et dans cinq régions : Alsace, Bretagne, Île-de-France, Lorraine et Rhône-Alpes. Au terme de son enquête, la Cour estime qu'une évolution en profondeur de l'inspection du travail est nécessaire, et que sa réforme, trop longtemps différée, doit à présent être menée à bien.

Une organisation et un fonctionnement figés

Alors que dans la plupart des pays européens, il existe plusieurs services d'inspection du travail, spécialisés par branches professionnelles ou selon les règles qu'ils sont chargés de faire appliquer, le modèle français est celui d'une inspection généraliste compétente pour tout le champ des relations du travail et tous les salariés du secteur privé, soit 18,3 millions de salariés dans 1,8 million d'établissements.

Outre ses missions de contrôle, elle donne une autorisation préalable dans plusieurs domaines : licenciements de salariés protégés (25 000 décisions par an), dérogations aux travaux interdits

aux mineurs (6 500), ruptures conventionnelles des contrats de travail à durée indéterminée, qui sont soumises à homologation (320 000). Elle a un rôle de conseil du public (plus de 800 000 contacts téléphoniques ou directs par an). Enfin, elle intervient dans les relations collectives du travail, en jouant un rôle de prévention, de conciliation, voire de médiation dans les conflits collectifs.

L'inspection du travail est traditionnellement organisée en sections (790 en 2014), compétentes chacune sur un territoire donné. En principe, chaque section comportait quatre agents : un inspecteur du travail (catégorie A), deux contrôleurs (catégorie B) et un assistant (catégorie C). Une règle coutumière voulait que les inspecteurs contrôlent les entreprises de plus de 50 salariés, et les contrôleurs les plus petites. Cette organisation et cette répartition du travail, qui ont perduré jusqu'en 2015, étaient à l'évidence trop rigides. Cette organisation favorisait une dispersion des efforts, et une autonomie excessive dans l'activité des sections et des agents de contrôle qui se renforce de l'indépendance statutaire que l'Organisation internationale du travail (OIT) reconnaît aux inspecteurs du travail.

L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

L'organisation et les pratiques professionnelles de l'inspection du travail devaient être adaptées à l'évolution du marché du travail, à la complexité et à la multiplicité des normes du droit du travail, et à la sophistication et à l'internationalisation des techniques de fraude. Une organisation plus resserrée et des méthodes de travail plus collectives, qui permettent une spécialisation des tâches, une analyse des risques, une définition de priorités nationales et régionales de contrôle, une concentration des contrôles et une meilleure mesure de leur effet, étaient devenues indispensables.

Une réforme à poursuivre

À cette fin, plusieurs réformes de l'inspection du travail se sont succédé depuis dix ans : de 2006 à 2010, le plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT), complété en 2008 par l'absorption des inspections de l'agriculture et des transports, a abouti à une augmentation importante des effectifs ; en 2013, un processus de fusion des corps de contrôleurs et d'inspecteurs du travail a été engagé sur cinq années ; en 2014, enfin, l'organisation territoriale a été modifiée avec la création d'unités de contrôle se substituant aux sections.

Les effectifs de l'inspection du travail, qui atteignent aujourd'hui 2 500 agents de contrôle, ont augmenté de 2006 à 2010 de 1 110 agents dont 57 % d'emplois transférés des ministères de l'agriculture et des transports, et 43 % d'emplois créés. Cet effort n'a pas été précédé d'une mesure objective des besoins, sinon par référence à des normes générales telles que celles de l'OIT, qui recommande 10 000 salariés par agent de contrôle, et qui a été largement satisfaite, avec 6 563 salariés par agent de contrôle en 2010.

Impact du PMDIT et de la fusion sur les effectifs de contrôle de l'inspection du travail

PMDIT et fusion	2006	2010
Nombre de sections	485	784
Effectifs de contrôle	1 485	2 595
Établissements/section	3 370	2 346
Salariés/agent de contrôle	10 406	6 563

Source : Cour des comptes d'après données du ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social et bilan de la réforme présenté au comité technique paritaire du 28 juin 2011

La fusion a donné lieu à la constitution de sections majoritairement tournées vers l'agriculture, alors que les sections « générales » prenaient en charge les transports routiers, les contrôles des transports ferroviaires, aériens et maritimes étant dévolus à des sections spécialisées. Cette organisation a entraîné une baisse importante du nombre des contrôles dans les domaines de l'agriculture et des transports routiers. Les gains de productivité escomptés de la fusion ne se sont pas traduits dans les chiffres d'activité.

En 2013, un plan de transformation d'emplois a été lancé. Il doit s'achever en 2017. Les contrôleurs, après concours, suivent une formation de six mois à l'issue duquel ils deviennent inspecteurs du travail. Cette réforme, qui doit décloisonner les tâches entre inspecteurs et contrôleurs pour aboutir à un corps unique polyvalent, n'est pas sans impact sur le fonctionnement du réseau : le passage en formation de 250 contrôleurs par an pendant 6 mois oblige à les remplacer temporairement, ce qui ne se fait pas sans difficultés.

En 2014, enfin, une nouvelle organisation territoriale a été décidée. Elle comprend 240 « unités de contrôle »,

L'inspection du travail : une modernisation nécessaire

qui deviendront le cadre principal d'exercice des missions de l'inspection du travail, une unité de contrôle par région spécialisée dans la lutte contre le travail illégal, et une unité nationale en lien avec les autres inspections européennes.

Cette réforme met fin à une organisation en sections qui n'était plus pertinente. Elle permet d'étendre des pratiques innovantes : spécialisation d'agents « référents » pour des contrôles ou risques particuliers, détermination des priorités de contrôle en fonction d'une évaluation des risques, déclinaison locale des objectifs nationaux de contrôle, ou enfin la conduite de campagnes de contrôle coordonnées, par exemple l'opération « 500 chantiers » qui vise les principaux chantiers du BTP sur l'ensemble du territoire national.

Il reste cependant à accompagner la réforme des instruments de mesure et de gestion. Les outils de mesure de l'activité et de la performance sont aujourd'hui à refondre. Après sa montée en puissance de 2005 à

2010, le logiciel de saisie de l'activité Cap-Sitère a vu son fonctionnement entravé par des appels syndicaux au refus de le renseigner, mouvement qui s'est élargi par la suite à un boycott des entretiens professionnels d'évaluation.

Cette situation, qui n'est pas acceptable, compromet toujours le suivi des activités de l'inspection du travail et empêche la France de remplir pleinement son obligation de rendre compte à l'OIT de son activité. Au-delà de ce problème, c'est l'ensemble des indicateurs d'activité et de performance de l'inspection du travail qui doivent être repensés, afin de leur donner une signification qui leur manque aujourd'hui.

Les modes de gestion des ressources humaines de l'inspection du travail doivent eux aussi évoluer, afin de mieux traduire dans les faits la priorité aux fonctions de contrôle, ainsi que la spécialisation des compétences qui, de fait, est appelée à s'accroître dans le cadre de la nouvelle organisation mise en place en 2015.

Recommandations

1. mener à son terme la réorganisation territoriale de l'inspection du travail en faisant des unités de contrôle un cadre effectif de programmation des contrôles, de suivi de l'activité et d'évaluation ;

2. définir les priorités de contrôle en fonction d'une analyse des risques, à tous les niveaux de l'inspection du travail ;

3. donner la priorité à la fonction de contrôle dans la gestion des ressources humaines de l'inspection du travail ;

4. mettre en place dans le programme 111 – *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* des indicateurs mesurant de façon précise l'activité et les résultats de l'inspection du travail.

