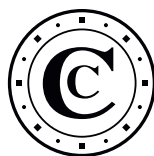


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT ANNUEL

Suivi des recommandations

QUELLES SONT
LES SUITES DES CONTRÔLES
DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ?

SEPTEMBRE
2025

Le mot du Premier président



Pierre Moscovici

**Premier président
de la Cour des comptes**

Dans le cadre de leur transformation stratégique, les juridictions financières ont déployé une politique d'ouverture croissante aux citoyens, afin d'être toujours plus en phase avec leurs préoccupations. La manifestation la plus concrète de cette ouverture est la visite chaque année des juridictions financières par des milliers de citoyens, lorsqu'elles ouvrent leurs portes au public dans le cadre des Journées européennes du patrimoine. Et s'il est une chose que nous retenons de ces échanges, c'est l'importance que les citoyens accordent à l'impact concret des recommandations inscrites dans les quelque 1 200 rapports que nous publions en moyenne chaque année. Dans un contexte où la situation de nos finances publiques appelle des réponses urgentes, et dans une époque marquée par les reproches d'impuissance ou d'inertie adressés à l'administration, ils veulent comprendre et mesurer les conséquences de nos travaux de toute nature – contrôles, audits, enquêtes, évaluations de politique publique – et portant sur l'ensemble des dépenses publiques : des services de l'État aux organismes de sécurité sociale, en passant par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que tous les autres organismes bénéficiant de fonds publics.

Les questions et les commentaires de nos concitoyens montrent qu'en réalité, ceux-ci soumettent les juridictions financières à la même exigence de résultat qui s'impose aux services et organismes publics qu'elles sont chargées de contrôler. La garantie d'indépendance que nous portons, le rôle de tiers de confiance que nous jouons sont un puissant aiguillon et une source sans cesse renouvelée de motivation pour les magistrats, rapporteurs, vérificateurs et experts qui réalisent ces travaux, de même que pour les agents (greffiers, documentalistes, informaticiens, personnels administratifs) qui les appuient dans cette tâche et assurent le bon fonctionnement quotidien de nos juridictions.

Dans ce contexte exigeant mais stimulant, la publication du présent rapport offre aux juridictions financières l'opportunité d'apporter à nos concitoyens des preuves tangibles de leur utilité et des avancées qu'elles permettent. Comme l'impose la loi, ce rapport présente en effet « *les suites données [aux] observations et recommandations [de la Cour] ainsi qu'à celles des chambres régionales et territoriales des comptes* » et comporte un « *bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire*¹ ». Le respect de cette exigence de transparence permet également aux juridictions financières de mettre en lumière les ambitions de leurs travaux, qui ont certes pour objet principal de favoriser l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la gestion publique, mais visent aussi à mettre fin aux irrégularités éventuellement constatées et, s'il y a lieu, à en sanctionner les auteurs.

¹ Cf. l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Le renforcement de l'impact de nos travaux est l'un des objectifs majeurs de notre projet stratégique de modernisation, intitulé Juridictions Financières 2025, désormais en voie d'achèvement. Il conduit la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes à porter une attention particulière aux recommandations qu'elles adressent chaque année aux responsables des administrations et organismes publics relevant de leurs compétences, afin d'améliorer leur appropriation par les gestionnaires et décideurs concernés, de faciliter le suivi de leur mise en œuvre et de mieux communiquer sur leurs résultats.

Le déploiement du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, dans le cadre duquel la Cour des comptes juge des manquements graves de tout agent public exerçant des fonctions de gestion aux règles ayant pour objet de protéger spécifiquement l'utilisation de l'argent public, participe de la même préoccupation.

La première partie de ce rapport repose sur les comptes rendus transmis par les destinataires des observations et recommandations émises par les juridictions financières. La transmission de ces comptes rendus est exigée par la loi. Conformément à une demande du Parlement et du Gouvernement, elle permet d'apprécier leur degré de mise en œuvre à travers un indicateur spécifique. Il en ressort que 76 % des recommandations émises par la Cour et les CRTC ont été totalement ou partiellement suivies d'effet, ce qui montre que leurs travaux conduisent effectivement les acteurs publics à prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des politiques et de la gestion publiques.

Ce taux constant par rapport à l'an dernier est d'autant plus satisfaisant que d'une part le fonctionnement au ralenti des administrations durant la période qui a suivi les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024 a pu retarder le lancement ou le déroulement de certaines réformes. D'autre part une proportion non négligeable de recommandations non encore suivies d'effet porte sur la conception de politiques publiques associant souvent plusieurs partenaires. La mise en œuvre de ces recommandations nécessite ainsi une réflexion et des mesures préparatoires que les ministères concernés doivent inscrire dans la durée.

La deuxième partie de ce rapport offre une vision plus qualitative de l'impact des observations et recommandations des juridictions financières. Cette partie rend compte des résultats de onze enquêtes que la Cour a réalisées en 2024, pour vérifier les suites données à des contrôles ou enquêtes antérieurs. Les chapitres correspondants portent sur des thèmes aussi divers que la politique de développement des biocarburants, les achats par les hôpitaux de masques chirurgicaux et autres équipements de protection individuelle ou la mise en réseau des chambres d'agriculture ; ils portent également sur la gestion d'organismes et de services intervenant dans des domaines tout aussi variés, comme la Monnaie de Paris, la Mutualité sociale agricole ou l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide). Dans cette partie sont également

présentées les suites d’une enquête que la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes ont réalisée en 2023, sur la gestion du « trait de côte »².

La troisième partie du rapport offre un bilan des suites contentieuses de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes. Elle montre que la montée en puissance du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, s’est poursuivie en 2024 à un rythme très satisfaisant. Elle décrit également les relations nourries et confiantes que les juridictions financières entretiennent avec l’autorité judiciaire, et qui se matérialisent notamment par la transmission aux procureurs de la République d’un flux relativement constant de présomptions d’infractions pénales détectées dans le cadre de nos travaux. Cette dernière partie rend enfin compte des suites données aux présomptions d’irrégularités de toute nature, que tout citoyen ou lanceur d’alerte peut déposer sur la plateforme dite de signalement ouverte en septembre 2022.

² Enquête qui avait débouché sur un chapitre du rapport public annuel de mars 2024 sur [L’action publique en faveur de l’adaptation au changement climatique](#).

Sommaire

Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières : mode d'emploi et indicateurs

11

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations	13
A - Quand et comment naissent les recommandations ?	13
B - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?	14
C - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?	15
D - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières	16
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes	17
A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?	17
B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour	17
C - Un degré de mise en œuvre qui peut varier selon la nature des recommandations	18
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	20
A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC	20
B - Une campagne 2024 marquée par une stabilité du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC par les collectivités territoriales	20
C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale	22
D - Une meilleure prise en compte de la régularité et de la maîtrise des risques	24
E - Une attention renforcée à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux	25

L'impact des recommandations formulées par les juridictions financières

27

La Monnaie de Paris	29
L'Institut National de la Consommation	35
Les chambres d'agriculture, un réseau en construction	39
La politique de développement des biocarburants	43
L'Ifremer et la flotte océanographique française	47
La bibliothèque nationale de France (BnF)	53
Le personnel civil du ministère des armées	59
La réduction de loyer de solidarité (RLS)	65

L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (Épide)	69
La Mutualité sociale agricole (MSA)	75
Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie à Santé publique France	83
Suivi des recommandations d'une enquête commune sur la gestion du trait de côte réalisée dans le cadre du rapport public annuel de 2023	87
Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire	91
L'installation progressive du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics	93
Des transmissions pénales en augmentation en 2024	99
La plateforme de signalement, une appropriation croissante par les juridictions financières	102
Réponses des administrations, organismes et personnes concernés	105
Références aux travaux cités	141

La Cour des comptes



Qu'a-t-elle suivi en 2024 ?

6 chambres thématiques

1 chambre contentieuse
qui rend des arrêts

75 rapports publiés en 2021

507 recommandations suivies

64 % complètement
ou partiellement mises en œuvre



1^{re} chambre

Compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques, industrie, télécommunications, commerce et services



2^e chambre

Énergie, transports, agriculture et mer, environnement



3^e chambre

Éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication



4^e chambre

Défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics constitutionnels, services du Premier ministre, finances publiques locales

Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes



5^e chambre

Travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique



6^e chambre

Sécurité sociale, santé, secteur médico-social

Chambre du contentieux

Juge la responsabilité financière des gestionnaires publics



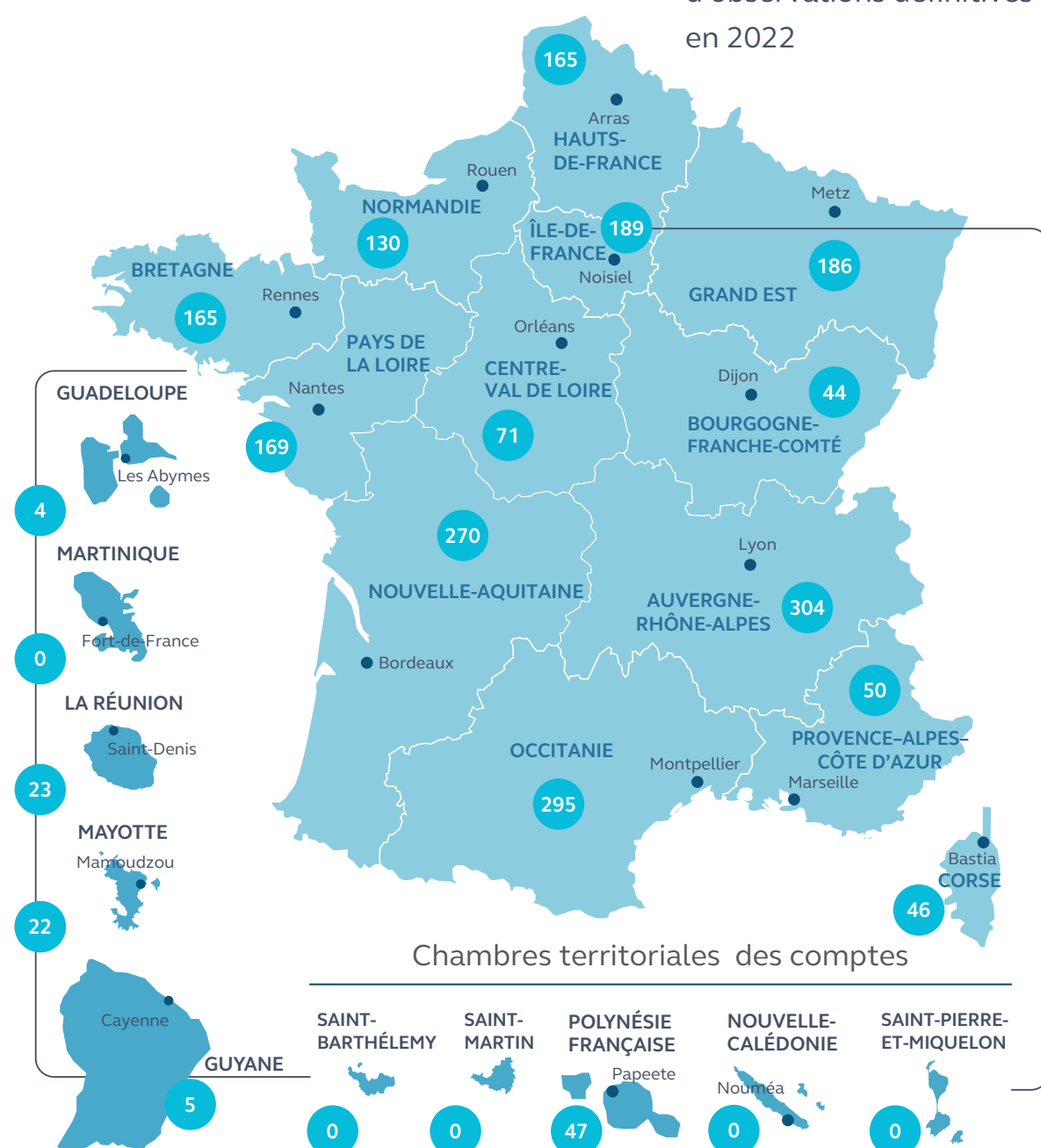
Combien de CRTC ?



13 chambres régionales en métropole
5 chambres régionales en outre-mer
5 chambres territoriales en outre-mer

Qu'ont-elles suivi en 2024 ?

448 rapports
2 185 recommandations
émises dans les rapports
d'observations définitives
en 2022



Chambres territoriales des comptes

01.

Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières : mode d'emploi et indicateurs

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations

Les travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques et de la gestion des organismes bénéficiant de financements publics.

À ce titre, les juridictions financières formulent, dans leurs rapports, des recommandations dont elles vérifient la mise en œuvre à l'occasion de contrôles postérieurs, mais aussi dans le cadre d'une campagne annuelle de suivi dans le cas de ses rapports publiés¹.

A - Quand et comment naissent les recommandations ?

Les recommandations découlent des constats les plus significatifs mis en évidence lors de l'instruction. Elles constituent des propositions d'amélioration ou des pistes de changement précises, réalisables et mesurables à mettre en œuvre, dans un délai variable selon les sujets traités. Il s'agit de suggérer des marges de progrès dans la gestion d'un service ou d'un organisme ou dans la mise en œuvre d'une politique publique. Les recommandations sont présentées aux décideurs publics concernés au cours de l'entretien qui clôt la phase d'instruction.

Les constats et les recommandations sont examinés lors d'un délibéré au cours duquel les rapporteurs soumettent le résultat de leur instruction à l'appréciation collégiale d'une chambre de la Cour, d'une CRTC ou d'une formation commune à plusieurs chambres². Ce processus permet de veiller à la qualité des travaux.

Processus d'élaboration et de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

¹ À l'exception des travaux contentieux, des publications intitulées « observations définitives » et des travaux relevant de la certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, pour lesquels des procédures spécifiques sont définies.

² La Cour des comptes comporte six chambres « thématiques », ayant chacune un domaine de compétence. Elles peuvent travailler ensemble au sein d'une formation commune inter-chambres si le sujet examiné est transversal. Lorsque l'enquête comporte à la fois un volet « État » et un volet « collectivités territoriales », la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes travaillent ensemble dans une formation commune inter-juridictions qui délibère sur le rapport.

Les constats et recommandations sont ensuite adressés aux responsables des administrations ou organismes concernés, qui peuvent ainsi faire part de leurs observations.

Après prise en compte de ces observations et, s'il y a lieu, audition de ces mêmes responsables, les chambres formulent des observations définitives et des recommandations associées. La contradiction institue ainsi un dialogue entre le contrôleur et le contrôlé et améliore la qualité des observations définitives.

Le rapport définitif une fois adopté est communiqué aux ministres intéressés, aux dirigeants des organismes contrôlés et aux personnes mises en cause afin qu'ils puissent exercer leur droit de réponse. L'exercice du droit de réponse, avant la publication, permet au contrôlé de faire part de ses observations sur la version définitive du rapport avec la garantie de la publication de sa réponse à l'appui du rapport. Le rapport est alors publié³, accompagné de ces réponses.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la synthèse des rapports communiqués par chaque collectivité territoriale ne donne pas lieu à l'exercice d'un droit de réponse. Elle est uniquement présentée par le président de la juridiction devant la conférence territoriale de l'action publique⁴.

B - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes constitue un des principaux indicateurs de performance du programme du budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164 - *Cour des comptes et autres juridictions financières*).