Chapitre II

La gestion des entreprises et des établissements publics

1. Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer
2. La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations
3. Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés
4. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif



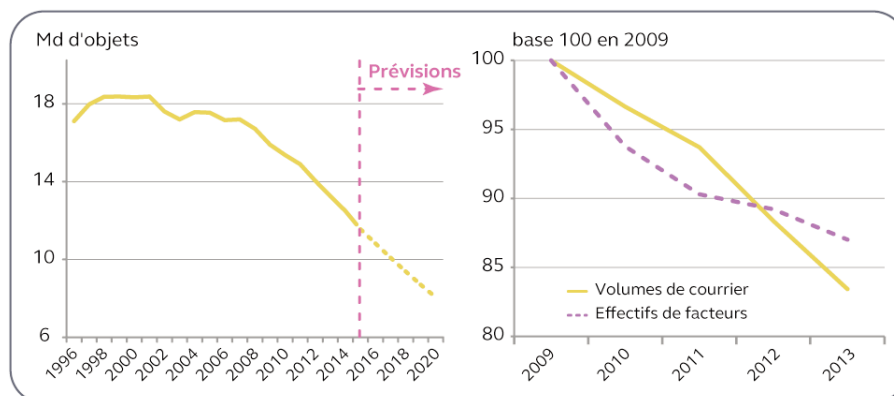
1 Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

Une profession riche en particularités et en traditions

73 000 facteurs de La Poste distribuent quotidiennement le courrier et les objets dans 37,8 millions de boîtes aux lettres. Les 56 000 tournées qu'ils assurent sont perçues comme une forme importante de présence du service public, surtout en milieu rural. Ils représentent à eux seuls 28 % de l'effectif de l'entreprise et constituent un maillon vital d'une activité, le courrier, qui représente 40 % du chiffre d'affaires du groupe.

Alors que les volumes de courrier chutent fortement depuis plusieurs années, les coûts de sa distribution par les facteurs (qui représentent 60 % des coûts totaux du courrier et 4,1 Md€), sont fixes pour la plupart : même avec des volumes moindres, les tournées doivent en effet être effectuées en totalité. Si le nombre de facteurs a diminué au cours des dernières années – de 84 000 en 2009 à 73 000 en 2013 – cette baisse présente un rythme moins rapide depuis 2011 et est désormais inférieure à celle des volumes de correspondances échangées.

Évolution des volumes de courrier et des effectifs



Source : Cour des Comptes d'après données Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et La Poste

Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

En conséquence, pour éviter une hausse trop forte des coûts unitaires et en dépit de certaines particularités du métier de facteur qui peuvent freiner leur atteinte, La Poste doit se donner des objectifs ambitieux de réduction du coût global de la distribution.

Les facteurs jouissent d'une autonomie durant leur tournée. Il est donc difficile, malgré une connaissance fine des caractéristiques de chaque tournée, de s'assurer que le temps réellement travaillé correspond bien aux horaires théoriques. Surtout en période de baisse des volumes, des situations de sous-occupation peuvent donc se produire, qui ne sont pas toujours mesurées par La Poste.

La pénibilité et la dangerosité du métier sont des causes contribuant à un taux d'absentéisme préoccupant. La Poste ne parvient pas à le réduire.

Enfin, la « vente » des tournées, système d'attribution qui prive la hiérarchie de son pouvoir d'affectation et qui garantit au facteur de pouvoir exercer dans une zone identique, risque de se révéler inadaptée à un contexte qui va de plus en plus exiger d'adapter les organisations et les horaires de travail aux besoins des clients.

Des efforts de productivité et de qualité qu'il faut intensifier

Les lieux de travail où se rendent chaque matin les facteurs ne sont pas les bureaux de poste, mais des « plateformes de distribution », regroupées en « établissements ». Ceux-ci coexistent avec les

réseaux destinés à la distribution des imprimés publicitaires et des colis express, sans que la recherche de synergies avec ceux-ci soit clairement organisée.

Les lourds investissements consentis pour automatiser le tri, grâce auxquels une partie du courrier arrive aux facteurs rangé « dans l'ordre de la sacoche », ont permis des diminutions d'effectif. Néanmoins, il existe encore des marges pour en tirer davantage parti.

L'organisation du travail en équipes et les remplacements entre facteurs, instaurés par le plan « Facteurs d'avenir », ont quant à eux accru la capacité d'adaptation des établissements de distribution aux variations journalières et saisonnières des volumes de courrier à distribuer.

Les établissements bénéficient d'une forte autonomie pour organiser le travail, notamment en redécoupant les tournées pour les adapter à l'évolution des volumes. La Poste a fixé la règle d'un intervalle minimum de deux ans entre ces réorganisations. Alors que les volumes de courrier baissent, cette durée devrait être un maximum pour ne pas dégrader la productivité.

Par ailleurs, « Factéo », le smartphone dont sont désormais équipés les facteurs, est source de gain de temps et de qualité de service. En faisant du facteur un porteur et un collecteur de données, il permettra de créer de nouveaux services commerciaux destinés aux entreprises et aux particuliers.

Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

Enfin, surtout en zone rurale, une meilleure accessibilité des boîtes aux lettres aux facteurs limiterait le temps de distribution et les risques d'accident, mais certaines mesures nécessaires impliquent de modifier la réglementation en vigueur.

L'ample « démarche qualité » menée par La Poste a fait progresser les délais de distribution. La qualité de service reste néanmoins dépendante de l'implication des facteurs sur le terrain. Elle doit encore progresser, notamment en réduisant la proportion trop élevée d'objets non distribués à retirer au bureau de poste. À cet égard, l'incapacité de La Poste à recourir à l'internet et au téléphone portable pour avertir ses clients des lettres recommandées apparaît comme une lacune criante.

Un modèle économique fragilisé, une mutation à organiser

Pour compenser la chute de l'activité du courrier, le plan stratégique de La Poste escompte une augmentation de l'activité de colis, qui n'est pas assurée dans un contexte fortement concurrentiel, ainsi que le développement de « nouveaux services du facteur », dont le chiffre d'affaires reste aujourd'hui marginal malgré le foisonnement des expériences.

Ce plan prévoit également d'augmenter les tarifs, mais ce levier, déjà fortement mobilisé, pourrait atteindre ses limites

en accélérant la baisse des volumes de courrier. La Poste compte également poursuivre les efforts de productivité, qui impliqueront des mobilités et des reconversions beaucoup plus nombreuses des facteurs. Cette perspective requiert de transformer leur modèle de carrière.

Ces efforts ne suffiront pas seuls à compenser les effets du déclin du courrier. C'est la définition du service public postal lui-même qui doit évoluer, et, pour cela, La Poste aura besoin à ses côtés des pouvoirs publics et des citoyens.

Dénoté « service universel » par les directives européennes, le service public de distribution postale repose, pour l'entreprise prestataire, sur le respect d'obligations en matière d'offres, de délais et d'accessibilité géographique et temporelle. Il a été conçu en France de manière ambitieuse, à une époque de croissance ou de stabilité des volumes, alors que les échanges numériques étaient rares.

À l'instar d'autres pays, les délais et modalités de distribution ainsi que les prestations qui y sont incluses doivent évoluer, afin d'assurer la pérennité de l'activité de distribution. Le service universel postal, dont les facteurs sont un pilier, concerne tous les Français : un débat public sur ses mutations nécessaires doit être préparé et engagé.

Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer

Recommandations

- 1.** fixer dans le cadre du plan stratégique un objectif de réduction du coût global de la distribution ;
- 2.** tirer parti des gains de productivité liés à la mécanisation du tri pour réduire le temps consacré par les facteurs aux « travaux intérieurs » ;
- 3.** prendre les mesures facilitant l'accès des facteurs aux boîtes aux lettres des particuliers ;
- 4.** recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de lettres recommandées ou d'objets suivis et leur donner le choix des modalités de remise ;
- 5.** élaborer des scénarios chiffrés du contenu et du coût du service universel postal et les mettre en débat, tant entre les administrations concernées qu'avec les usagers.

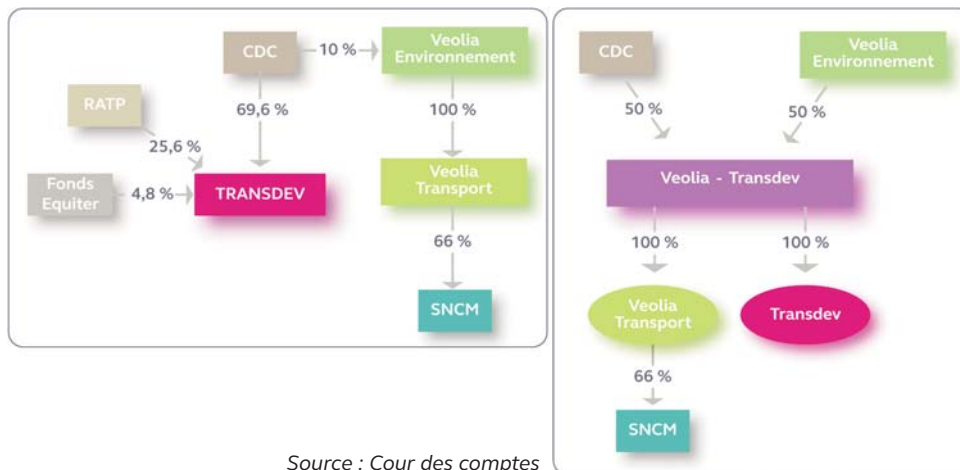


2 La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations

La Cour a contrôlé la participation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans Transdev, société de transport de voyageurs dont elle était l'actionnaire majoritaire jusqu'en 2011 et qui a été fusionnée à parité

avec Veolia Transport, division de Veolia Environnement, pour former le groupe Veolia-Transdev. Quatre ans après cette opération, la Cour en tire un premier bilan ainsi que les enseignements suivants.

Situation en juillet 2009 (avant fusion) et situation après la fusion



Source : Cour des comptes

La fusion a résulté d'une décision précipitée et a été mal conduite

La CDC, qui souhaitait mettre fin à la participation minoritaire de la RATP dans Transdev et adosser sa filiale à un nouveau partenaire, a engagé en 2009 des discussions bilatérales avec

Veolia Environnement, dont elle était, par ailleurs, le premier actionnaire. Ces négociations se sont déroulées en l'absence de procédure de mise en concurrence et sans avoir traité préalablement la question de la sortie de la RATP du capital de Transdev. Le choix de fusionner avec Veolia

La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations

Transport plutôt qu'avec Keolis, filiale de la SNCF, qui avait également fait connaître son intérêt, a été confirmé très rapidement, alors que la commission de surveillance de la CDC et la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi s'étaient prononcées en faveur d'un temps de réflexion plus long.

Du fait de cette précipitation, les conditions de la réussite du projet n'ont pas été suffisamment étudiées.

Les difficultés posées par des modèles et des cultures d'entreprise assez éloignés et par le faible niveau d'adhésion des clients et des équipes, ainsi que la stabilité des orientations du partenaire n'ont pas été appréciées de manière satisfaisante.

En outre, les ambitions commerciales et financières initiales étaient très optimistes.

Enfin, la présence de la SNCM, filiale à 66 % de Veolia Transport, dans le périmètre du nouveau groupe a été sous-estimée lors de l'examen initial du projet en 2009.

La fusion n'a pas été préparée de manière satisfaisante malgré un délai de près de deux ans entre la décision de principe et la réalisation de l'opération.

Les actionnaires n'ont pas pu se mettre d'accord en temps utile sur les aspects opérationnels et ont remis en cause au dernier moment des points essentiels : l'équilibre des pouvoirs, le choix des principaux dirigeants.

La réalisation effective de la fusion n'a été conforme ni à l'accord initial conclu entre les deux partenaires ni aux ambitions affichées à l'origine.

La CDC a dû accepter de prendre en charge une augmentation de capital préalable de Transdev de 200 M€ et accorder à la RATP, en contrepartie de sa sortie du capital, des actifs de qualité issus du périmètre de Transdev.

L'introduction en bourse, un temps envisagée, ne s'est pas réalisée.

Neuf mois seulement après la fusion, en décembre 2011, Veolia Environnement a annoncé sa décision de se désengager du domaine des transports et de céder sa participation dans Veolia-Transdev.

Dans ce contexte, la CDC s'est trouvée contrainte d'envisager sa montée au capital de Veolia-Transdev, contrairement à ses projets initiaux. Toutefois, cette évolution n'a pas pu se réaliser à ce jour, la condition préalable de la reprise de la SNCM par Veolia Environnement n'ayant pas été remplie.

Le bilan est très négatif à court terme pour la CDC, même si un redressement a été amorcé

Pour Transdev, les premières années qui ont suivi la fusion se sont traduites par de lourdes pertes.

Le chiffre d'affaires, qui devait progresser de 5 % par an, n'était plus que de 6,6 Md€ en 2013, chiffre très inférieur au chiffre d'affaires cumulé de Transdev et de

La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations

Véolia Transport avant la fusion (8,1 Md€). Cette décroissance s'explique par d'importantes pertes de contrats et, à partir de 2013, par les cessions d'actifs auxquelles la société a été contrainte en raison de ses difficultés financières.

Le résultat de Transdev a été négatif entre 2011 et 2013, avec des pertes cumulées de l'ordre de 1 Md€.

Pour la CDC, cette opération a représenté dans la période récente la deuxième source de pertes du groupe après Dexia

Pour le groupe CDC, les pertes au titre de sa participation dans Transdev se sont élevées durant la même période à 554 M€.

Sur le plan patrimonial, la valeur nette de la participation est tombée à 374 M€, à la suite de dépréciations d'un montant de 597 M€.

Le choix stratégique fait par la CDC devra néanmoins être apprécié sur le long terme.

Le redressement engagé par Transdev commence à porter ses fruits, avec un retour à l'équilibre en 2014. La CDC a repris le contrôle opérationnel de la

société fin 2012, celle-ci ayant retrouvé le nom historique de Transdev.

Il faudrait toutefois des résultats très supérieurs à la moyenne du secteur pendant plusieurs années pour compenser les pertes.

Cette opération a fait ressortir des faiblesses persistantes dans la gouvernance de la CDC

Le déroulement de cette opération a montré que la décision de fusion n'a pas associé, dans des conditions satisfaisantes, la commission de surveillance de la CDC et le comité des investissements créé par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008.

Or il est indispensable que les décisions d'investissement ou de désinvestissement portant sur des enjeux majeurs cessent de reposer sur la seule responsabilité du directeur général et puissent, comme dans toutes les entités de cette importance, impliquer effectivement aux différents stades de la décision et de la négociation l'instance assurant la fonction de surveillance de l'institution et de l'action du directeur général.

La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la CDC

Recommandations

1. utiliser pleinement le dispositif issu de la loi LME de 2008 :

- en respectant strictement les compétences du comité des investissements et de la commission de surveillance et en veillant à la transmission complète des informations ;

- en dotant le comité des investissements des moyens nécessaires pour lui permettre de recourir à des expertises extérieures.