Le présent rapport porte sur le suivi des seules recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel, ses rapports publics

thématiques, ses rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ses communications au Parlement et au Gouvernement, ses rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique, ses rapports sur les entreprises publiques et ses référés publiés que le Premier président adresse aux ministres. Certaines publications de la Cour ne sont pas prises en compte dans le calcul de cet indicateur : les **observations définitives**, destinées aux directeurs d'administration centrale et aux exécutifs des organismes ou services contrôlés ; les **notes d'exécution budgétaire** et les **rapports de certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale**. Les recommandations formulées dans ces publications font cependant l'objet d'un suivi régulier. Le suivi des recommandations formulées dans les relevés d'observations définitives est effectué systématiquement lors du contrôle suivant de l'organisme concerné. Celui des recommandations figurant dans les notes d'exécution budgétaires est assuré par l'équipe en charge de leur instruction annuelle. Lorsque l'instruction montre que des recommandations du rapport précédent n'ont pas été mises en œuvre, la Cour peut réitérer ou reformuler les recommandations initiales.

Pour les CRTC, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, communément appelée « loi NOTRe », a fixé la liste des organismes ayant fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion dont la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées doit être suivie. Jusqu'en 2022, cette obligation ne concernait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

³ Certains rapports ne sont pas publiés, notamment lorsqu'ils comportent des observations constituant des secrets protégés par la loi (secret des affaires, secret de la défense, secret médical, etc.).

⁴ Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle est présidée par le président du conseil régional. Les maires des principales communes, les présidents des intercommunalités de plus de 30 000 habitants, les présidents des conseils départementaux et régionaux ainsi que les exécutifs d'autres catégories de collectivités y siègent de plein droit.

Les avis budgétaires formulés par les CRTC

La mission de contrôle budgétaire dévolue aux chambres régionales et territoriales des comptes vise à garantir le respect, par les collectivités locales, des règles encadrant le vote et l'exécution de leurs budgets.

La chambre régionale des comptes intervient dans quatre cas :

- lorsque le budget primitif est adopté trop tardivement (après le 15 avril). Sur saisine du préfet, la CRTC formule des propositions pour le règlement du budget ;
- en cas d'absence d'équilibre réel du budget voté (recettes ne correspondant pas aux dépenses), la CRTC formule ses propositions et le préfet procède lui-même au règlement du budget ;
- en cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, la CRTC peut être saisie par le comptable public concerné, le préfet ou par tout tiers intéressé. Elle constate ce défaut dans un délai d'un mois à compter de la saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité en cause ;
- lorsque l'exécution du budget est en déficit, de 10 % ou plus des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, ou de 5 % dans les autres cas, la CRTC propose des mesures de rétablissement et valide le budget primitif de l'exercice suivant.

Ces avis budgétaires peuvent représenter une part importante de l'activité des CRTC. À titre d'exemple, en 2024, 29 collectivités d'outre-mer ont fait l'objet d'avis donnés par les chambres régionales des comptes Guadeloupe-Guyane-Martinique et La Réunion-Mayotte à la demande des préfets, qui ont représenté 27,6 % de l'ensemble des avis émis sur des collectivités et intercommunalités pour la France entière. Ces avis concernent ainsi une commune sur quatre en Guadeloupe, une commune sur cinq en Guyane, une commune sur six en Martinique et à Mayotte et une commune sur douze à La Réunion.

Même s'ils ne donnent pas lieu à la formulation de recommandations, les avis budgétaires peuvent être accompagnés de plans de redressement visant au redressement de l'équilibre financier des collectivités concernées. À titre d'exemple, en 2022, la CRC Île-de-France a formulé un avis budgétaire sur le déficit excessif du compte administratif de la commune d'Épinay-sous-Sénart, qu'elle a assorti d'un plan de redressement des finances de cette collectivité pour la période 2023-2025. Afin d'accompagner la mise en œuvre de ce plan de redressement, la chambre a inscrit à son programme pour 2023 la réalisation d'un audit flash consacré à la situation financière de la commune. Cet audit a donné lieu à la formulation de six recommandations destinées à améliorer la fiabilité des comptes et de la situation financière de la commune.

C - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?

Pour la Cour comme pour les CRTC, un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes ou services contrôlés aux

recommandations qui leur ont été adressées. Des échanges sont organisés entre les juridictions financières et ces derniers. Ils permettent d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque recommandation selon cinq cotations :

1 MISE EN ŒUVRE TOTALE

→ Les actions entreprises peuvent être jugées satisfaisantes au regard des objectifs fixés, même lorsque tous leurs effets ne se sont pas encore manifestés.

2 MISE EN ŒUVRE PARTIELLE

→ Le travail de mise en œuvre est en cours : les objectifs ne sont pas encore atteints, mais l'organisme se trouve sur une trajectoire orientée vers une mise en œuvre complète, notamment lorsque les mesures à prendre s'étalent sur plusieurs années.
→ La mise en œuvre est incomplète : les objectifs ne sont que partiellement atteints, sans qu'il soit certain que l'organisme ait l'intention de les remplir totalement.

3 NON MISE EN ŒUVRE

→ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire ; pour autant, aucun commencement d'exécution n'est mis en avant, ni étayé.
→ La mise en œuvre est très insuffisante.
→ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir.

4 REFUS DE MISE EN ŒUVRE

→ L'organisme contrôlé refuse expressément la recommandation.

5 DEVENUE SANS OBJET

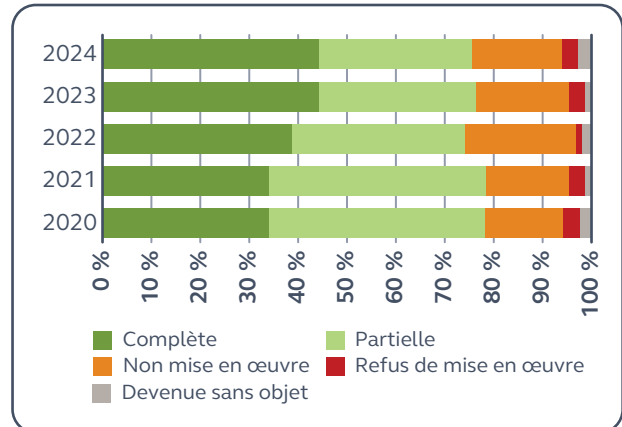
→ Les recommandations sont devenues obsolètes ou leur suivi s'avère inopérant en raison de circonstances de fait ou de droit.

Source : Cour des comptes

D - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières

Le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés (Cour et CRTC) est resté stable depuis 2018, avec 76 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre pour 2024.

Évolution globale du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour et des CRTC au cours des cinq dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes

A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?

La Cour assure chaque année, lors d'une « campagne » spécifique, le suivi des recommandations formulées dans les rapports précédemment publiés dont la liste a été rappelée au chapitre précédent au point précisant *quel est le périmètre du suivi des recommandations* ?

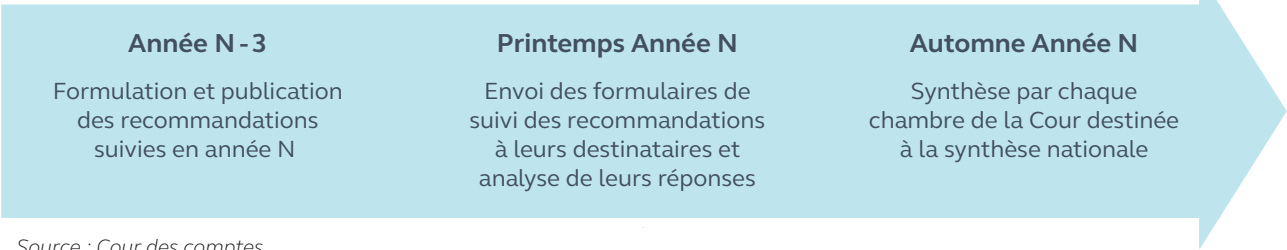
Dans le cadre de cet exercice, les interlocuteurs privilégiés de la Cour sont les secrétaires généraux des ministères, qui doivent s'assurer que les réponses transmises à la Cour permettent d'évaluer leur degré de mise en œuvre. La Cour peut, par

ailleurs, transmettre ses questionnaires sur la mise en œuvre des recommandations aux opérateurs eux-mêmes quand cela est nécessaire.

La Cour a assuré en 2024 le suivi des recommandations formulées dans des rapports publiés en 2021.

Ce recul de trois années permet aux destinataires de disposer d'un délai raisonnable pour engager les réformes nécessaires. La concrétisation de certaines recommandations peut en effet prendre plusieurs années, notamment lorsqu'il s'agit de réorienter une politique publique pour qu'elle produise de meilleurs résultats. Il est parfois nécessaire de procéder à des études complémentaires, de consulter les parties prenantes, voire de réviser la loi.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations de la Cour des comptes



Source : Cour des comptes

B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour

L'augmentation du nombre de recommandations suivies entre 2023 (422) et 2024 (507) s'explique

par le nombre de rapports publiés par la Cour trois ans avant et concernés par la campagne de suivi qui a progressé entre 2020 et 2021 passant de 64 publications suivies à 94.

Nombre de recommandations de la Cour suivies au cours des cinq dernières années

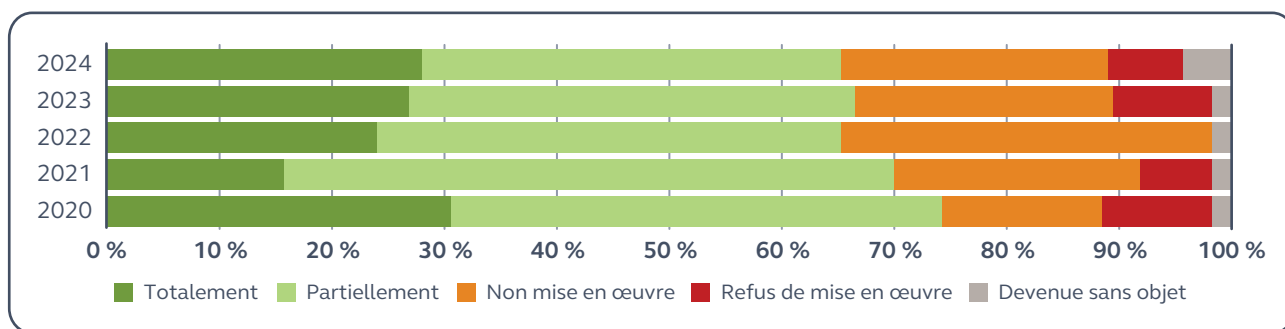
Millésime des rapports et recommandations	2017	2018	2019	2020	2021
Campagne de suivi	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de recommandations suivies	411	399	520	422	507

Source : Cour des comptes

La proportion de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre s'est établie à 64 % en 2024, trois années après la formulation des recommandations suivies.

Après une baisse en 2020 et 2021, la tendance sur les trois dernières années est une stabilisation du nombre des recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre.

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour au cours des cinq dernières campagnes de suivi (2020 à 2024)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : en 2022, les refus de mise en œuvre n'étaient pas comptabilisés indépendamment. Ces refus étaient compris dans la catégorie des recommandations non mises en œuvre.

La campagne de suivi des recommandations menée en 2022 avait été marquée par une amélioration du taux de recommandations totalement mises en œuvre par rapport à 2021, confirmée en 2023 et 2024. Un réel effort est ainsi consenti par les contrôlés pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour sous trois ans. Cette évolution statistique reflète également la reprise de l'activité des acteurs publics après la période de la crise sanitaire, qui avait beaucoup bousculé les priorités dans leurs actions.

En 2024, le contexte politique instable – marqué par la dissolution de l'Assemblée nationale et les remaniements ministériels – a toutefois freiné l'exécution de certaines recommandations. À titre d'exemple, la mise en œuvre d'une recommandation sur la territorialisation des politiques du logement a été interrompue, faute d'arbitrages interministériels en partie liée aux changements de titulaires du portefeuille du logement l'année passée. De même, une recommandation portant sur le renforcement des prérogatives de police judiciaire des agents assermentés intervenant en matière d'habitat indigne n'a pas été mise en œuvre, en l'absence d'arbitrages des ministères concernés.

Plus largement, la part des recommandations non mises en œuvre tend à croître au fil des ans.

Sur le plan méthodologique, plusieurs éléments doivent être soulignés. L'absence de mise en œuvre d'une recommandation ne préjuge pas de la pertinence et de l'avenir de cette recommandation. La rigueur méthodologique de la Cour implique l'exigence de preuves tangibles. À défaut de documentation probante transmise, une recommandation peut être

classée comme non mise en œuvre, même si des actions ont été engagées.

Le suivi, réalisé trois ans après la publication du rapport, peut par ailleurs ne pas coïncider avec le calendrier de mise en œuvre des recommandations prévu par les organismes ou services contrôlés. Certaines recommandations s'inscrivent dans un horizon plus long, notamment les recommandations relatives à la conduite de politiques publiques.

C - Un degré de mise en œuvre qui peut varier selon la nature des recommandations

Dans la plupart des cas, un même rapport de la Cour comporte des recommandations de nature et de granularité différentes, ne nécessitant pas le même calendrier et les mêmes actions pour leur mise en œuvre.

Pour mieux suivre ses recommandations, la Cour s'est attachée à les répartir en deux grandes catégories :

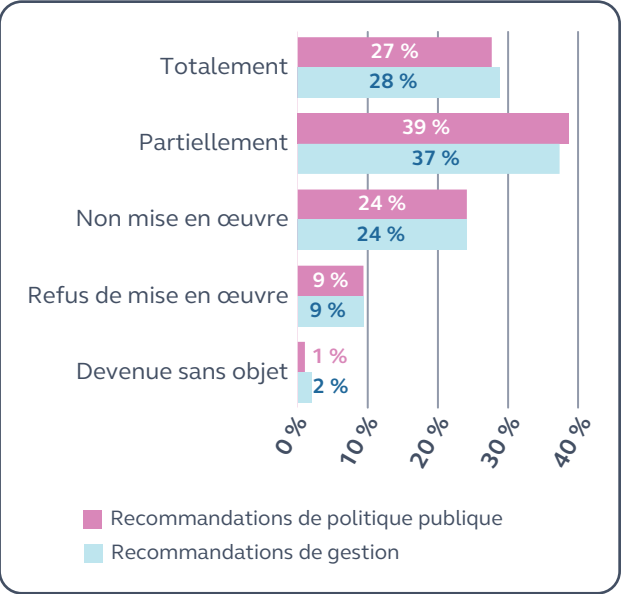
→ **les recommandations relatives à la gestion** des organismes contrôlés quand l'amélioration visée est plutôt une amélioration opérationnelle (organisation interne, budget, ressources humaines, achats, immobilier, systèmes d'information etc.) ;

→ **les recommandations relatives à l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques** quand la recommandation appelle plutôt à des réformes structurelles ou structurantes pour la conduite d'une politique publique (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation etc.).

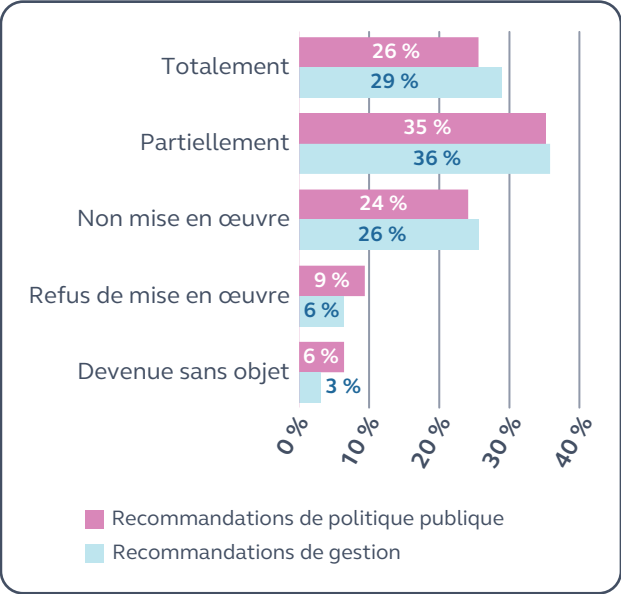
Alors que l'année précédente, le taux de mise en œuvre global était similaire entre les recommandations de gestion et de politique publique, en 2024, les recommandations de politique publique ont été moins bien mises en œuvre. Les recommandations de politique publique sont généralement plus

complexes à mettre en œuvre. Elles concernent souvent plusieurs acteurs publics, peuvent viser des mesures multiples et ont généralement une dimension politique plus marquée. Elles peuvent donc faire l'objet d'un refus de mise en œuvre plus important.