2. modifier le règlement intérieur de la commission de surveillance pour renforcer son rôle et celui du comité des investissements :

- en permettant au comité des investissements de surseoir à statuer lorsqu'il estime que les conditions

d'instruction ne sont pas réunies pour lui permettre de présenter un avis éclairé ;

- en prévoyant que la commission de surveillance formalise au moins une fois par an des avis sur la stratégie de la CDC vis-à-vis de ses filiales ;

- en étendant cette compétence aux participations faisant l'objet d'un « accompagnement stratégique », bien que non consolidées dans le périmètre du groupe.

3. ouvrir une réflexion sur une modification de la loi afin de conférer à la commission de surveillance un droit de veto (à la majorité simple ou des deux tiers) sur les opérations relevant de la saisine du comité des investissements.



3 Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

La Cour des comptes a examiné le fonctionnement de quatre des cinq théâtres nationaux⁶ : la Comédie-Française, le Théâtre national de l'Odéon (TNO), le Théâtre national de la Colline (TNC) et le Théâtre national de Strasbourg (TNS), entre 2006 et 2014.

Considérés par le ministère de la culture et de la communication comme « les piliers de sa politique publique en faveur de l'art dramatique », ces quatre établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ont bénéficié entre 2006 et 2014 de 458,23 M€ de subventions de fonctionnement, soit 71 % du total de leurs ressources.

Une place essentielle dans le paysage dramatique français

Situés au sommet d'un vaste réseau dramatique décentralisé, les théâtres nationaux, à la différence des 39 centres dramatiques nationaux et régionaux (CDN/R) et des 71 scènes nationales, bénéficient d'un financement public exclusivement étatique. Ainsi, ils reçoivent à eux seuls près de la moitié des subventions de l'État allouées à l'ensemble des 110 structures décentralisées.

Cette forte concentration procède du choix politique ancien de doter ces établissements de moyens humains permanents conséquents (717 équivalents temps plein travaillés (ETPT), auxquels s'ajoute l'emploi d'intermittents artistiques et techniques, à hauteur de 88 ETPT par an en moyenne) et d'outils de production variés (11 salles).

Une identité distinctive qui s'estompe

Le statut de chacun des quatre théâtres nationaux ne relève pas d'un cadre juridique commun, chacun d'eux étant régi par des dispositions réglementaires et conventionnelles (accords d'entreprise) qui leur sont propres.

Ainsi, au-delà du critère distinctif des moyens substantiels dévolus par l'État, la frontière entre théâtres nationaux et CDN est de plus en plus perméable, au moins pour ce qui concerne le TNC et le TNS que rien ne permet *a priori* de distinguer, du moins en termes de programmation et d'ambition artistiques, de CDN importants.

L'identité artistique propre à chacun des quatre théâtres nationaux, historiquement forgée par leurs directeurs successifs, tend également à s'estomper.

⁶ Le Théâtre national de Chaillot dont l'activité est tournée vers la danse n'est pas inclus dans le champ de l'enquête, exclusivement centré sur les institutions dramatiques.

Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

Une tutelle très largement absente

Le développement des activités des théâtres nationaux comme leur fonctionnement sont peu encadrés par le ministère de la culture.

Les lettres de mission adressées aux directeurs sont soit inexistantes, soit reçues plusieurs mois après la prise de fonction. À l'exception du TNS, aucun contrat de performance n'a été signé pendant les neuf années de la période sous revue, malgré les engagements répétés pris lors des précédents contrôles de la Cour.

La défaillance de la tutelle est sans doute la plus forte à la Comédie-Française. Alors qu'il assure près de 70 % de son financement, l'État ne dispose pas de voix délibérative au sein de son comité d'administration.

Quel que soit le théâtre considéré, le suivi des directions est très lacunaire : les conditions de nomination et de départ des directeurs sont coûteuses et peu transparentes, leurs obligations de service (activités de mise en scène, activités extérieures) mal définies.

Enfin, les conditions d'utilisation de certains immeubles remis en dotation ne sont pas satisfaisantes. C'est le cas

des Ateliers Berthier, définitivement attribués à l'Odéon en 2006, sans aucune étude préalable. La même année, le TNS se voyait allouer l'ancien conservatoire de musique de la Ville de Strasbourg, qui reste inexploité, faute d'usage identifié et de projet de réhabilitation.

Une situation financière fragile et déséquilibrée

Malgré des taux de fréquentation élevés (83 % en 2006, 98 % en 2014), l'économie des théâtres nationaux demeure fragile.

Une activité majoritairement déficitaire

Sur les 356 spectacles présentés (hors Comédie-Française) entre 2006 et 2014, seuls sept ont pu être autofinancés (six à l'Odéon et un à la Colline). Quant à la Comédie-Française, en raison de l'intégration du coût de la troupe permanente à ses charges structurelles, il lui est plus difficile de déterminer le taux d'autofinancement réel de ses spectacles.

En 2014, les recettes issues des spectacles représentent de 9 % (Colline et TNS) à 21 % (Odéon) du prix d'un fauteuil payant.

Coût, subvention et recettes par fauteuil payant en 2006 et 2014 (en euros)

	Comédie Française		Odéon		Colline		Strasbourg	
	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
Coût d'un fauteuil payant (en euros)	136	127	159	109	186	166	181	209
Subvention par fauteuil payant (en euros)	88	83	108	68	161	124	152	182
Recettes de spectacle par fauteuil payant	19,36	24,41	22,92	23,34	12,71	14,75	11,04	17,93
% de recettes/coût du fauteuil payant	14 %	19 %	14 %	21 %	7 %	9 %	6 %	9 %

Source : Cour des comptes. Pour le TNS, la subvention au fauteuil payant a été calculée à partir de la seule subvention destinée au théâtre (hors École). Cependant, étant donné la mutualisation des moyens entre le théâtre et l'École, une partie de la subvention destinée au théâtre peut couvrir des dépenses de l'École.

Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

Une diffusion des spectacles insuffisante

Entre 2006 et 2014, le nombre de spectacles présentés en tournée s'établit en moyenne entre deux (Colline et TNS) et six (Comédie-Française) par an pour un nombre de représentations moyen qui atteint, au mieux, 20 % du total des représentations proposées au sein de ces établissements.

L'augmentation des charges structurelles

À l'exception du TNS, tous les théâtres nationaux ont vu leurs charges de structure augmenter à un rythme nettement plus rapide que celui de l'inflation (+ 16 % entre 2006 et 2014, jusqu'à + 27 % pour l'Odéon).

À la Comédie-Française, les charges du théâtre sont grevées par le « système du partage » qui consiste à répartir quasi-intégralement les bénéfices de l'exploitation au profit des sociétaires et, plus marginalement, du personnel. L'excédent dégagé, quel qu'il soit, ne conduit ainsi qu'à un profit très marginal pour l'établissement public, puisque le résultat est aussitôt converti en charges de rémunérations (immédiates ou différées) qui font inéluctablement progresser la masse salariale.

Les voies d'amélioration : la recherche d'un meilleur équilibre économique

Les directeurs des théâtres disposent de trois grands leviers pour améliorer l'équilibre financier de leur établissement.

La rationalisation des dépenses

Anciennes et coûteuses, les conventions collectives, signées depuis parfois plus

de 40 ans, mériteraient d'être révisées sur plusieurs points (durée de travail inférieure à la durée légale, systèmes de primes particulièrement complexes).

L'organisation de la production, qu'il s'agisse du nombre de personnel en plateau ou de l'utilisation des décors et costumes, gagnerait à être repensée.

Une meilleure allocation des ressources entre les salles principales, plus rentables, et les nombreuses salles complémentaires à très petite jauge – qui grèvent jusqu'à 40 % du budget artistique – devrait également être recherchée.