Degré de mise en œuvre des recommandations de gestion et de politique publique émises en 2020



Degré de mise en œuvre des recommandations de gestion et de politique publique émises en 2021



Source : Cour des comptes

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC

En application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), l'exécutif des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doit présenter à l'assemblée délibérante un rapport dans lequel il fait état des suites réservées aux recommandations formulées lors des contrôles des CRTC. Cet examen intervient dans un délai d'un an suivant la publication des observations définitives intéressant la collectivité ou l'EPCI concerné.

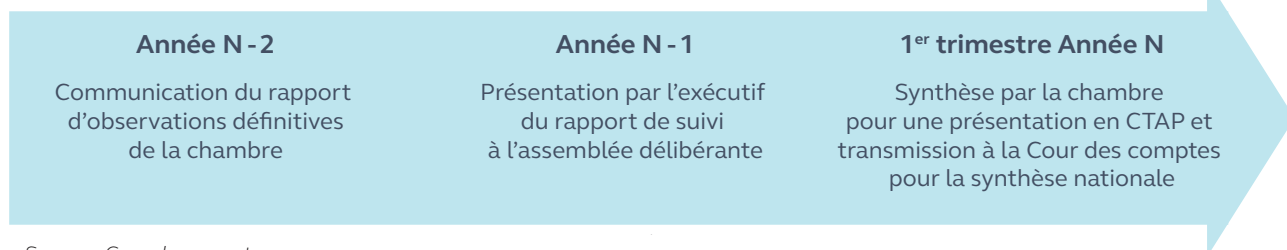
Destinataires de ces rapports de suivi annuels, les CRTC analysent l'effectivité des suites données à leurs recommandations. En général, les collectivités et les EPCI assortissent spontanément leurs rapports de pièces justificatives (délibérations, avenants,

documents contractuels etc.) des mesures qu'ils ont prises pour tenir compte des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes. Toutefois des éclaircissements et des compléments sont sollicités par les CRTC, le cas échéant, pour préciser certains points et pour améliorer la qualité du suivi.

La synthèse est ensuite délibérée par la chambre, puis présentée à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). À l'issue de la campagne annuelle, chaque CRTC transmet sa synthèse annuelle à la Cour des comptes, qui en consolide les résultats et établit le présent rapport de suivi national.

Lors de la campagne de 2024, les CRTC ont réalisé le suivi des recommandations figurant dans les rapports publiés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations des CRTC



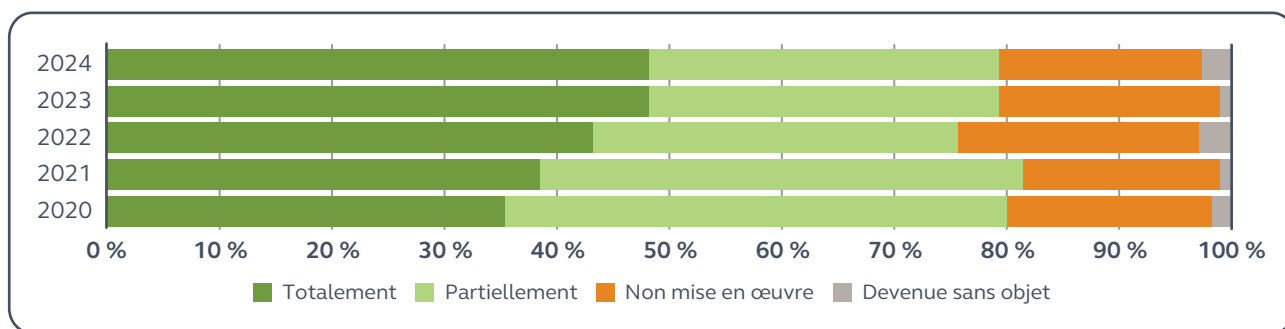
Source : Cour des comptes

B - Une campagne 2024 marquée par une stabilité du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC par les collectivités territoriales

→ 79 % des recommandations émises par les CRTC en 2023 mises en œuvre complètement ou partiellement au bout d'un an (79 % pour celles de 2022)

Parmi les 2 185 recommandations des CRTC suivies lors de la présente campagne, 1 720 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement à l'issue d'une année. Le nombre des recommandations mises en œuvre de manière complète (1 041, soit 47 % de l'ensemble en 2023) est stable par rapport au niveau observé en 2022 (1 130 étaient complètement suivies sur un total de 2 389 recommandations).

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations des CRTC au cours des cinq dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

Les cas de recommandations non mises en œuvre (18 % de l'ensemble des recommandations formulées en 2023) connaissent une légère diminution par rapport à la dernière campagne de suivi (20 % de l'ensemble en 2022).

Les différentes campagnes de suivi des recommandations portent leurs fruits. Dans leur ensemble, les CRTC relèvent un niveau avancé de maturité des actions, notamment en matière de fiabilisation des comptes, de gouvernance, d'harmonisation des régimes indemnitaires ou encore de respect de la durée légale de travail. Les interventions réitérées des juridictions financières dans ces domaines ont encouragé une démarche de progrès.

Toutefois des facteurs d'inertie continuent d'affecter certains champs de la gestion publique locale, notamment lorsque des transferts de compétences, des mutualisations de services ou d'équipements et des réformes structurelles dans la gestion des personnels sont en jeu. Les recommandations portant sur la fonction achat (refonte du circuit de la commande publique, application de nouvelles procédures et recours à des formes d'achats groupés ou mutualisés) et les relations avec les tiers enregistrent des résultats contrastés.

Les refus de mise en œuvre restent exceptionnels, mais augmentent en proportion (3 % de l'ensemble des recommandations suivies). Ils portent souvent

sur la gestion des ressources humaines (temps de travail, rémunérations) et sur la répartition des compétences au sein du bloc communal.

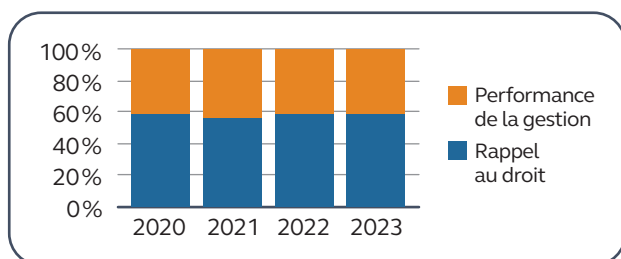
→ Des progrès concernant tous les champs de l'action publique locale

Les recommandations des CRTC sont classées en fonction de leur nature juridique. On distingue à cet effet deux catégories. Certaines d'entre elles visent à mettre fin à des irrégularités et prennent la forme de rappels au droit. Les autres recommandations portent sur la performance de la gestion. Elles invitent leurs destinataires à améliorer leur efficacité ou leur efficience par des mesures de bonne administration, sans invoquer au sens strict une obligation ou un besoin de mise en conformité.

Les rappels au droit représentent 59 % des recommandations émises en 2023 et suivies en 2024. Ils ont le plus souvent pour objet la qualité de l'information financière, les ressources humaines ou les procédures d'octroi de subventions. 41 % des recommandations émises en 2023 et suivies en 2024 ont trait à la performance de la gestion. Elles se rapportent notamment aux questions de gestion financière ou encore au fonctionnement de services publics locaux.

Les proportions respectives de ces deux ensembles de recommandations sont stables par rapport aux précédentes campagnes.

Évolution du nombre des recommandations des CRTC par nature juridique



Source : Cour des comptes

La gouvernance et l'organisation interne des entités (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service, mise en œuvre de réformes organisationnelles) représente près du tiers (30 %) des recommandations suivies par les CRTC en 2024. Les recommandations relatives à la comptabilité (21 % des recommandations suivies) et à la gestion des ressources humaines (16 %) sont également fréquentes. Les recommandations sur les relations avec les tiers (12 %), la situation financière (9 %), la gestion patrimoniale (7 %) et les achats (5 %) des organismes contrôlés sont moins nombreuses. Toutefois leur portée est généralement structurante et couvre des aspects clés de la modernisation des services publics locaux.

C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale

En incitant les collectivités locales à rendre compte de leur situation financière et de leur organisation en toute transparence, le suivi des recommandations stimule les efforts de modernisation. La campagne de suivi de 2024 montre que les recommandations des CRTC ont accompagné des transformations structurantes en ce sens.

1 - Une attention renforcée à la transparence et à la simplification de la gestion

→ Les recommandations portant sur la fiabilité de l'information budgétaire et la qualité de la tenue des comptes demeurent parmi les plus nombreuses et les plus suivies

La fiabilité des états budgétaires et comptables est majeure pour apprécier la situation financière réelle

d'une collectivité locale ou d'un EPCI. Elle permet au citoyen de prendre connaissance de la bonne gestion des investissements financés par l'impôt local.

Eu égard à cet enjeu de démocratie locale, l'établissement des documents budgétaires et des états associés (restes à réaliser, annexes sur la dette, etc.) donne lieu à un nombre important de recommandations. Les collectivités se conforment le plus souvent aux obligations qui leur sont rappelées. La CRC Pays de la Loire indique par exemple que les communes de Commequiers, de Bégrolles-en-Mauges, d'Angles renseignent désormais leurs documents budgétaires, ainsi que leurs annexes budgétaires, de manière exhaustive.

De même, les CRTC portent une attention particulière au respect du principe comptable de prudence, qui se traduit par la constitution de provisions destinées à couvrir les risques identifiés inhérents à l'activité de l'entité. La CRC Hauts-de-France a ainsi formulé cinq recommandations en la matière, qui ont toutes fait l'objet d'une mise en œuvre effective. La commune de Béthune a par exemple constitué une provision relative à un risque d'irrecouvrabilité de certaines créances.

→ Les recommandations en matière de mutualisation de services et de transferts d'équipements participent à une meilleure gestion

Les rapports de suivi des CRTC font également apparaître un bon niveau de mise en œuvre des recommandations concernant la mutualisation de services et de transferts d'équipements, même si les mesures proposées se heurtent parfois à des divergences de vues sur les transferts de compétences ou d'équipements. La CRC Île-de-France indique ainsi que la commune de Neuilly-sur-Seine a refusé de tirer pleinement les conséquences de la répartition des compétences au sein du bloc communal, en ne transférant pas intégralement les personnels du service des déchets ménagers et du service de développement économique à l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense.

Pour autant, les recommandations des CRTC conduisent la plupart du temps à une amélioration concrète de la gouvernance au sein du bloc communal. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes avait par exemple invité plusieurs intercommunalités à

élaborer un projet de territoire. Ce document vise à conduire un diagnostic du territoire en mobilisant ses acteurs et ses partenaires institutionnels, et à déterminer une stratégie territoriale, en identifiant des orientations stratégiques et en les priorisant. Trois des quatre intercommunalités concernées ont pleinement mis en œuvre cette recommandation.

De même, la CRC Bretagne a formulé de nombreuses recommandations visant à clarifier et conforter la gouvernance institutionnelle et financière des intercommunalités, qu'il s'agisse de la définition de l'intérêt communautaire pour les équipements sportifs, de l'adoption d'un pacte financier et fiscal ou encore de la réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

2 - Des avancées concrètes dans le pilotage de réformes et de projets complexes

→ **Le suivi réalisé par les CRTC incite les acteurs publics locaux à améliorer le pilotage des investissements nécessaires au bon fonctionnement des équipements locaux**

Le suivi par les CRTC de leurs recommandations offre l'occasion aux collectivités concernées de consolider leurs outils de gouvernance et de pilotage, en définissant un calendrier opérationnel et en rendant compte de l'avancement des actions auprès de l'organe délibérant et des citoyens.

Dans leurs rapports, les CRC insistent régulièrement sur l'importance d'un pilotage rigoureux des investissements par les collectivités. Elles préconisent la présentation aux organes délibérants locaux de plans pluriannuels afin de garantir un suivi plus transparent des financements. La CRC Centre-Val de Loire a par exemple recommandé à la communauté d'agglomération de Blois-Agglopolys d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement pour favoriser l'adaptation de son service d'eau et d'assainissement aux conséquences du changement climatique, et notamment au risque croissant de sécheresse. Ce plan pluriannuel a été pleinement élaboré.

→ **L'examen réalisé par les CRTC permet également d'attirer l'attention des collectivités sur la gouvernance de leurs systèmes d'information**

Les CRTC examinent, de manière croissante, l'implication des collectivités locales dans la

gouvernance de leur système d'information, notamment par la mise en place de documents cadres et de procédures de sécurité renforcées. La CRC Bretagne a réalisé un contrôle coordonné des quatre départements de son ressort sur cette thématique. À cette occasion, elle a pu appeler trois d'entre eux à adopter un schéma directeur des systèmes d'information ou à le compléter. Disposer d'un document définissant la stratégie et encadrant les évolutions du système d'information et la transformation numérique de la collectivité permet en effet de garantir dans le temps sa cohérence d'ensemble et d'en renforcer la qualité et la sécurité. Le suivi a montré que deux des trois départements concernés avaient nettement progressé en la matière.

→ **La mise en place d'outils de pilotage spécifiques contribue à renforcer la qualité de service**

À l'occasion de l'enquête nationale sur l'exercice de la compétence « développement économique » par les collectivités territoriales, la CRC Bourgogne Franche-Comté a fait le constat du décalage entre la variété et la sophistication des dispositifs d'aide aux entreprises déployés par ces dernières et le caractère rudimentaire et lacunaire des outils de suivi et d'évaluation de leur impact sur l'évolution de l'activité des entreprises soutenues et sur le tissu économique local. En conséquence, trois des cinq organismes contrôlés par la chambre dans le cadre de cette enquête se sont vu recommander d'élaborer un dispositif de suivi et d'évaluation de leurs aides au développement économique ou de conforter les outils déjà mis en place, afin de pouvoir mesurer, dans la durée, leur efficience.

En réponse, la région Bourgogne-Franche-Comté a indiqué qu'elle présentait désormais un bilan annuel spécifique de son action économique rendant compte de toutes ses aides aux entreprises. Elle a par ailleurs précisé que son nouveau schéma régional de développement économique d'innovation et internationalisation des entreprises (SRDEII) pour la période 2022-2028 intégrait un volet « Objectiver - informer - mesurer - évaluer » portant sur la mesure de l'impact des actions de la région en faveur des entreprises.

D - Une meilleure prise en compte de la régularité et de la maîtrise des risques

À l'occasion de leurs contrôles, les CRTC peuvent être amenées à constater des irrégularités concernant notamment la gestion des personnels des collectivités, leurs achats ou les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts. La campagne de 2024 révèle la poursuite des efforts de régularisation opérés dans ces différents domaines.