Par leur taille comme par la proximité de leurs besoins, les théâtres nationaux gagneraient à mutualiser plusieurs de leurs fonctions administratives et comptables (agence comptable, achats et passation des marchés) ainsi que certaines fonctions de production (ateliers, espaces de stockage, organisation des tournées et des captations audiovisuelles).

L'accroissement des recettes

Les jauges ne sont pas exploitées de manière optimale. L'utilisation partielle des salles, pour des raisons techniques ou des exigences artistiques de mise en scène, conduit à la perte de plusieurs milliers de places par an (64 161 places en 2006 et 56 645 en 2014).

La politique d'invitations ou de distribution de places gratuites, qui explique la perte de près de 75 000 places par an, devrait être revue à la baisse.

Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés

Recommandations

À l'État :

1. renforcer la place de l'État au sein du comité d'administration de la Comédie-Française ;
2. établir des lettres de mission et conclure des contrats de performance au début du mandat des directeurs, afin de fixer des objectifs clairs et mesurables à chacun des établissements, et en fin de mission, veiller à encadrer les conditions de départ ;
3. conditionner tout nouveau projet aux ateliers Berthier à la réalisation d'une étude sur les investissements nécessaires, le coût d'exploitation et la mutualisation des équipements entre la Comédie-Française et l'Odéon.

À la Comédie-Française et à l'État :

4. clarifier les liens patrimoniaux et comptables entre la Société des Comédiens-Français et l'établissement public de la Comédie Française.

Aux quatre théâtres nationaux et à l'État :

5. engager la renégociation des dispositifs conventionnels (convention collective, accords additionnels) ;
6. accroître la diffusion des spectacles créés en augmentant le nombre de représentations au siège, ainsi que le nombre de tournées, notamment en collaboration avec le réseau dramatique décentralisé ;
7. réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité ;
8. procéder à la révision de la politique tarifaire en la fondant sur une meilleure connaissance des spectateurs (réalisation d'études chiffrées sur la composition du public) ;
9. mutualiser les fonctions de production (ateliers, stockage, circulation des costumes et décors, voire activités de diffusion) et les fonctions administratives (agence comptable, achats, appui à la passation des marchés).



4 La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

La Cour a mené une enquête sur la lutte contre la fraude mise en œuvre par la RATP et la SNCF sur les réseaux de transport d'Île-de-France (métro, RER et Transilien, bus, tramways). Ces derniers sont particulièrement vulnérables à la fraude, du fait des flux massifs de voyageurs transportés et de l'absence, sur le réseau de surface comme dans de nombreuses gares, de portiques de contrôle automatique.

Des taux de fraude franciliens en progression, nettement supérieurs aux réseaux étrangers comparables

La mesure de la fraude repose sur des enquêtes régulières qui, bien qu'approximatives et sous-estimant le phénomène, dressent un tableau préoccupant.

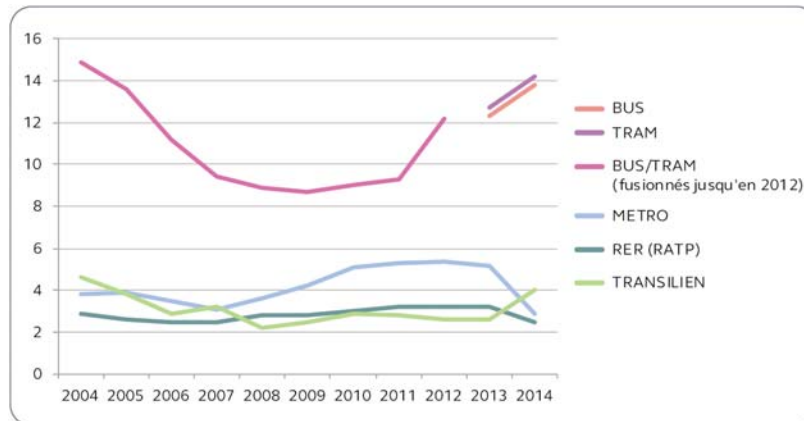
La fraude au titre (proportion des voyageurs circulant sans titre valable

ou valide) est en effet de près de 14 % sur le réseau de surface et entre 2,5 % et 4 % sur les réseaux ferrés (chiffres 2014). Ces taux sont en croissance depuis 2008, principalement sur le réseau de surface et à un moindre degré sur les réseaux ferrés. Dans le même temps, la fraude à la distance (utilisation d'un titre ne couvrant pas toutes les zones tarifaires de déplacement) sur le réseau Transilien a connu une nette amélioration, qui est la conséquence des dézonages successifs décidés par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) depuis 2011.

Les taux de fraude franciliens apparaissent ainsi nettement plus élevés que ceux des réseaux étrangers similaires (autour de 3 % sur les réseaux de surface et de 1 % sur les réseaux de métro), ce qui est d'autant moins explicable que les tarifs franciliens sont peu élevés et que l'éventail des tarifs sociaux est particulièrement développé.

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

Taux de fraude au titre sur les réseaux franciliens depuis 2004 (en %)



Sources : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

Des efforts réels de lutte contre la fraude des deux transporteurs, mais des résultats décevants

Les deux transporteurs, RATP et SNCF, se sont mobilisés pour lutter contre la fraude, dont la diminution constitue depuis 2008 un objectif de leurs contrats respectifs avec le STIF.

La RATP a défini une stratégie ambitieuse, mise en œuvre par un service de contrôle apte à intervenir conjointement sur l'ensemble de ses réseaux. La SNCF, dont le réseau Transilien est beaucoup plus étendu, fait un effort sur l'amélioration de l'herméticité de ses gares, tandis que ses contrôles reposent de manière croissante sur des opérations statiques en gare, protégées par des agents de son service de sécurité. Les contrôleurs des deux entreprises sont en effet confrontés à des contraintes croissantes d'incivilité et d'insécurité.

Cette mobilisation des transporteurs n'obtient jusqu'à présent que des résultats mitigés. Si des marges d'amélioration existent au sein des deux entreprises, tenant notamment à l'organisation du travail ou aux contraintes statutaires, des limites juridiques et fonctionnelles fragilisent l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Un obstacle majeur : la difficulté de recueillir des données fiables sur l'identité et l'adresse des contrevenants

En vertu des textes applicables, les contrôleurs assermentés des deux transporteurs peuvent demander l'identité et l'adresse d'un contrevenant, mais n'ont pas les moyens de les vérifier. Les procès-verbaux (PV) sont ainsi souvent établis sur la base de données erronées, qui ne permettent pas de retrouver la trace du fraudeur au stade du recouvrement.

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

Face à un fraudeur récalcitrant, le contrôleur peut certes aviser un officier de police judiciaire (OPJ), qui pourra donner l'ordre de le retenir ou de lui faire amener le contrevenant pour vérification d'identité. En pratique, cet ordre n'est quasiment jamais donné, compte tenu de la nature contraventionnelle de l'infraction, du faible montant du préjudice en jeu et de la prééminence pour les OPJ de leurs missions de sécurité et de lutte contre la délinquance. Les fonctionnaires de police chargés des missions de patrouille sur le réseau, qui ne sont pas OPJ, ont quant à eux des pouvoirs limités de contrôle, et, à l'inverse des contrôleurs des transporteurs, n'ont paradoxalement pas de pouvoir de verbalisation en matière de police des transports.