1 - Une nette progression des régularisations en matière de gestion des personnels

En matière de ressources humaines, la question du temps de travail, et notamment du respect des 1 607 heures annuelles, est l'objet d'observations régulières des CRTC. Les primes versées aux agents constituent également une source importante de recommandations. Ces rémunérations accessoires doivent, tout à la fois, être prévues par un décret institutif, être autorisées de manière précise par l'assemblée délibérante et respecter les plafonds ou règles d'attribution réglementaires. En particulier, en vertu du principe de parité, le régime indemnitaire institué ne peut pas être plus favorable que celui prévu pour les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions comparables, ce qui n'est pas toujours le cas.

Le suivi réalisé par les CRTC montre que les collectivités territoriales réalisent de notables efforts pour se mettre en conformité avec ces obligations. La CRC Nouvelle Aquitaine indique ainsi que quatre communes concernées par la campagne de suivi 2024 ont mis fin à leurs primes irrégulières (Lormont, Saint-Georges-de-Didonne, Mérignac, Cestas). De même, la CRC Mayotte note que la commune de Koungou s'est mise en conformité avec le cadre légal et réglementaire en vigueur en matière de temps de travail en adoptant un règlement intérieur et en mettant en place un système automatisé de contrôle du temps de travail.

Les recommandations formulées en matière de gestion des ressources humaines peuvent toutefois faire l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre. La CRC Grand Est a ainsi recensé deux

refus portant sur la mise en œuvre de la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures (communauté d'agglomération de Colmar et commune d'Illkirch-Graffenstaden). Ces deux collectivités estiment que l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'est pas applicable aux collectivités territoriales d'Alsace et de Moselle. Cette position est contraire au cadre légal. En effet, comme l'a rappelé une réponse ministérielle du 5 août 2021, la durée de 1 607 heures constitue un forfait applicable uniformément et indépendamment du nombre de jours fériés chômés, qu'il s'agisse des jours fériés de droit commun ou de jours fériés spécifiques, dont ceux en vigueur dans les trois départements d'Alsace-Moselle.

2 - Une responsabilisation renforcée des gestionnaires publics locaux

Les recommandations formulées par les CRTC ne constituent pas des injonctions. Elles ont une valeur d'**alerte**. Elles permettent notamment d'anticiper les conséquences potentielles de risques juridiques avant qu'ils ne s'aggravent et n'entraînent la mise en jeu éventuelle de la responsabilité des gestionnaires publics.

Les CRTC sont ainsi amenées à formuler des recommandations pour prévenir les situations de non-conformité en matière de **commande publique**. À titre d'exemple, la CRC Corse a formulé trois recommandations en matière de commande publique, qui ont toutes été suivies d'effet. Deux d'entre elles concernaient l'élaboration d'un règlement intérieur par la commune de Furiani et la communauté de communes Pasquale Paoli. Cette dernière est allée encore plus loin en se dotant d'une nomenclature des achats et d'un logiciel dédié pour garantir le respect des seuils de procédures et améliorer l'efficacité de la commande publique. En outre, le conseil municipal de la commune de Furiani est désormais régulièrement tenu informé de l'exercice de la délégation octroyée au maire en matière de commande publique.

De manière générale, les rappels au droit contribuent à la diffusion de bonnes pratiques et de la culture de la maîtrise des risques. Ils concourent au développement de dispositifs préventifs tels

que les mesures de contrôle interne ou les alertes éthiques. Un certain nombre de recommandations des CRTC visent notamment à assurer une **meilleure prévention des conflits d'intérêts**. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi demandé à la commune de Riom de mettre en place un dispositif de contrôle interne permettant de maîtriser les risques d'atteinte à la probité. En réponse, cette commune indique avoir créé une direction générale adjointe chargée de l'« évaluation des politiques publiques et conseils en gestion ». Cette nouvelle mission repose sur une organisation structurée du contrôle interne et sur le lancement de la démarche de cartographie des risques.

De même, les CRTC préconisent souvent un renforcement des dispositifs de contrôle interne financier. Constatant l'augmentation du nombre d'erreurs de mandats détectées par le comptable public, la CRC Normandie a ainsi demandé à la région de renforcer son dispositif de contrôle de l'ordonnancement des dépenses. Cette dernière a mis en œuvre plusieurs actions en ce sens (renforcement de la formation des agents, production d'une fiche de procédure retraçant les principaux points à contrôler, instauration de binômes pour assurer la qualité de service, etc.).

E - Une attention renforcée à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux

Les rapports de suivi transmis aux CRTC au titre de la campagne de 2024 font apparaître des avancées notables pour les recommandations relatives aux équipements et aux services publics de proximité. Les actions mises en œuvre peuvent prendre plus de temps pour des infrastructures soulevant des enjeux financiers conséquents et des politiques mobilisant de multiples acteurs.

→ **Le suivi des recommandations de la campagne de 2024 révèle un intérêt croissant des acteurs publics locaux pour renforcer la qualité de service à court ou à moyen terme**

Le bon fonctionnement des équipements de proximité et des services rendus à la population

est au cœur des préoccupations des citoyens. Il participe à l'activité économique et sociale ainsi qu'au cadre de vie.

À titre d'exemple, la CRC Corse a formulé plusieurs recommandations visant à un renforcement du contrôle du service public du transport aérien. Sur la base des obligations de service public définies par la collectivité de Corse, l'office des transports de la Corse (OTC) conclut des conventions de délégation de service public pour les douze liaisons aériennes entre les quatre aéroports insulaires et ceux de Paris-Orly, Marseille et Nice, qui ont transporté 2,1 millions de passagers en 2023. À la suite des observations de la chambre, l'office a, le 11 décembre 2023, présenté à son conseil d'administration un rapport d'analyse des comptes d'exploitation du délégataire et de suivi de la compensation financière allouée pour le fonctionnement du service. Ce rapport offre une synthèse des données transmises par le délégataire sur ses principales obligations, tant financières que qualitatives. Il a également été présenté à l'assemblée de Corse le 30 mai 2024. Par ailleurs, dans le cadre de la nouvelle délégation de service couvrant la période 2024-2027, l'OTC a revu le suivi de l'exécution du contrat en renforçant et en formalisant une comitologie déjà expérimentée depuis la crise sanitaire en 2020. Les nouveaux comités, au nombre de quatre (comité de suivi environnemental, économique et juridique, comité de suivi opérationnel, comité de présentation et d'analyse du programme et comité d'analyse de l'exécution de la convention), se sont réunis régulièrement en 2024.

Sur une autre thématique, la CRC Nouvelle-Aquitaine a recommandé à la société d'économie mixte 24 Périgord Énergies d'intégrer dans ses axes stratégiques les évolutions apportées par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat pour le développement des énergies renouvelables (EnR). Cela concerne, par exemple, l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques sur les nouveaux entrepôts et supermarchés et les ombrières de stationnement. Il était recommandé à la société de se donner pour objectif d'accompagner les acteurs publics et privés dans l'accomplissement des nouvelles dispositions de cette loi. La société, dans sa réponse, s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation dès l'exercice 2025.

→ **Les recommandations formulées dans le cadre d'enquêtes régionales sont aussi un vecteur d'amélioration de dispositifs publics clés pour les territoires concernés**

Grâce à une approche comparative, les enquêtes régionales des CRTC font émerger les besoins structurants à l'échelle d'un territoire donné et mettent en lumière des **solutions communes**.

La CRC Hauts-de-France a ainsi réalisé une enquête régionale sur la réhabilitation des friches en logements. Neuf contrôles ont été réalisés, débouchant sur des recommandations organisées autour de deux axes majeurs. Tout d'abord, une meilleure intégration des opérations de recyclage dans des projets urbains globaux est recherchée. Cela garantit une stratégie cohérente, mieux à même d'améliorer la qualité de vie des habitants, de réduire l'étalement urbain et de préserver les ressources naturelles. Arras, avec la friche Schramm (ancienne caserne de cavalerie) et son emprise foncière de 2,8 hectares, l'illustre particulièrement. En 2022, les bâtiments restaurés ont offert un total de 312 logements commercialisés. Les liaisons créées au sein du tissu urbain ont permis de désenclaver le site, qui fait désormais partie intégrante de la ville. Par ailleurs, lors de l'examen

des projets de reconversion des friches, la chambre a formulé diverses recommandations tendant à mieux conduire ces opérations. Par exemple, une recommandation visant à réaliser un compte rendu d'activité actualisé pour la zone d'aménagement concerté de Gournay, au sein de la communauté de communes Creil Sud Oise, a été pleinement mise en œuvre.

Sur un tout autre sujet, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes s'est intéressée à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du Léman Express, en coordination avec la Cour des comptes de la République et canton de Genève et la Cour des comptes du canton de Vaud. L'audit en commun de performance réalisé à cette occasion a porté sur la mise en œuvre et l'utilisation des mesures de mobilité destinées à favoriser le report modal vers le Léman Express, mis en service en 2019. De manière générale, la chambre a incité les intercommunalités concernées à se conformer aux dispositions de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités en assurant pleinement le rôle d'autorités organisatrices des mobilités. De même, un meilleur suivi de l'utilisation des pôles d'échange multimodaux et des aménagements cyclables était recommandé.

02.

L'impact des recommandations formulées par les juridictions financières

La Monnaie de Paris

La Cour a réalisé en 2017 un contrôle des comptes et de la gestion de La Monnaie de Paris¹, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) sous tutelle du ministre chargé de l'économie². Héritier de l'ancienne direction des monnaies et médailles du ministère de l'économie, l'EPIC frappe, pour le compte de l'État, la monnaie courante, c'est-à-dire les pièces d'euros nationales en circulation. Il produit et commercialise des monnaies de collection françaises ayant cours légal et libératoire, des monnaies métalliques courantes étrangères et des décorations pour des institutions ou des entreprises. Il doit aussi conserver et présenter au public ses collections historiques et mettre en valeur l'Hôtel des monnaies, situé 11 quai de Conti à Paris, qui lui a été remis en dotation par l'État. La production de pièces est répartie entre les ateliers parisiens et l'usine de Pessac.

Compte tenu de la décroissance du volume de pièces de monnaies courantes commandées par l'État, l'établissement a été amené à rechercher d'autres leviers de croissance, notamment sur le marché des monnaies de collection et la frappe de pièces pour des pays étrangers. Il a connu un développement important de ses activités sur la période récente avec un chiffre d'affaires passé de 117,2 M€ en 2017 à 162,1 M€ en 2023. En 2024, dans un contexte où ses activités ont été particulièrement soutenues par les collections

liées aux Jeux olympiques de Paris, son chiffre d'affaires a atteint 193,9 M€ et son résultat net 6,4 M€.

À l'occasion d'un contrôle mené en 2024³, la Cour a examiné la façon dont les quatre recommandations formulées dans son précédent rapport avaient été mises en œuvre.

1 - Des pistes d'amélioration persistantes dans la gestion des ressources humaines

En 2017, la Cour relevait la transformation des ressources humaines de La Monnaie de Paris et la maîtrise de sa masse salariale. Elle soulignait que La Monnaie avait mis en place un nouveau référentiel de gestion des effectifs, que le climat social était plus apaisé et, qu'entre 2006 et 2012, les effectifs de l'établissement avaient décru de plus de 30 personnes par an, pour s'établir à 468 salariés fin 2011, avant de se stabiliser, atteignant 471 fin 2015⁴. Elle notait que le salaire moyen était

resté relativement stable sur la période 2012-2015, alors que le niveau de qualification des personnels avait augmenté, du fait d'une politique salariale rigoureuse.

En revanche, elle relevait la persistance de déséquilibres salariaux entre les hommes et les femmes, le recul du nombre de travailleurs en situation de handicap sur la période, la hausse

Recommandation n° 1 :

poursuivre l'adaptation de la gestion des ressources humaines à la situation concurrentielle – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

fixer un cadre d'évolution à l'EPIC qui tienne compte d'un niveau réaliste de commandes de pièces d'euro et ajuste en conséquence le montant de la valeur ajoutée servi par l'État – mise en œuvre.

Recommandation n° 3 :

adopter avant fin 2017 un nouveau plan stratégique et une convention pluriannuelle entre l'établissement et l'État fondés sur des perspectives d'activité réalistes – mise en œuvre.

Recommandation n° 4 :

définir, dans le cadre de la convention pluriannuelle, un modèle économique des monnaies de collection à valeur faciale neutre pour le budget de l'État – mise en œuvre.

¹ Portant sur les exercices 2012 à 2015.

² La tutelle est assurée par trois directions du ministère : l'Agence des participations de l'État, la direction générale du Trésor et la direction du budget.

³ Contrôle portant sur les comptes et la gestion des exercices 2017 à 2024.

⁴ La masse salariale affectée au cœur de métier industriel étant la plus en recul, au profit d'autres métiers.

des frais d'intérim, notamment à l'usine de Pessac, multipliés par 2,5 entre 2011 et 2015, un absentéisme élevé, le creusement de l'écart des rémunérations au sein de l'entreprise, et émettait des critiques sur le montant élevé des indemnités transactionnelles. Enfin, la Cour soulignait que, du fait de la diminution du chiffre d'affaires entre 2012 et 2015, les ratios masse salariale/chiffre d'affaires et masse salariale/valeur ajoutée s'étaient élevés mécaniquement à 24 % et 82,2 % en 2015 (pour 20 % et 52,2 % en 2012), évolution jugée préoccupante. Elle recommandait donc de « *poursuivre l'adaptation de la gestion des ressources humaines à la situation concurrentielle* » (recommandation n° 1).

Depuis 2017, la gestion des ressources humaines de La Monnaie de Paris a été modernisée et rationalisée⁵. La Monnaie de Paris a mis en œuvre un plan de réduction des effectifs, de 473 salariés en CDI en 2018 à 432 en 2022, reposant principalement sur le non-remplacement des départs. Cette diminution des effectifs a pu être menée alors même que le chiffre d'affaires des monnaies de collection connaissait une hausse importante et dans un contexte de stabilité du chiffre d'affaires sur les monnaies courantes étrangères. Cependant, en 2023 et 2024, les effectifs ont recommencé à augmenter (456 salariés en CDI fin 2024), notamment à la direction financière, à l'atelier de gravure et à la direction commerciale.

De 2017 à 2022, malgré la réduction des effectifs en CDI et le remplacement des ouvriers d'État partis en retraite par des salariés contractuels plus jeunes, recrutés à des salaires inférieurs, la masse salariale est restée stable (31,7 M€ en 2017, 32 M€ en 2022), en raison de l'évolution du niveau des rémunérations. Après 2022, la hausse des charges de personnel s'explique en grande partie par la prise en compte de l'inflation. En 2024, elles s'élèvent à 35,3 M€ (hors intéressement). Le rapport masse salariale/valeur ajoutée, qui avait été ramené à 68 % en 2018, a de nouveau augmenté, s'établissant à 73 % en 2023, et son amélioration en 2024 (63,5 %) est fragile car liée au contexte exceptionnel des Jeux olympiques

et paralympiques (JOP) de Paris, qui a largement bénéficié à La Monnaie de Paris.

Par ailleurs, un certain nombre de points d'attention relevés par la Cour dans son précédent rapport demeurent non traités. Sur la période 2017-2024, le nombre de ruptures conventionnelles a augmenté (jusqu'à 23 pour la seule année 2022) et les transactions faisant suite aux ruptures conventionnelles et aux licenciements ont coûté plus de 800 000 € à La Monnaie de Paris, d'après les calculs effectués par la Cour. Le recours à l'intérim a également augmenté (+ 16 %) et l'absentéisme se situe toujours à un niveau élevé, notamment en 2022. Enfin, si le taux de 6 % de personnes en situation de handicap employés a été atteint par La Monnaie de Paris en 2023, en revanche, les résultats peuvent encore être améliorés en matière d'égalité entre les hommes et les femmes⁶ et le nombre de femmes présentes au Comex a diminué ces dernières années.

Le climat social reste assez tendu sur la période récente. La demande de versement d'une « prime JO » a entraîné un mouvement de grève particulièrement long, initié sur le site parisien en mars 2024, en pleine période de production des médailles olympiques. Ce mouvement s'est conclu par un accord en juin 2024 sur une nouvelle grille de classification.

La recommandation formulée par la Cour a donc été mise en œuvre de manière partielle.

2 - Une nécessaire diversification de l'activité pour tenir compte de la baisse de la commande de monnaies courantes par l'État

La Cour recommandait à La Monnaie de Paris et à l'État de « *fixer un cadre d'évolution à l'EPIC qui tienne compte d'un niveau réaliste de pièces d'euros et ajuste en conséquence le montant de la valeur ajoutée servi par l'État* » (recommandation n° 2), et d'« *adopter avant fin 2017 un nouveau plan stratégique et une convention pluriannuelle entre l'établissement et l'État fondés sur des perspectives d'activités réalistes* » (recommandation n° 3).

⁵ Mise en place d'un reporting trimestriel suivi par le comité des rémunérations, professionnalisation du processus de suivi de la masse salariale, procédure de pilotage des effectifs.

⁶ Les actions déjà réalisées en matière de rééquilibrage des rémunérations ont permis d'atteindre un index de 90/100 en 2024, soit le meilleur résultat obtenu depuis 2019.

Les deux contrats pluriannuels successifs (couvrant les périodes 2018-2022 et 2023-2027) signés par l'État et La Monnaie de Paris ont acté une baisse structurelle de la commande de monnaies métalliques courantes par l'État (de respectivement -5 % et -8 % en rythme annuel) permettant de rapprocher les volumes produits des besoins de l'économie constatés par la Banque de France.

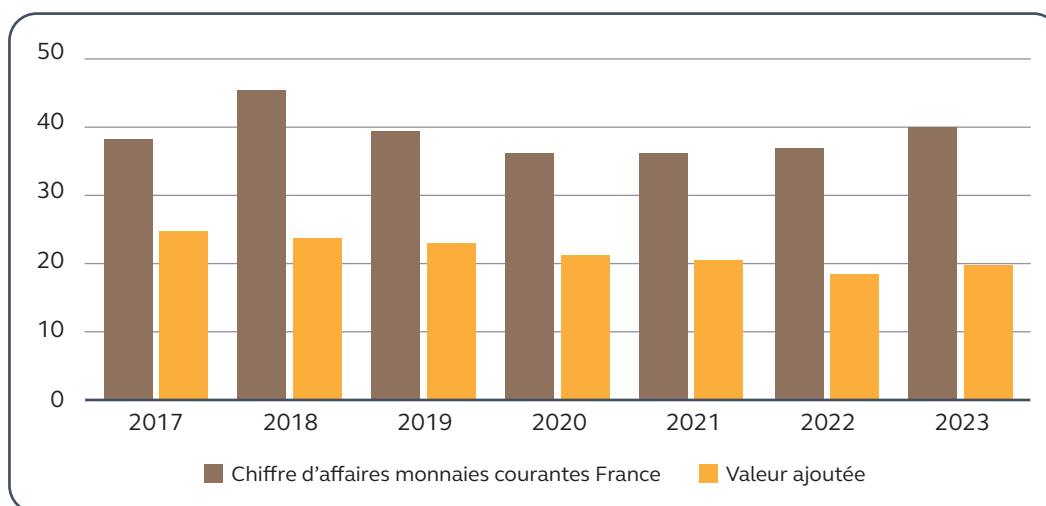
Le dernier contrat pluriannuel établit une méthode de prévision de commande des pièces en euros largement revue, désormais fonction de la demande réelle de l'économie en nouvelles monnaies métalliques et des stocks résiduels de l'État conservés par la Banque de France. Grâce à cette trajectoire plus cohérente et à la visibilité à moyen terme dont elle bénéficie, La Monnaie de Paris doit être en mesure de mieux calibrer son outil industriel, le contrat pluriannuel faisant figurer des objectifs de financement de la maintenance de son appareil industriel.

Les contrats pluriannuels déterminent un montant prévisionnel de valeur ajoutée de transformation, qui correspond au versement effectué par l'État

à La Monnaie de Paris pour couvrir les coûts de production des monnaies courantes (hors achat des flans⁷) et une partie des coûts des missions de service public (musée, conservation, etc...), tout en permettant à l'établissement de dégager une marge servant à couvrir *a minima* l'entretien de l'appareil de production. Ce dispositif donne à La Monnaie de Paris une visibilité sur les montants de sa marge et de la valeur ajoutée de transformation, tendancielle en diminution (23,6 M€ en 2018, 18,2 M€ en 2022, 19,8 en 2023, 18,7 M€ en 2027).

Les crédits versés par l'État ont cependant diminué de manière plus progressive que les volumes de pièces commandés : la valeur ajoutée de transformation baisse ainsi de 5,5 % dans le cadre de l'actuel contrat pluriannuel alors que les volumes de pièces produites baissent d'environ 30 %. Ce différentiel permet à l'établissement de dégager une rentabilité d'un niveau raisonnable, en tenant compte de la nécessaire rationalisation de l'outil de production et des perspectives d'amélioration de la productivité.

Évolution du chiffre d'affaires des monnaies courantes françaises et de la valeur ajoutée de transformation (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données Monnaie de Paris et DGT

Les plans stratégiques successifs de La Monnaie de Paris (2018-2022, Monnaie 2024, et Ambition 2027), prenant acte de la baisse structurelle de la commande de l'État, ont fixé des objectifs de croissance des autres activités. La production de

monnaies de collection et de monnaies courantes étrangères a fortement augmenté ; de nouvelles offres commerciales ont été conçues en mettant l'accent sur l'amélioration du service rendu au client ; les activités culturelles et événementielles

⁷ Un flan métallique est un morceau de métal taillé et pesé, prêt à être frappé dans une presse.

organisées dans l'Hôtel des monnaies ont été développées. Certains projets de diversification des activités sont encore en cours de développement, tel que le projet de monnaie d'investissement en métal (or), dit « bullion », et un projet de valorisation immobilière du site de Pessac.

La Monnaie de Paris a tenu compte de la baisse de la commande de l'État pour déterminer ses perspectives de développement dans sa planification stratégique pluriannuelle. L'État, quant à lui, a fondé ses commandes sur des prévisions plus réalistes. Les recommandations n° 2 et n° 3 ont donc été mises en œuvre.

3 - La définition d'un nouveau modèle économique pour les monnaies de collection à valeur faciale neutre pour l'État

En 2017, la Cour recommandait que l'Agence des participations de l'État (APE) et la direction générale du Trésor (DGT) « *défini[ssent], dans le cadre de la convention pluriannuelle, un modèle économique des monnaies de collection à valeur faciale neutre pour le budget de l'État.* » (recommandation n° 4).

Les monnaies de collection dites « à valeur faciale » ou « euros or et argent » sont commercialisées par La Monnaie de Paris depuis 2008. Vendues à leur valeur faciale, ou à un prix très légèrement supérieur, elles ont cours légal et peuvent être, à tout moment, échangées auprès de la Banque de France. Elles se distinguent des pièces de monnaies de collection dites « traditionnelles » dont la valeur faciale est très inférieure au prix de vente.

Cette recommandation faisait suite à la problématique du volume croissant de retour des pièces de monnaies de collection à valeur faciale à la Banque de France, conséquence de l'augmentation des volumes produits par La Monnaie de Paris. Cette situation avait donné lieu, en 2016, au refus de La Monnaie de Paris de reprendre les pièces transférées à la Banque de France, puis à la signature d'un avenant au contrat pluriannuel en février 2017 qui prévoyait un dispositif temporaire. L'État et

La Monnaie s'accordaient pour engager une réflexion, en vue du prochain contrat pluriannuel, sur le modèle économique de l'activité de production de ces pièces et sur les ajustements nécessaires afin de réduire ces retours et leurs conséquences financières. La recommandation de la Cour était destinée à éviter toute intervention financière de la part de l'État lors du retour des pièces aux guichets de la Banque de France, La Monnaie de Paris devant en supporter le coût.

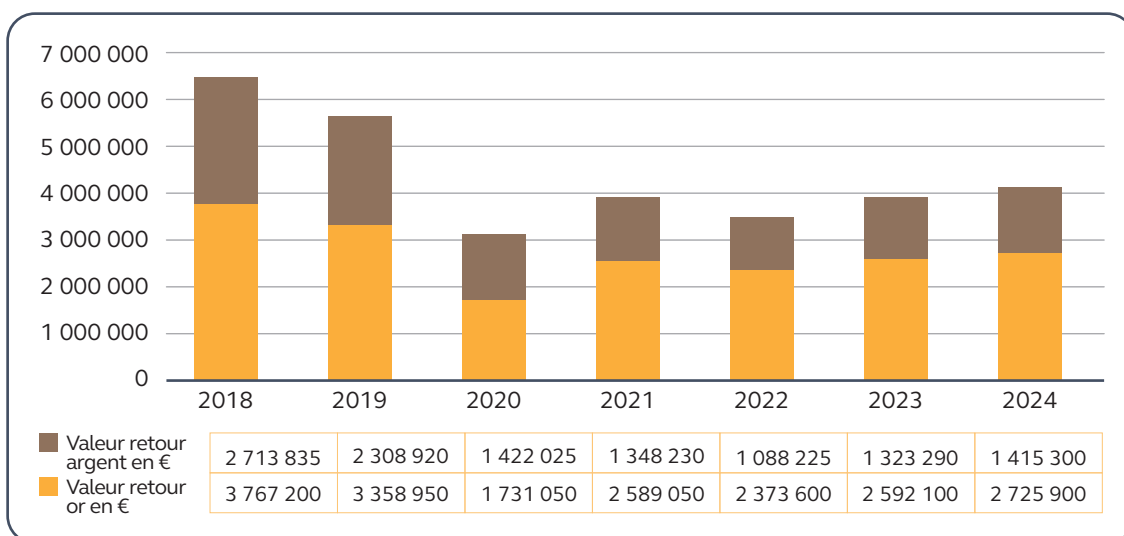
Le contrat pluriannuel 2018-2022 a permis d'arrêter un dispositif pérenne. Désormais, les retours de monnaies de collection à la Banque de France donnent lieu chaque année à un rachat de ces pièces par La Monnaie de Paris à l'État, à leur valeur faciale. L'État restitue pour sa part le seigneurage⁸ initialement perçu lors de leur vente. Ce schéma assure une neutralité budgétaire de l'opération pour l'État. Le volume d'émission total des monnaies de collection à valeur faciale par La Monnaie de Paris est également validé chaque année au moment du vote de son budget et les prévisions sont affinées en fonction de l'évolution des retours. Par ailleurs, La Monnaie provisionne désormais chaque année dans ses comptes le risque de retour futur des monnaies de collection du millésime de l'année⁹. Enfin, pour limiter les retours à la Banque de France, La Monnaie de Paris a décorrélé le prix de vente des pièces de leur valeur faciale : le prix de vente étant désormais supérieur à la valeur faciale, l'acheteur qui les retourne récupère une somme inférieure au prix d'achat acquitté. Cette stratégie s'est révélée efficace, puisque les retours à la Banque de France ont globalement diminué, en dépit de la croissance des volumes de pièces de monnaies de collection vendues.

La direction générale du Trésor continue pour sa part d'effectuer un suivi rapproché de l'activité de production des pièces de monnaie de collection à valeur faciale et vérifie chaque année les niveaux de retour constatés trimestriellement, à partir des données transmises par la Banque de France, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et La Monnaie de Paris.

⁸ En contrepartie du privilège d'émettre des pièces de monnaie de collection ayant cours légal en France, La Monnaie de Paris verse à l'État un montant appelé seigneurage.

⁹ Avant 2017, La Monnaie de Paris ne provisionnait pas le risque de retour des pièces de monnaie de collection à valeur faciale, ce qui générait un risque important sur ses comptes. À la suite du rapport de la Cour des comptes de 2017 et de celui de l'Inspection Générale des Finances, il a été décidé de provisionner ce risque.

Évolution de la valeur des pièces retournées à la Banque de France



Source : Monnaie de Paris

La recommandation de la Cour a donc été totalement mise en œuvre : la problématique du retour des monnaies de collection à la Banque de France a été traitée en assurant à la fois une neutralité budgétaire pour l'État et en maîtrisant le risque qui pesait sur les comptes de La Monnaie de Paris.

Trois des quatre recommandations faites par la Cour en 2017 concernant La Monnaie de Paris ont été totalement mises en œuvre, la recommandation relative à la modernisation de la gestion des ressources humaines restant, quant à elle, mise en œuvre de manière partielle.

L'Institut National de la Consommation

La Cour a réalisé en 2016 un contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut national de la consommation (INC)¹, établissement public placé sous la tutelle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui a vocation à être un centre de ressources et d'expertise s'adressant à la fois au grand public et aux associations de défense des consommateurs.

À l'occasion d'un rapport publié en 2025², la Cour a suivi la mise en œuvre des recommandations formulées dans son précédent rapport.

La situation financière de l'établissement s'est profondément dégradée depuis 2016, confirmant les difficultés structurelles du magazine « 60 millions de consommateurs » que la Cour avait mises en lumière. En 2023, l'établissement enregistrait un résultat déficitaire de 1,0 M€ pour un chiffre d'affaires de 9,0 M€.

Un modèle unique en Europe et en crise profonde

L'INC est un établissement public industriel et commercial créé en 1966 qui édite le magazine « 60 millions de consommateurs » depuis 1970, propose une expertise technique aux associations de défense des consommateurs et contribue à l'information du grand public sur les enjeux de la consommation.

Parmi les principaux pays européens, la France est le seul à avoir fait le choix de confier ces missions à un établissement public. Les autres États s'appuient généralement sur des organisations de type associatif bénéficiant de financements publics, en particulier pour la réalisation d'essais comparatifs et la publication d'un magazine à destination des consommateurs.

L'INC est en grande difficulté financière et ne poursuit son activité que grâce aux aides exceptionnelles versées par l'État. Son activité presse, déclinante depuis les années 1990, s'est effondrée depuis la crise sanitaire de 2020.

Recommandation n° 1 :

fixer à l'établissement des objectifs clairs, partagés et évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants – *mise en œuvre*.

1 - Une stratégie trop longtemps incertaine et qui reste à mettre en œuvre

Dans son rapport de 2016, la Cour recommandait à la DGCCRF de « *fixer à l'établissement des objectifs clairs, évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration* ». La situation à l'issue de la période 2016-2023 est contrastée.

Des efforts ont été réalisés afin de renforcer la gouvernance et le pilotage de l'INC, en particulier au sein de son conseil d'administration. Celui-ci est fréquemment réuni et correctement tenu informé de l'activité de l'établissement. Les discussions sont soutenues, en particulier à l'occasion de la

présentation des documents budgétaires. Le conseil d'administration est informé ou consulté sur les grands chantiers stratégiques de l'établissement, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la mise en conformité de ses achats avec les règles de la commande publique et la maîtrise des risques.

Cependant, la relation avec la tutelle reste marquée par des ambiguïtés et l'absence de perspectives claires. Les faiblesses soulignées par la Cour en 2016 ont été accentuées sur la période suivante par des relations tendues voire conflictuelles avec la direction générale de l'établissement, au moins jusqu'au changement de directeur général opéré en 2019. Pendant plusieurs années, l'établissement s'est trouvé sans directives claires de la DGCCRF, comme en témoigne l'absence, d'une part, de contrat d'objectifs et de performance (COP) entre janvier 2018 et mars 2022 et, d'autre part, de lettre

¹ [Contrôle portant sur les exercices 2010 à 2015](#), observations définitives publiées en décembre 2016.