Un recouvrement marginal des procès-verbaux, des sanctions juridictionnelles qui demeurent rares

Le recouvrement lié aux infractions constatées s'effectue d'abord dans une phase amiable entre l'entreprise et le contrevenant. Dès cette phase, le système de recouvrement apparaît déficient, puisque 60 % des infractions ne donnent lieu à aucun recouvrement. Seul le paiement immédiat au contrôleur, qui intervient dans 30 % des cas, apparaît efficace. Le taux de recouvrement des procès-verbaux dressés en l'absence de paiement immédiat est en effet marginal (14 %), en raison des difficultés à retrouver la trace des fraudeurs.

En cas d'échec de la procédure amiable, c'est le Trésor public qui prend le relais pour percevoir les amendes, ce qu'il ne parvient à faire que dans 5 à 9 % des cas.

Les transporteurs ne lui adressent pourtant que moins de la moitié de leurs PV non recouverts, ceux jugés les plus fiables.

Enfin, la répression pénale des fraudeurs apparaît très faible. En particulier, la fraude d'habitude, qui représente une proportion croissante de la fraude au transport et constitue un délit, ne fait pas encore l'objet d'une répression systématique, même si les condamnations prononcées, qui peuvent comprendre des peines de prison, sont souvent lourdes.

Un coût important

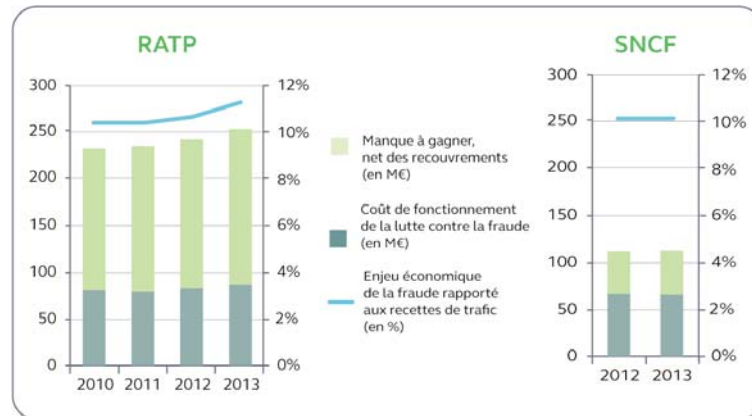
La fraude dans les transports collectifs en Île-de-France représentait en 2013 une perte de recettes de 191 M€ pour la RATP, soit le prix de 14 rames bi-étages « MI09 », et de 57 M€ pour la SNCF, soit celui de six rames « nouvelles automotrices Transilien ». La seule récupération de ces recettes permettrait de financer près de la moitié du coût du dézonage complet du forfait Navigo mis en œuvre par le STIF à compter de septembre 2015, estimé à 485 M€.

Plus globalement, si l'on tient compte du coût des dispositifs de lutte contre la fraude mis en œuvre par les deux transporteurs et des recettes issues du recouvrement des amendes, l'impact financier global de la fraude pour la RATP et la SNCF en Île-de-France était de 366 M€ en 2013.

L'importance de ce coût ne doit néanmoins pas réduire la lutte contre cette dernière à un enjeu commercial : l'échec constaté en ce domaine n'est pas seulement celui des entreprises, mais aussi celui de l'action publique.

La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif

Enjeu économique global de la fraude pour la RATP et la SNCF Transilien



Source : Cour des comptes d'après données RATP et SNCF

Recommandations

À la RATP, la SNCF et au STIF :

1. définir un outil harmonisé et stable de mesure de la fraude et développer une stratégie de communication dissuasive contre la fraude.

À la SNCF et à la RATP :

2. mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables ; assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude.

À la SNCF et au STIF :

3. définir un programme d'équipement en lignes de contrôle automatique des gares qui en sont dépourvues, hiérarchisé en fonction d'études technico-économiques de flux et de niveaux de fraude.

À l'État :

4. dans un cadre interministériel élargi, associant tous les ministères compétents, apporter les réponses juridiques permettant de lever les obstacles au recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.

Chapitre III

La conduite de projets

1. L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer
2. La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil
3. Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

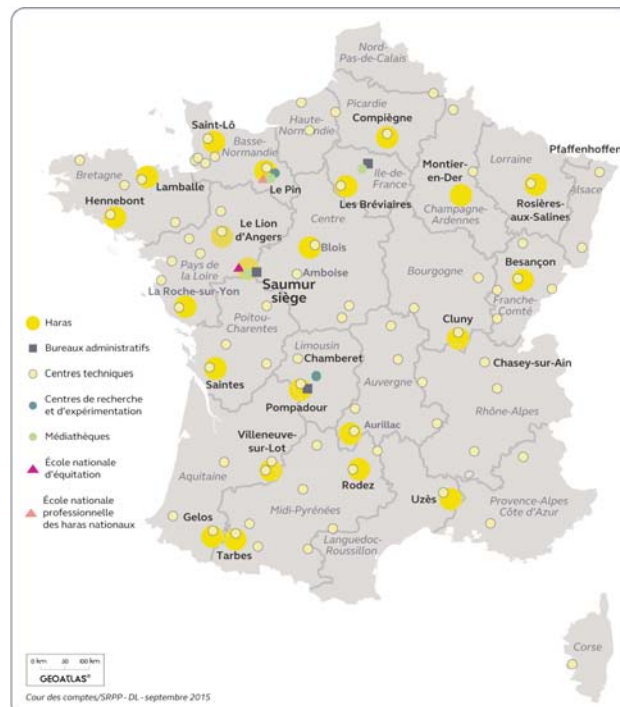


1 L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

Créés sous Louis XIV, les Haras nationaux ont vu leur raison d'être disparaître progressivement à partir de la fin du XX^{ème} siècle : dotés d'un vaste réseau de haras et de centres de monte, ils avaient pour cœur de métier la reproduction des équidés⁷ jusqu'à ce que l'activité des étalonniers privés se développe.

L'État, après avoir dans les années 2000 fixé aux Haras nationaux des objectifs de réduction de leur activité, a créé en 2010 un nouvel établissement public destiné à être l'opérateur unique du cheval, constitué par la fusion des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation de Saumur (ENE) : l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).

Les sites de l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010



Source : Cour des comptes d'après rapport d'activité 2010 de l'IFCE

⁷ Cette activité considérée historiquement comme une mission de service public, encore appelée « étalonnage public », était destinée à assurer la qualité et la diversité génétique des races équinnes en France.

L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

Une décision de fusion peu cohérente

La fusion des Haras et du « Cadre noir » pour créer l'IFCE a été conduite sans qu'une véritable cohérence ait été recherchée : en particulier, la contradiction était forte entre un des objectifs de la fusion – mettre à disposition de l'ENE des chevaux de haut niveau pour la compétition – et la décision de vendre le parc d'étalons des ex-Haras nationaux au secteur privé⁸.

Qui plus est, le choix de mettre fin à l'étalonnage public ne s'est pas accompagné de la reprise, par le secteur privé, des fonctions précédemment assurées par les Haras nationaux au bénéfice de l'ensemble de la filière équine : la production équine en France aurait perdu entre 20 et 30 % de ses volumes depuis 2008, mettant en risque la ressource génétique – en diversité comme en qualité – dans un contexte économique défavorable au secteur des loisirs en France. Et dans le même temps, l'offre d'étalonnage privée a connu des difficultés pour se développer.

Des déficiences dans la gestion

La Cour a relevé des déficiences de plusieurs ordres dans le fonctionnement et la gestion de l'IFCE : certaines fonctions support, telles que la connaissance fine des coûts de ses activités et les procédures d'achat, sont mal assurées.

L'IFCE connaît de surcroît depuis sa création une gouvernance difficile : depuis

2010 deux directeurs généraux et deux présidents de conseil d'administration se sont succédé.