² [Contrôle portant sur les exercices 2016 à 2023](#), observations définitives publiées en mars 2025.

de mission annuelle adressée par les ministres au directeur général, qui n'est intervenue qu'à partir de 2020.

Le « plan stratégique 2020-2025 » de la DGCCRF illustre cet impensé : il comporte bien un « *chantier* » intitulé « *renforcer nos relations avec l'INC et avec les associations de consommateurs* » mais l'Institut n'y est décrit que comme un « *partenaire* » participant à l'information du public au même titre que les associations de défense des consommateurs.

Alors même que les difficultés rencontrées par l'INC étaient déjà connues lors de l'élaboration de ce document stratégique, elles n'ont pas été évoquées et la DGCCRF prévoyait seulement de réexaminer ses relations avec l'établissement « *afin de mieux coordonner [ses] actions en matière d'information et de prévention* ». Il n'était notamment pas fait mention du magazine « 60 millions » alors que celui-ci représente désormais l'essentiel de l'activité de l'établissement et qu'il constitue un enjeu majeur dans sa situation financière critique. De même, les questions anciennes et fondamentales sur la nature et le périmètre des activités de l'établissement n'étaient pas évoquées. Le « plan stratégique » prenait acte de la situation telle qu'elle était lors de son élaboration et ne proposait aucune perspective pour l'INC.

La seule action concrète relative à l'INC qui découlait de sa mention dans le document stratégique de la DGCCRF visait à réduire la redondance des fiches pratiques et juridiques publiées par les deux administrations. La DGCCRF se fixait comme objectif de supprimer les doublons et de « *réaliser les fiches pratiques en étroite collaboration avec l'INC* ». Ce chantier, pourtant modeste, a rapidement été abandonné car les deux parties ont considéré que les moyens humains disponibles étaient insuffisants.

Il n'existe pas non plus de relations formalisées entre la DGCCRF et l'INC sur la programmation et la réalisation des essais comparatifs, de même que pour la préparation du programme de contrôles de la DGCCRF (qui exploite toutefois les informations relayées par les médias, dont ceux de l'INC).

Prenant acte de la situation économique critique de l'INC, le COP finalement signé en 2022 avec l'État entérine l'arrêt de certaines activités auparavant réalisées au profit des associations nationales de défense des consommateurs ou des centres

techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées. Il donne cependant à l'INC des objectifs ambitieux au titre de ses missions d'information des consommateurs et de soutien aux mouvements consuméristes.

Les faiblesses structurelles de l'établissement sont pourtant identifiées depuis longtemps, en particulier son positionnement ambigu : en tant qu'opérateur participant à la politique de protection des consommateurs, l'INC bénéficie d'une subvention publique et doit remplir des missions d'information du public et de soutien aux associations de défense des consommateurs, mais il est aussi un éditeur de presse distribuant un magazine payant, en concurrence avec d'autres publications, et revendiquant à ce titre une indépendance éditoriale. L'INC est dans une tension permanente et jamais résolue entre sa tutelle, le grand public et les associations de défense des consommateurs.

Les questions autour de la nature des missions confiées à l'INC, du périmètre et du financement de chaque catégorie d'activités sont anciennes et non tranchées.

Tirant les conséquences des difficultés structurelles rencontrées par l'établissement, le gouvernement a décidé en novembre 2024 d'engager la cession du magazine à un acteur privé et de mettre fin à l'activité de presse de l'INC. Cette décision doit désormais être mise en œuvre par la DGCCRF et l'INC.

Le maintien d'une activité de presse subventionnée par l'État dans un marché concurrentiel et en déclin n'est en effet plus justifié. La cession du magazine impose cependant de redéfinir les missions de l'établissement et d'assurer leur cohérence avec l'action de la DGCCRF. Les missions d'information des consommateurs et de soutien aux associations de défense des consommateurs, actuellement remplies par l'INC, doivent ainsi être repensées dans le cadre d'une stratégie globale qu'il appartient à la DGCCRF d'élaborer.

2 - Des partenariats qui restent limités

Dans son rapport de 2016, la Cour soulignait le potentiel des partenariats afin d'augmenter les fonds propres de l'établissement et recommandait à l'INC de « *développer les partenariats, en recourant notamment à des doctorants* ».

Les partenariats constituent pour l'INC une source de financements encore limitée mais non négligeable. Ils prennent principalement deux formes.

D'une part, l'INC construit avec ses partenaires des campagnes d'information, en particulier autour de l'émission télévisée Consomag, comme elle l'a notamment fait avec l'Office français de la biodiversité, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité nationale des jeux. L'INC développe aussi des outils adaptés aux différents publics et enjeux, comme des chroniques audio, des tutoriels, des *podcasts*, des cours en ligne (*Mooc*), etc. Dans le cadre d'un partenariat avec l'association professionnelle France Bois Forêt, l'INC a ainsi produit en 2023 dix chroniques audios intitulées « Le bois, les forêts, et nous ! », diffusées sur les principales plateformes de *podcasts*. L'INC a aussi conclu un partenariat avec le ministère des sports pour la réalisation de vidéos sur la prévention de la noyade, sur les comportements à adopter dans les sports d'hiver et sur la sécurité durant les sorties en montagne.

D'autre part, l'INC peut nouer des partenariats sur des tests comparatifs et des études de produits et de services, dont les résultats peuvent faire l'objet d'une publication dans le magazine « 60 millions ». L'Institut a par exemple mis en place plusieurs partenariats avec l'Ademe pour réaliser des essais comparatifs de chauffages d'appoint, de

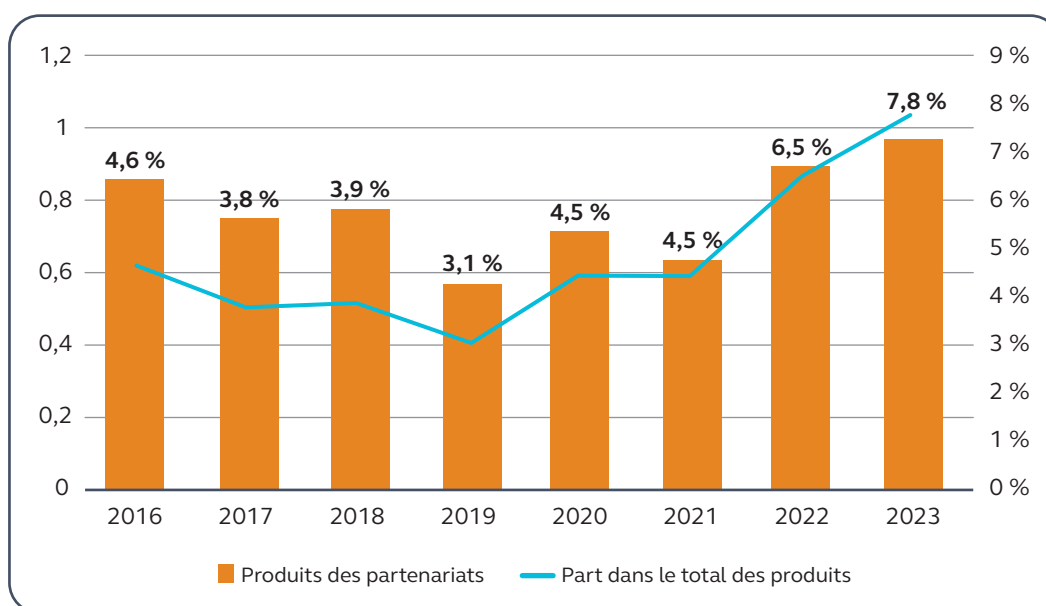
lave-linge ou encore de produits d'hygiène féminine. En 2022, le Défenseur des droits a fait appel à l'INC pour réaliser une étude sur l'accès téléphonique à plusieurs services publics, qui faisait suite à une précédente enquête de 2016 et dont les résultats ont été publiés dans le magazine « 60 millions ».

Ces partenariats sont encadrés par une charte adoptée par le conseil d'administration en 2005, destinée à préciser leurs modalités et limites. Cette charte énonce notamment la priorité donnée aux partenariats avec des interlocuteurs publics, sans pour autant exclure les partenaires privés.

Les partenariats font partie des leviers identifiés dans le cadre du plan de relance commerciale adopté par le conseil d'administration en juin 2021 et figurent désormais parmi les indicateurs suivis dans le dialogue de gestion avec la tutelle.

Le montant des recettes générées par ces partenariats a augmenté de 13 % sur la période récente, passant de 856 k€ en 2016 à 971 k€ en 2023. En raison de la baisse concomitante des autres recettes, qui sont passées de 18,6 M€ en 2016 à 12,5 M€ en 2023, la part des partenariats dans le total des produits de l'établissement s'améliore nettement tout en restant d'un montant encore modeste.

Produits des partenariats (en M€) et part dans le total des produits



Source : INC, rapports de gestion

Le recours à des doctorants, comme la Cour le recommandait en 2016, a permis de réaliser des partenariats avec des instituts de recherche et de renforcer l'expertise de l'INC. Il est cependant resté très limité du fait des faibles moyens humains et financiers que l'établissement peut y consacrer.

Le développement des partenariats s'est heurté à une double contrainte. D'une part, il nécessite un effort important de prospection auprès des partenaires passés ou potentiels, sur lesquels pèse une contrainte budgétaire croissante, en particulier s'agissant des acteurs publics, et qui ont déjà leurs propres moyens de communication. D'autre part, la définition et la formalisation des projets prennent du temps, ce qui implique parfois une réalisation différée des recettes générées.

La recommandation formulée par la Cour en 2016 sur le développement des partenariats a été mise en œuvre par l'INC dans la limite de ses moyens. Même

si les recettes générées sont par nature limitées, ces partenariats ont été source d'innovation et de diversification des activités. La recommandation sur la gouvernance et l'exercice de la tutelle de l'établissement n'a été que très partiellement suivie et les carences constatées en 2016 se sont aggravées. L'INC se trouve désormais en grave difficulté du fait de la crise de son activité de presse.

En conséquence, la Cour a formulé deux recommandations dans son rapport publié en mars 2025 :

→ mettre fin en 2025 à l'activité de presse de l'INC (DGCCRF et INC) ;

→ réorganiser l'exercice des missions d'information du consommateur et de soutien aux associations de défense des consommateurs (DGCCRF).

Les chambres d'agriculture, un réseau en construction

Les chambres d'agriculture représentent les agriculteurs depuis 1851. Elles comptent depuis les années 1960 parmi les principaux acteurs de leur accompagnement. Dans un chapitre de son rapport public annuel de 2021, la Cour a formulé une série de recommandations en vue du renforcement de ce réseau composé, conformément à l'article L. 510-1 du code rural et des pêches maritimes, de chambres de niveaux départemental, interdépartemental et régional et d'une tête nationale (assemblée permanente des chambres d'agriculture – APCA – devenue chambres d'agriculture France – CDAF – en 2022)¹. Ce sont des établissements publics gouvernés par des élus – principalement des chefs d'exploitation. Elles ont pour missions « la représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales », « l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières » ainsi que « le développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles »². Elles sont financées aux trois quarts par un impôt (la taxe pour frais

Recommandation n° 1 :

conclure, au plus tard en 2021, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

encourager la fusion des chambres départementales – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n°3 :

définir dès 2021 un schéma directeur des systèmes d'information sur cinq ans, s'alignant sur la stratégie du réseau des chambres d'agriculture – *non mise en œuvre*.

Recommandation n°4 :

négoier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024 – *non mise en œuvre*.

Recommandation n°5 :

mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de systèmes d'information et de gestion du personnel – *mise en œuvre*.

Recommandation n°6 :

transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional – *non mise en œuvre*.

de chambres d'agriculture – TFCA – fraction plafonnée de la taxe sur le foncier non bâti), par des subventions de l'État, des collectivités locales et de l'Union européenne et, pour un quart, par des prestations facturées principalement aux agriculteurs. Des progrès sont constatés sous l'impulsion de l'État et de CDAF depuis 2022 mais ils demeurent insuffisants.

1 - Des avancées structurantes dont les chambres d'agriculture et l'État doivent encore s'emparer

Les deux recommandations de la Cour portant sur la signature d'un premier contrat d'objectifs et de performances (COP – recommandation n° 1) et l'inscription dans le droit des prérogatives de la tête de réseau (recommandation n° 5) ont été mises en œuvre.

a) Un premier contrat d'objectifs et de performances avec l'État perfectible

La Cour constate que, conformément à sa recommandation, un COP a pour la première fois été signé par l'État et la tête de réseau. Elle relève toutefois que son niveau d'ambition demeure limité.

¹ Cour des comptes, [Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité](#), rapport public annuel, pp. 228 à 249, mars 2021.

² Extraits de l'article L. 510-1 du code rural et des pêches maritimes.

Une première attendue

Le contrat d'objectifs et de performances signé par l'État et l'APCA le 25 novembre 2021 pour cinq ans (2021-2025) est le premier du genre. Il comporte trois parties qui recouvrent les orientations de politique publique que le réseau doit mettre en œuvre – axées sur « *l'accompagnement de l'agriculture et des territoires dans les transitions économiques, environnementales et climatiques* » et suivies par des indicateurs de résultats, la mise en œuvre des financements du programme de développement agricole et rural de l'État et enfin la gouvernance. Il prévoit un dialogue de gestion annuel avec les chambres régionales qui doit permettre à CDAF « *d'évaluer le fonctionnement du réseau et de compléter les indicateurs du COP* » et de nourrir les échanges avec le ministère chargé de l'agriculture.

Un niveau d'ambition qui demeure limité

Les objectifs assignés au réseau au titre de ce COP ne sont pas tous assortis d'indicateurs quantifiés, ou bien le sont à des niveaux d'ambition limitée, par exemple pour le déploiement d'un conseil global et stratégique aux agriculteurs. Leur suivi n'est pas encore pleinement automatisé, dans l'attente du déploiement intégral d'un dispositif (*SID COP*) de remontée des données des chambres régionales et départementales. L'élaboration du premier projet stratégique des chambres à la fin 2019 fut disjointe de celle du COP à la fin 2021, au détriment de la cohérence de ces deux outils stratégiques. Leur réécriture concomitante en 2025 devra constituer un progrès en ce sens.

b) Une tête de réseau insuffisamment confortée en droit

L'ordonnance n° 2022-583 du 20 avril 2022³ fait de *Chambres d'agriculture France* (CDAF) la tête de l'ensemble du réseau et l'a dotée d'une série de compétences nécessaires à l'exercice de sa mission d'animation⁴. C'est sur cette base que

CDAF a édicté des normes communes portant sur la politique de sécurité des systèmes d'information, les modalités d'affectation de la TFCA⁵, le calcul des coûts complets, la prévention des pratiques anticoncurrentielles et le traitement des données à caractère personnel. Il a également fait usage de la possibilité de diligenter ou de mener des audits.

La mise en œuvre de ces normes communes aux différents niveaux du réseau des chambres reste cependant incomplète, faute notamment d'un pouvoir de sanction. Ce n'est qu'en mars 2025, avec la loi d'orientation agricole⁶, que ce pouvoir normatif a été légalement sécurisé. Il devra désormais être pleinement déployé et respecté.