L'IFCE pâtit également de la dispersion géographique de son équipe de direction : alors que le directeur général et son adjoint sont installés à Saumur (Maine-et-Loire) – ancien siège de l'ENE, le secrétaire général est lui à Pompadour (Corrèze) – ancien siège des Haras nationaux.

Enfin, l'établissement subit depuis sa création une détérioration continue de sa situation financière du fait d'un résultat d'exploitation structurellement négatif qui se traduit par un déficit d'exploitation cumulé sur ses cinq ans d'existence de 29 M€. Ses recettes ne couvrent pas ses dépenses ; il vit dans un déséquilibre financier permanent qui a contraint en 2015 l'État à augmenter de 17 % les subventions pour charges de service public qu'il verse à l'IFCE.

Des moyens excessifs pour des missions réduites

Au sein de l'IFCE, l'ex-ENE a conservé ses missions antérieures : favoriser le rayonnement de l'art équestre par les écuyers du Cadre noir de Saumur (l'équitation de tradition française a été reconnue patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'UNESCO), organiser des formations aux arts et sports équestres, participer à l'accueil et au développement des disciplines sportives équestres de haut niveau en coordination avec la Fédération française d'équitation (FFE).

⁸ L'ex-ENE, et notamment le Cadre noir de Saumur, achètent régulièrement des chevaux en Allemagne et aux Pays-Bas.

L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

En revanche, hors ENE, l'IFCE a perdu l'essentiel de son activité et de sa raison d'être sans que les ajustements nécessaires aient été effectués tant pour ce qui concerne les ressources humaines que les implantations territoriales : la principale mission restante des ex-Haras nationaux est le système d'enregistrement et de suivi des équidés, au sein d'une base de données appelée SIRE, ainsi que l'organisation de formations aux métiers liés au cheval.

L'objectif initial de baisse de l'effectif de 450 ETP en neuf ans (qui devait conduire à un effectif de 650 ETP en 2018) a été abandonné. La trajectoire prévisionnelle désormais affichée pour 2017 est de 745 ETP.

Cinq ans après sa création, l'IFCE est donc en difficulté : ses missions de service public sont désormais limitées alors que le vaste patrimoine immobilier hérité des Haras nationaux n'est plus nécessaire à ses missions ; les personnels des ex-Haras chargés de l'étalonnage public sont encore présents en nombre et dispersés sur un grand nombre d'implantations alors que leurs activités antérieures ont disparu ; et la situation financière de l'Institut est en dégradation constante du fait de la perte des recettes de l'étalonnage non contrebalancée par des mesures d'économie.

En outre, les missions au service du développement du sport équestre restent subsidiaires et mal assurées.

Même si l'ambition du projet peut expliquer que, quelques années à peine après la création de l'établissement, sa réforme ne soit pas encore achevée et que son « modèle économique » soit encore incertain, il n'en demeure pas moins que l'IFCE n'a pas trouvé son équilibre : la fusion de 2010 n'a ni produit les économies attendues ni permis une réelle intégration des deux établissements préexistants. La conduite de la fusion révèle de nombreuses faiblesses :

- les objectifs initialement fixés pour la fusion des Haras nationaux et de l'ENE supposaient que soient réalisées des réformes, notamment en matière d'étalonnage public, qui ne l'ont pas été ;
- les conséquences, notamment humaines mais aussi immobilières, de la décision de mettre fin à l'étalonnage public n'ont pas été correctement anticipées ;
- l'appel aux fonds publics pour combler les conséquences de ces décisions a ainsi été rendu indispensable.

Recommandations

1. supprimer l'IFCE en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données SIRE, recherche, observation du marché) et des sports (formation et

équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin ;

2. organiser la réaffectation des personnels de l'IFCE ;

3. organiser la cession du patrimoine immobilier de l'IFCE.



2 La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil

Les établissements publics d'enseignement supérieur agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt préparent aux métiers d'ingénieur, de vétérinaire ou de paysagiste près de 10 000 étudiants dont 39 % sont boursiers et dont le taux net d'emploi à l'issue de leur scolarité est élevé. Le total de leurs budgets exécutés en 2014 s'élève à 367 M€ dont 194 M€ de masse salariale payée directement par le ministère.

Le ministre de l'agriculture a lancé en 2003 une réforme globale de l'enseignement agricole pour l'adapter aux demandes nouvelles de la société. Pour l'enseignement supérieur, il s'agissait de renforcer les liens avec l'enseignement technique agricole, de mettre les formations aux normes européennes et internationales et de développer une politique contractuelle entre l'État et les établissements.

D'une grande ambition à un repli sur soi

Sept « pôles de compétence » ont été créés pour coordonner sur une zone géographique les activités d'établissements d'enseignement

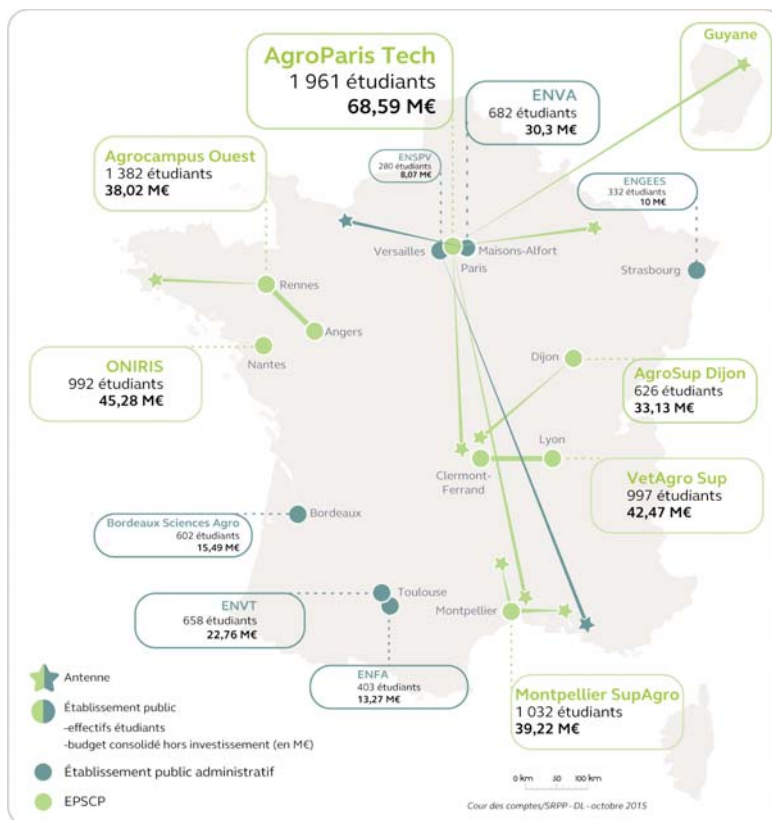
supérieur, d'organismes de recherche et d'organismes de développement et de transfert de technologies.

La présence de plusieurs établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans un même pôle a prélué à des regroupements, donnant naissance entre 2007 et 2010 à six nouveaux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) résultant de la fusion de quinze écoles. Ces fusions furent laborieuses et généralement purement administratives. Le processus de restructuration n'a remédié qu'en partie à l'éparpillement des implantations.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur est associé à la tutelle, principalement pour la définition de la stratégie et l'accréditation des établissements, et l'enseignement supérieur agricole ne se rapproche que lentement de l'enseignement universitaire. Le ministère de l'agriculture est réticent à l'adoption de mesures qui auraient pour effet de distendre son lien avec ces établissements, et l'ouverture sur le monde universitaire progresse davantage sous l'effet de l'évolution de la législation que par la volonté du ministère de l'agriculture.