2 - Une superposition de structures qui doivent désormais se constituer pleinement en réseau

La recommandation de la Cour visant à assurer la pleine régionalisation du réseau (recommandation n° 2) n'a été que partiellement mise en œuvre. Celles appelant à une gestion mutualisée de ses moyens d'action (recommandations n° 3 et 4), à commencer par la ressource fiscale (recommandation n° 6), restent à mettre en œuvre.

a) Une régionalisation insuffisante

Certaines régions ont poursuivi le processus de fusion des chambres départementales de leur ressort au sein de « chambres d'agriculture de région », constituées en chambre unique (en Île-de-France puis en Corse⁷ en 2025) ou intégrant des chambres territoriales (Bretagne, Pays-de-Loire et Normandie⁸). Pourtant ni la mutualisation régionale des services « supports », rendue obligatoire par le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016, ni la fusion des chambres départementales, rendue possible par les textes et recommandée par la Cour, n'ont beaucoup progressé. Il en résulte une hétérogénéité croissante entre les régions et une superposition peu lisible de strates territoriales. Le niveau d'efficacité financière du réseau au niveau régional et départemental n'a pas, pour l'heure, véritablement progressé.

³ Prise sur le fondement de l'article 79 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020.

⁴ Principalement codifiées aux articles L. 513-1 et 2 du code rural et des pêches maritimes.

⁵ Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non-bâti, plafonnée, dont le taux est fixé par les chambres départementales.

⁶ Loi n° 2025-2068 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations.

⁷ Décret n° 2024-645 du 29 juin 2024.

⁸ Avec maintien d'instances départementales (session et bureau), depuis le 1^{er} janvier 2024 dans le prolongement de l'expérimentation prévue par la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

b) Une gestion des moyens d'action dévolus à CDAF qui n'est pas encore pleinement nationale

En dépit de progrès impulsés par la tête de réseau, ni la gestion des ressources humaines ni celle des systèmes d'information ne sont pleinement nationales.

Une gestion nationale des ressources humaines encore incomplète

En application de l'ordonnance n° 2022-583 du 20 avril 2022, CDAF a pour mission de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et de contribuer à l'harmonisation nationale des conditions d'emploi et de travail des agents du réseau. Cependant, l'ordonnance prévue par la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, qui devait autoriser CDAF à négocier l'ensemble des conditions d'emploi et de garanties sociales dans le cadre d'une convention collective, n'a pas été prise. La tête de réseau a bien négocié des accords sociaux relatifs à des thèmes spécifiques. Mais cette démarche reste en deçà des exigences tenant à l'optimisation de la gestion et à l'attractivité d'un réseau de 8 432 collaborateurs - effectif en hausse par rapport à 2021. Le rapprochement des règles applicables aux agents de droit public, dotés d'un statut particulier, et aux agents de droit privé, relevant du code du travail, recommandé par la Cour, n'a pas été mis en œuvre.

La cible d'un système d'information national non-atteinte

Les chambres ont nettement progressé vers la mutualisation, sous l'égide de la direction nationale des systèmes d'information (DNSI) de CDAF, désormais compétente pour définir et mettre en œuvre la stratégie du réseau et l'architecture informatique de tous les établissements (conception, développement, déploiement et maintenance). Toutefois certaines chambres locales conservent des budgets informatiques sur lesquels la tête de réseau n'a pas de visibilité ni de pilotage complet, au détriment de l'atteinte de la cible d'un SI national.

Un schéma directeur (SDSI) fait encore défaut. Il est annoncé pour le premier semestre 2025.

c) Un impôt qui reste départemental

Le réseau a mutualisé une plus grande partie (30 %) de sa ressource fiscale. Cependant sa définition et sa perception restent départementales, au contraire des deux autres réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat) et en dépit des recommandations de la Cour.

Une avancée : la mutualisation de 30 % de la ressource fiscale

Depuis 2023, 30 % de la taxe pour frais de chambres sont mutualisés au sein d'un fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP). Il finance le réseau à raison de 10 % du produit de l'impôt pour CDAF, de 10 % au minimum pour les chambres régionales, de 8 % pour une réserve de performance destinée à être redistribuée aux chambres régionales en fonction de l'atteinte des résultats de performance par les chambres de la circonscription et de 2 % pour des actions de modernisation et de péréquation menées par les chambres.

La persistance du fait fiscal départemental

Cette mutualisation élargie ne résout cependant pas les inconvénients qui résultent de la persistance, en dépit des recommandations de la Cour, de la perception départementale⁹ de la taxe¹⁰. La nécessité demeure d'une centralisation des produits fiscaux pour garantir aux chambres régionales et à la tête de réseau leur financement, disposer d'un levier de transformation au service des attentes du projet stratégique et du COP, tout en allouant aux chambres départementales les ressources nécessaires pour assumer leurs missions de proximité. Cette centralisation devra être envisagée au niveau régional ou national en s'inspirant des deux autres réseaux consulaires¹¹, dans lesquels la tête de réseau perçoit et répartit l'intégralité de la ressource fiscale, en lien avec la contractualisation avec l'État et le projet stratégique.

⁹ Ou régionale pour les chambres de région.

¹⁰ Déduction faite des versements destinés au financement d'actions communes forestières.

¹¹ Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat.

Sur les six recommandations émises en 2021 par la Cour, deux ont été intégralement mises en œuvre. Elles posent le cadre d'un fonctionnement effectif des chambres d'agriculture en réseau, mais demeurent à mettre pleinement en œuvre. Ce sera l'objet en 2025 du nouveau COP et du projet

stratégique. Il convient par ailleurs de doter la tête de réseau des moyens d'action prévus par le code rural (ressources humaines, SI, audit, immobilier notamment), de généraliser les chambres de région et de confier la répartition de la ressource fiscale à la tête de réseau.

La politique de développement des biocarburants

En 2021, la Cour des comptes a réalisé une enquête portant sur la politique de développement des biocarburants. Le rapport qui en est issu a souligné l'efficacité de cette politique publique pour la croissance de la production des biocarburants. Il a toutefois montré que son bilan économique était insatisfaisant, notamment dans le partage de la valeur avec les agriculteurs. Le rapport a également mis en évidence l'absence d'adaptation des infrastructures de distribution et l'insuffisance des investissements pour le développement des biocarburants de deuxième génération, et souligné la fragilité du bilan environnemental, ainsi que l'articulation insuffisamment cohérente des leviers fiscaux et réglementaires de la politique de soutien au développement des biocarburants¹.

La Cour a formulé cinq recommandations, tenant à la fois aux impacts environnementaux et agronomiques de la filière, y compris au plan européen, à son avenir ainsi qu'aux moyens d'analyse et de contrôle des biocarburants. Elle a également évoqué des pistes susceptibles de résorber les risques de surcompensations fiscales.

Le contrôle de suivi effectué par la Cour en 2024 a permis de constater que ces recommandations ont été partiellement mises en œuvre. Une seule a fait l'objet d'une mise en œuvre complète, et deux n'ont pas du tout été mises en œuvre.

1 - Une politique dont le soutien s'est progressivement amplifié et diversifié

Le secteur des transports est le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre (GES) en France. Parmi les facteurs contribuant à la réduction des émissions de GES de ce secteur², la limitation du contenu en CO₂ des carburants grâce au développement des biocarburants constitue un levier efficace à court terme car elle ne suppose pas de modification du parc de véhicules en circulation. La décarbonation du secteur des transports est encadrée, au plan européen, par les directives dites « RED » relatives

aux énergies renouvelables. La dernière, « RED III », impose, soit l'atteinte d'un objectif de 29 % d'ENR dans les transports, soit une réduction de l'intensité en émissions de gaz à effet de serre d'au moins 14,5 % d'ici à 2030 par rapport à la référence diesel ou essence (94gCO₂/Mégajoule). Au plan national, la stratégie nationale bas carbone II (SNBC II), en vigueur depuis 2020, prévoit une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) des transports domestiques de 27,7 % par rapport au niveau de 2015 d'ici à 2030. Le projet de SNBC III a rehaussé ces objectifs et fixe désormais à 31,2 % la réduction des GES en 2030 pour les transports domestiques, par rapport aux niveaux de 2019.

Présentation simplifiée des biocarburants

Les biocarburants sont des carburants de substitution, obtenus à partir de la biomasse agricole ou non agricole, et sont majoritairement utilisés sous forme d'additifs ou de complément aux carburants fossiles traditionnels, auxquels ils sont incorporés.

On distingue deux principaux types de biocarburants, issus de deux filières de production : la filière essence, qui produit des éthanol et la filière diesel, qui produit des huiles. La production des biocarburants à destination de l'aviation (biokérosène) demeure, à ce jour, embryonnaire.

On distingue également trois générations de biocarburants. La première, dite « 1G » ou « conventionnelle », est produite à partir de cultures destinées à la production alimentaire avec laquelle elle entre directement en concurrence. La deuxième, dite « 2G » ou « avancée », utilise également majoritairement des produits d'origine agricole mais qui n'entrent pas en concurrence avec la production alimentaire (partie lignocellulosique des plantes, cultures intermédiaires à vocation énergétique). Enfin, une troisième génération de biocarburants est en cours de développement (synthèse d'huiles et de sucre par des microalgues) et demeure au stade expérimental.

En 2023, l'équivalent de 41 TWh d'énergie a été produit en France à partir de biocarburants, pour l'essentiel à destination du secteur des transports routiers.

¹ Cour des comptes, *La politique de développement des biocarburants*, observations définitives, décembre 2021.

² Les facteurs de réduction des émissions du secteur des transports sont (i) la diminution du contenu en CO₂ des carburants, (ii) la baisse de la consommation moyenne de carburant par kilomètre (efficacité énergétique), (iii) la diminution de la distance moyenne par personne en transport carboné (report modal vers le transport collectif) et l'évolution de la population.

Depuis 2021, les objectifs d'incorporation de biocarburants ont augmenté dans la filière diesel comme dans la filière essence. Afin de maîtriser le développement des biocarburants de première génération – et en particulier ses effets négatifs sur les changements d'affectation des sols, la déforestation, la biodiversité ou la concurrence avec l'usage alimentaire des productions agricoles – la croissance des objectifs d'incorporation repose pour l'essentiel sur les carburants de deuxième génération. Ainsi, dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie III (PPE III), soumis à consultation depuis le mois de novembre 2024, figure l'objectif d'atteindre un niveau de production équivalent à 50 à 55 TWh en 2030 contre 41 TWh en 2023 pour les biocarburants avancés. L'atteinte de cet objectif nécessite de tripler la production de biocarburants de deuxième génération et constitue un défi compte tenu des incertitudes qui pèsent encore sur les procédés industriels associés, la mobilisation des fonds permettant de passer la production à l'échelle industrielle et le faible nombre de producteurs identifiés.

Dans le rapport qu'elle a rendu public en 2021, la Cour a regretté l'absence de document synthétique permettant de fixer la stratégie de développement des biocarburants, à la fois au sein du mix des solutions énergétiques envisagées pour la décarbonation du secteur des transports (biocarburants, électrification des usages, efficacité énergétique, outils fiscaux, budgétaires et normatifs), et entre les biocarburants eux-mêmes, par génération (1G, 2G et plus) et par type d'usage (automobile, aérien, maritime, voire ferroviaire). Si depuis 2021, plusieurs travaux ont permis de compléter la stratégie de transition du secteur des transports, et notamment la publication de feuilles de route sectorielles pour la décarbonation des secteurs aérien et maritime en 2023, aucune stratégie unique portant sur « *l'évolution à long terme respectivement des biocarburants conventionnels d'une part et avancés d'autre part, dans le mix énergétique des transports* » n'a été publiée ou n'a permis d'aboutir à des réalisations concrètes, comme l'avait recommandé la Cour en 2021 (recommandation n° 5). C'est pourquoi la Cour estime que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 1 :

produire un rapport d'évaluation des impacts environnementaux et agronomiques des matières premières utilisées pour la production de biocarburants et les expérimentations de cultures énergétiques, en prenant en compte leurs origines géographiques – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

porter auprès de l'Union européenne une demande de modulation selon l'origine géographique des forfaits d'émissions des GES pour le transport et la distribution des biocarburants et de leurs matières premières (en particulier les esters méthyliques d'huiles végétales de colza, l'éthanol de blé et les huiles usagées) – *non mise en œuvre*.

Recommandation n° 3 :

proposer de fonder les réductions de tarif de TICPE accordées pour la mise à la consommation de carburants SP95 E10, E85, ED95 et gazole B100 sur des données fiables et objectives de surcoûts – *non mise en œuvre*.

Recommandation n° 4 :

achever de déployer la base de données interactive biocarburants en 2021 et renforcer les moyens d'observation, d'analyse, si nécessaire de contrôle ainsi que leur coordination – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 5 :

définir une stratégie de transition pour préciser l'évolution à long terme respectivement des biocarburants conventionnels d'une part et avancés d'autre part, dans le mix énergétique des transports – *partiellement mise en œuvre*.

2 - Un développement reposant toujours sur l'importation des biocarburants

La croissance de la production de biocarburants depuis 2021 ne s'est pas accompagnée d'une évolution positive du solde commercial. La production de biocarburants demeure, en France, largement dépendante de l'importation de matières premières. Ce déficit s'est accru et approche désormais 2 Md€ en raison d'une hausse des volumes importés, d'une baisse des exportations et de la hausse des prix des matières premières agricoles depuis le début de la guerre en Ukraine.

La dépendance de la France aux producteurs étrangers constitue à la fois un enjeu de souveraineté et de durabilité résultant des conditions de production et de transport des matières premières. À cet égard, la Cour avait identifié en 2021 les faiblesses du dispositif de contrôle de la durabilité en relevant, notamment, que les émissions de gaz à effet de serre émis pour le transport des matières importées étaient sous-évaluées. En 2025, la Cour constate que sa recommandation visant à permettre une meilleure modulation des forfaits d'émission de gaz à effet de serre en fonction de leur origine géographique n'a pas été mise en œuvre, faute d'avoir été présentée dans le cadre des négociations du cadre réglementaire européen (recommandation n°2). La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a cependant indiqué à la Cour son souhait de mettre en œuvre cette recommandation dans de futures négociations.

3 - Une traçabilité mieux assurée mais un bilan environnemental global insuffisamment caractérisé

La Cour a relevé en 2021 que le bilan environnemental de la politique de développement des biocarburants était complexe à apprécier dans son intégralité et globalement insatisfaisant s'agissant des biocarburants de première génération. Les évolutions intervenues depuis, notamment le maintien des plafonds d'incorporation pour les biocarburants de première génération et l'élargissement à de nouveaux secteurs, sont susceptibles de continuer à augmenter les impacts négatifs sur l'environnement, même si ces effets sont en partie limités par le développement de nouvelles générations de biocarburants.

En 2021, la Cour a estimé que l'évaluation environnementale globale du développement des biocarburants restait insuffisamment caractérisée et recommandait la production d'une analyse d'ensemble éclairant « *les impacts environnementaux et agronomiques des matières premières utilisées pour la production de biocarburants et les expérimentations de cultures énergétiques, en prenant en compte leurs origines géographiques* » (recommandation n° 1). Malgré la publication de travaux nouveaux à l'appui de la préparation de la nouvelle stratégie française énergie-climat,

ce constat demeure, en l'absence d'éléments réellement nouveaux, et de nature quantitative, susceptibles de répondre de manière pleinement satisfaisante aux observations formulées en 2021.

S'agissant des contrôles de traçabilité et de durabilité, la Cour a également formulé une recommandation visant à achever la base de données *CarbuRe*, plateforme unique de suivi et de contrôle des producteurs de biocarburants (recommandation n° 4). Les améliorations apportées à cette plateforme de suivi montrent que cette recommandation a été mise en œuvre.