La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil

Carte des établissements en 2015



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)

Des résultats éloignés des objectifs affichés

Le dispositif de formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole, confié à l'École nationale de formation agronomique (ENFA), n'a pas changé, le nombre de stagiaires est faible et les disciplines enseignées nombreuses. En conséquence, le coût de cette formation est exorbitant. Pour la formation continue, mission du service national d'appui

(SNA), bien que distants de plusieurs centaines de kilomètres, trois centres ont été intégrés à des EPSCP lors de leur création, sans que la greffe ait réellement pris. Une remise à plat complète du dispositif de formation initiale et continue des professeurs de l'enseignement technique agricole public et une rationalisation de ces activités avec celles des autres établissements d'enseignement supérieur agricole et celles de l'éducation nationale sont nécessaires.

La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe l'œil

L'offre de formation et de recherche a été peu modifiée par les fusions d'établissement. Seule une minorité d'étudiants a pu bénéficier d'un enrichissement de l'offre de formation.

Le ministère n'a pas joué pleinement son rôle d'aiguillon du changement. Jusqu'en 2013, il n'a pas fait évoluer ses pratiques vis-à-vis des établissements alors que la réforme visait à les moderniser et il a tardé à donner des outils communs de gestion. En outre, le mouvement de contractualisation, objectif explicite de la réforme, a pris du retard.

Des établissements qui ont connu des difficultés financières n'ont pas trouvé auprès de leur tutelle l'appui qui leur

aurait permis d'éviter de lourds dérapages. Ainsi, l'École vétérinaire d'Alfort n'a évité la cessation de paiement qu'au prix d'un financement exceptionnel de l'État apportant au total 6 M€, soit trois fois le montant annuel de la subvention de fonctionnement.

La recherche d'un organe fédérateur

Une nouvelle tentative de mise en cohérence est promise par la création récente, en 2015, d'une structure de coopération : l'« Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France » (IAVFF), dont le positionnement n'est pas encore clairement défini.

Recommandations

1. réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations ;
2. réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole en rationalisant le dispositif (ENFA et centres du SNA) ;
3. achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements.



3 Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

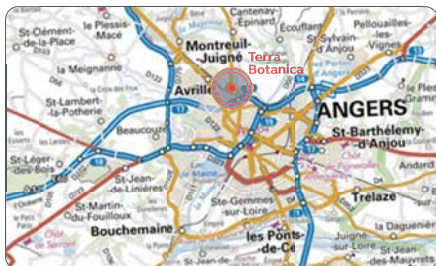
Le parc Terra Botanica, situé à Angers dans le Maine-et-Loire, est un parc qui met en scène 275 000 végétaux venus des cinq continents.

Cet équipement, ouvert en avril 2010, a été conçu pour promouvoir l'image du département du Maine-et-Loire en valorisant sa filière végétale.

Configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, la fréquentation du parc n'a atteint que 162 000 visiteurs en 2014, alors que 290 000 étaient attendus pour assurer l'équilibre financier.

En réalité, son attractivité n'a jamais été suffisante car cet investissement a été initialement mal défini. Son exploitation a manqué de transparence. Aujourd'hui, l'avenir de cet équipement reste incertain.

Le parc en Maine-et-Loire



Source : IGN

La Cour formule des recommandations pour permettre une viabilité à long terme de cette activité qui doit être réellement complémentaire de la filière végétale locale.

Un investissement risqué

Lors de la conception du parc, aucune stratégie n'a été véritablement élaborée, les études préalables ont été insuffisantes, et l'équilibre économique de long terme n'a pas été correctement estimé. La complexité de sa construction n'a pas non plus été suffisamment évaluée en amont.

Si la finalité du parc, promouvoir le végétal en Anjou et contribuer au développement économique et touristique, a toujours été consensuelle, les moyens d'y parvenir ont manqué de clarté.

Le département du Maine-et-Loire a confié sa réalisation par convention de mandat à la société d'économie mixte locale d'aménagement départementale, la SODEMEL. Le montant de l'opération s'est élevé à 115 M€, et le département a bénéficié de 22,3 M€ de subventions, et de 17,5 M€ provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Déduction faite de ces financements, l'équipement lui aura coûté 75,2 M€.

Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

À l'ouverture au public, l'achèvement du parc n'était pas totalement réalisé. La SODEMEL avait émis plus de mille réserves. La délégation de service public est donc intervenue en l'absence d'un inventaire et d'une remise formelle des ouvrages.

Les objectifs de fréquentation permettant d'atteindre l'équilibre prévisionnel d'exploitation de 290 000 visiteurs n'ont été atteints qu'en 2011, la baisse étant significative dès l'année 2012.

Un manque de transparence dans l'exploitation du parc

Le département a confié la gestion du parc à une société d'économie mixte (SEM) Terra Botanica par le biais d'une délégation de service public (DSP). Les difficultés d'exploitation sont apparues très rapidement, le risque financier et l'équilibre économique ayant été mal estimés à l'origine.

La plupart des obligations liées à l'exploitation du parc n'ont pas été respectées. De son côté, le département n'a montré aucune exigence particulière à l'égard de l'exploitant.

Face aux difficultés, l'exploitant a sollicité des compensations financières auprès du département qui a d'abord versé 3,1 M€, par une voie détournée en demandant expressément à la SODEMEL de les financer.

De fait, les premières alertes n'ont été évoquées formellement devant les instances compétentes qu'à la fin d'année 2013.

Pour la dernière saison gérée par la SEM en 2014, le département a versé une subvention d'équilibre de 1,7 M€ pour un chiffre d'affaires total qui était alors de 2,99 M€.

Ces financements directs et indirects apportés par le département ont eu pour conséquence de différer l'apparition du déficit structurel de la DSP, qui est estimé à 5,7 M€ sur la période 2010-2014, soit 31 % des produits d'exploitation cumulés.

La gouvernance de la SEM Terra Botanica a été particulièrement défailante. Son conseil d'administration a agi comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par le département. Ce pilotage s'est avéré notoirement insuffisant pour faire face aux difficultés rencontrées par le parc.

Un parc à l'avenir incertain

Face à l'impossibilité d'équilibrer l'exploitation du parc sans un apport financier notable des collectivités publiques, un groupement d'intérêt public a été créé, composé du département de Maine-et-Loire (51 % du capital social), de la commune d'Angers (48 %) et du comité du tourisme (1 %) pour exploiter le parc à partir de 2015.

Le partage de la responsabilité et du financement entre deux collectivités locales, au lieu d'une seule, ne règle pas à terme le déficit structurel du parc, car les besoins en financements publics demeurent particulièrement importants et sont même amplifiés ; en 2015, ce soutien financier est au total de 3,56 M€.

La direction du parc doit profiter de ce nouveau tour de table pour renforcer ses relations avec les partenaires de la filière végétale et également rechercher plus activement d'autres sources de financement auprès de partenaires extérieurs privés ou de mécènes.

Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

Il s'agit prioritairement de mieux faire le lien entre le parc et l'écosystème végétal, en présentant notamment les recherches, en testant en grandeur réelle les innovations locales et en sensibilisant davantage les jeunes visiteurs aux nombreux métiers du végétal.

La mise en place du nouveau mode de gestion a été l'occasion de préciser l'image du parc et de redéfinir les cibles prioritaires.

Recommandations

Au département de Maine-et-Loire et à la commune d'Angers :

1. établir un contrat de performance avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.

Au groupement d'intérêt public Terra Botanica :

2. développer les partenariats avec l'écosystème végétal de l'Anjou et les acteurs de l'économie locale impliqués dans la filière « végétal » ;

3. augmenter la part de ressources propres grâce aux activités concurrentielles du parc.