4 - Un levier fiscal qui doit être réformé

En 2021, la Cour a relevé que l'ampleur du soutien fiscal à la politique de développement des biocarburants était susceptible de conduire à des surcompensations au bénéfice des acteurs de la filière, en particulier s'agissant des exonérations de TICPE. Elle a formulé une recommandation visant à fonder ces exonérations sur des données fiables et objectives de surcoût (recommandation n° 3). Trois ans après, cette recommandation reste d'actualité, alors que le maintien des exonérations de TICPE présente des risques au regard de la directive européenne relative à la taxation des produits énergétiques (2003/96/CE). Cette dernière autorise en effet l'application par les États membres d'exonérations ou de réductions fiscales, sous réserve que ces réductions soient « *modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin que ces réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production* ». Le secrétariat général chargé de la planification écologique a depuis évalué les surcompensations fiscales sur le B100 et l'E85 et, dans sa revue de dépenses 2024, l'Inspection générale des finances s'est appuyée sur l'argumentaire de la Cour pour recommander la suppression des tarifs réduits d'accises sur les biocarburants de première génération (E10, E85 et B100).

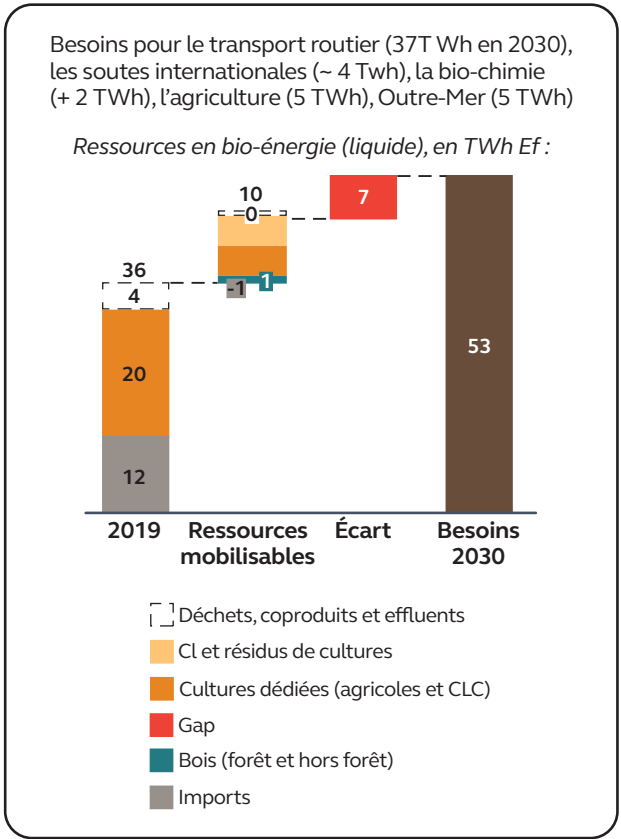
La taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT), nouvelle dénomination depuis le 1^{er} janvier 2022 de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB), constitue un second levier fiscal. La Cour a estimé en 2021

que cette taxe atteignait globalement ses objectifs, et disposait d'un fort pouvoir d'incitation à l'incorporation de biocarburants dans les carburants routiers. Ce constat reste aussi d'actualité, *a fortiori* depuis que ses objectifs d'incorporation ont été revus à la hausse en 2024 et en 2025. Afin de transposer en droit national le passage d'une logique d'incorporation à une logique de réduction de l'intensité carbone des carburants, figurant dans la directive européenne « RED III » (objectif de 14,5 % de réduction de l'intensité carbone des carburants en 2030), le ministère de la transition écologique travaille actuellement à un projet d'adaptation de

la TIRUERT. Ce nouveau dispositif, non fiscal, fixerait des objectifs de réduction de l'intensité carbone, adossé à des seuils minimaux de biocarburants avancés, sous peine de pénalités pour les distributeurs et les stockeurs de biocarburants.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que la recommandation formulée en 2021 de « proposer de fonder les réductions de tarif de TICPE accordées pour la mise à la consommation de carburants SP95 E10, E85, ED95 et gazole B100 sur des données fiables et objectives de surcoûts » reste à mettre en œuvre.

Disponibilité de la biomasse pour la production de biocarburants à l'horizon 2030



Source : Secrétariat général à la planification écologique

Cinq recommandations avaient été formulées par la Cour en 2021, tenant à la fois aux enjeux économiques, fiscaux, environnementaux et agronomiques de cette politique publique. Il ressort de l'examen de leur suivi qu'une seule d'entre elles a été complètement mise en œuvre et que deux autres peuvent être considérées comme partiellement mises en œuvre. Les constats formulés par la Cour dans son précédent rapport demeurent, alors que les objectifs de production figurant dans le projet de PPE III ont été rehaussés, notamment dans des secteurs nouveaux (aérien, maritime). La réforme attendue de la TIRUERT pourrait constituer un moyen de renforcer l'efficacité environnementale des biocarburants en soutenant prioritairement ceux présentant le bilan carbone le plus favorable et, en particulier, les biocarburants de deuxième génération. Cette réforme nécessite cependant de disposer d'une plus grande visibilité sur les capacités de production. Par ailleurs, comme la Cour l'a souligné dans son évaluation de la politique publique de soutien au développement du biogaz³, la politique de soutien aux biocarburants doit aussi prendre en compte le risque d'indisponibilité de la biomasse alors que des tensions ont été mises en évidence par le secrétariat général à la planification écologique.

³ Cour des comptes, [Le soutien au développement du biogaz](#), rapport public thématique, mars 2025.

L'Ifremer et la flotte océanographique française

L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) est un établissement public à caractère industriel et commercial (Épic) placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de la mer et de l'environnement. Sa mission principale est de conduire et promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des actions d'expertise et de développement technologique et industriel dans le domaine maritime. Il dispose de 24 implantations territoriales, réparties entre les outre-mer et l'hexagone, d'un budget de 260 M€ en 2023 et compte 1 572 salariés.

Avec près de 11 millions de km² de zones économiques exclusives (ZEE), la France possède le deuxième domaine maritime mondial, derrière les États-Unis. Dans un contexte de concurrence accrue dans les domaines économique, scientifique, militaire et juridique, et face à des enjeux environnementaux croissants, la mer représente pour la France un défi majeur de souveraineté, à laquelle contribue largement l'Ifremer par ses interventions¹.

En 2018 et 2019, la Cour avait examiné les comptes et la gestion de l'Ifremer pour les exercices 2009 à 2017, dans un contexte marqué par des évolutions profondes telles que le transfert de la flotte océanographique française (FOF) à l'Institut au 1^{er} janvier 2018 et la préparation du déménagement du siège social d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) à Plouzané (Finistère). Dans le rapport issu en septembre 2019 de ce contrôle², la Cour avait formulé 15 recommandations, dont le suivi de la mise en œuvre est examiné ici.

Recommandations relatives aux missions de l'Ifremer et à leur financement

Recommandation n° 1 :

examiner avant fin 2019, avec chaque donneur d'ordre, les voies et moyens de mise en place d'accords-cadres pluriannuels relatifs aux missions d'appui à la puissance publique (APP) déclinables en conventions annuelles – mise en œuvre.

1 - Des missions diverses dont la consolidation du financement doit se poursuivre

a) Une meilleure maîtrise des missions d'appui à la puissance publique

Des missions encadrées par des conventions pluriannuelles dont les modalités de financement ont commencé à être précisées

L'Ifremer réalise de très nombreuses missions d'appui à la puissance publique (APP). Dans son rapport de 2019, la Cour soulignait que ces missions étaient lourdes, insuffisamment pilotées et qu'elles représentaient une charge financière croissante. Ce constat a été partagé par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) dans un rapport de 2022. Désormais, l'Ifremer et l'ensemble des « donneurs d'ordre » sont liés par des conventions pluriannuelles, souvent déclinées en conventions annuelles. C'est notamment le cas pour la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le commissariat général au développement durable (CGDD), la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), l'office français de la biodiversité (OFB), la direction générale de l'alimentation (DGAL) ou encore les cinq agences de l'eau. Par ailleurs, pour assurer le suivi de ces conventions, l'Institut s'appuie sur des référents thématiques et un coordinateur général. Enfin, le contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) 2024-2028 conclu le 10 octobre 2024 a permis le renouvellement des conventions pluriannuelles. La recommandation n° 1 a ainsi été totalement mise en œuvre.

Concernant la participation financière de l'Ifremer à ces missions d'APP, le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2019-2023 avait défini une règle de répartition des coûts : 80 % à la charge du donneur d'ordre, lorsqu'il s'agit d'une commande publique, et

¹ L'Ifremer participe aussi à la politique commune de la pêche (PCP) de l'Union Européenne.

² Cour des comptes, [L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer](#), observations définitives, septembre 2019.

50 % lorsque l'action répond à un intérêt scientifique partagé avec l'Ifremer. Or, cette clé de répartition n'est respectée par aucun donneur d'ordre. Entre 2019 et 2023, le taux de couverture moyen de ces activités s'élevait à seulement 60 %, générant un déficit annuel de financement d'environ 6,5 M€ pour l'Ifremer. Pour remédier à cette situation, le COMP 2024-2028 prévoit la mise en place d'un « comité de coordination entre les tutelles et l'Ifremer » afin de mieux organiser les nombreuses demandes ministérielles. Par ailleurs, la clé de répartition financière prévue par le précédent COP est rappelée tandis que l'Ifremer entend plafonner sa participation annuelle à 6 M€ par an contre plus du double aujourd'hui. Si ces dispositions sont de nature à rationaliser le recours aux APP, leur mise en œuvre est incertaine, certaines administrations estimant ne pas avoir un budget suffisant pour porter leur participation à 80 %. Ainsi, même si la recommandation n° 2 est en cours de mise en œuvre, cette problématique de financement n'est donc pas entièrement réglée.

Des règles simplifiées de défraiement des campagnes de collecte

La Cour avait recommandé de simplifier les règles de gestion applicables au défraiement des campagnes de collecte effectuées au titre du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA). En effet, dans le cadre du dispositif de collecte de données halieutiques, l'Ifremer intervient en appui de la DGAMPA, qui en est l'autorité de gestion. La méthode des coûts réels, initialement retenue par l'Institut, a été jugée excessivement complexe et a généré des retards de paiement de l'ordre de deux à trois ans et un taux

de retour financier relativement faible. Ainsi, dans le cadre d'une réflexion commune avec la DGAMPA et à la suite d'un audit de la Cour des comptes de l'Union européenne, l'Institut a désormais recours aux options de coûts simplifiés (OCS). Il ressort de ces éléments que la recommandation n° 3 a été

totale mise en œuvre mais que certains retards de paiement perdurent.

Des missions d'exploration de ressources minérales profondes désormais financées par l'État

L'Ifremer intervient au nom de l'État en matière d'exploration de ressources minérales profondes situées dans la zone internationale des fonds marins et d'appui scientifique au projet d'extension du plateau continental de la France. Dans les deux cas, l'Ifremer déplorait l'absence de financements *ad hoc*, l'obligeant à mobiliser ses ressources propres pour financer ces activités d'APP. Le 22 février 2022, le Comité interministériel de la mer (Cimer) a approuvé le lancement de quatre missions d'exploration des grands fonds marins ainsi que leur financement intégral dans le cadre de l'axe n° 10 « grands fonds marins » de France 2030. Par ailleurs, le projet d'extension du plateau continental est désormais financé intégralement par le programme prioritaire de recherche (PPR) Océan-Climat. La recommandation n° 4 est donc totalement mise en œuvre.

Recommandations relatives aux missions de l'Ifremer et à leur financement

Recommandation n° 2 :

préciser avant fin 2019 le périmètre des activités d'appui à la puissance publique et le positionnement de l'Ifremer pour chacune d'entre elles – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 3 :

consolider en 2019 la simplification des règles de gestion applicables au défraiement des campagnes de collecte effectuées au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 4 :

définir, d'ici le 1^{er} janvier 2020, les modalités de couverture financière et l'intégration dans le modèle économique d'ensemble de l'Institut, des missions confiées par l'État en matière d'exploration de ressources minérales profondes dans la zone internationale des fonds marins et d'appui au programme Extraplac – *mise en œuvre*.

b) Une activité de fourniture de naissains d'huîtres désormais abandonnée

La tombée dans le domaine public du brevet américain *Rutgers* et la détection d'un parasite dans les installations expérimentales ont conduit à la cessation définitive de l'activité de fourniture

de naissains d'huîtres au 1^{er} janvier 2021. La recommandation n° 5 a donc également été totalement mise en œuvre.

Une évolution de la gestion de la flotte océanique française rendue nécessaire par son transfert à l'Ifremer

Pour assurer la mise en œuvre et le maintien en condition opérationnelle de ses moyens navals, l'Ifremer s'appuyait depuis 1976 sur le groupement d'intérêt économique (GIE) Genavir. Avec le transfert de la flotte océanographique française (FOF) à l'Institut au 1^{er} janvier 2018, le GIE a été dissous et son activité a été transférée à une société par actions simplifiée, dont l'Ifremer est l'associé unique et avec laquelle un accord-cadre relatif à la gestion des moyens navals a été conclu. La recommandation n° 7 est ainsi totalement mise en œuvre.

2 - Une situation financière qui doit encore être consolidée

a) Une gouvernance renouvelée

La Cour avait recommandé la modification du décret n° 84-428 du 5 juin 1984 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer afin de supprimer le comité des ressources vivantes, qui ne s'était pas réuni depuis plusieurs années, et la création d'un comité chargé des risques stratégiques. Le décret n° 2023-1321 du 27 décembre 2023 a entériné la suppression du comité des ressources vivantes et le COMP 2024-2028 prévoit la création d'un « comité d'évaluation et de suivi des risques stratégiques ». La recommandation n° 9 a donc été complètement mise en œuvre.

b) Une gestion qui s'améliore même si certains progrès restent à accomplir

Recommandations relatives aux missions de l'Ifremer et à leur financement

Recommandation n° 5 :

mettre fin rapidement à l'activité de fourniture de naissains d'huîtres en transférant les techniques de production à d'autres acteurs – mise en œuvre.

Recommandation n° 7 :

sécuriser, avant 2020, le cadre de gestion des moyens navals et équipements de la flotte océanique française (FOF), en tenant compte du rôle désormais prépondérant de l'Ifremer – mise en œuvre.

Recommandations relatives à la situation financière de l'Ifremer

Recommandation n° 9 :

mettre à jour en 2019 le décret n° 84-428 du 5 juin 1984 en supprimant certaines dispositions inopérantes et introduire un comité chargé des risques stratégiques – mise en œuvre.

Recommandation n° 12 :

mettre en place, dès 2019, un plan de réduction régulière du volume de jours en compte épargne temps, prévoyant notamment l'application des règles de gestion fixées par l'accord de 2000 – non mise en œuvre.

Un contrôle des comptes épargne temps qui n'a pas progressé

Les règles régissant le compte épargne temps (CET) n'ont pas évolué alors même que la Cour avait recommandé la mise en place, dès 2019, d'un plan de réduction régulière du volume de jours épargnés, dans le respect des règles de gestion fixées par l'accord d'entreprise du 6 novembre 2000, modifié à plusieurs reprises par avenant. L'Ifremer invoque un contexte social compliqué, marqué par la crise sanitaire et le déménagement du siège social à Plouzané, ce qui l'a conduit à privilégier d'autres dossiers. Le nombre de jours du CET restant à utiliser continue à croître, ce qui pèse sur l'organisation du travail et constitue un passif financier important. La recommandation n° 12 n'a donc pas été mise en œuvre. Il convient qu'elle le soit le plus rapidement possible.

Un partenariat renforcé entre l'ordonnateur et l'agent comptable

Depuis 2017, la fonction « fournisseurs » était répartie entre la direction administrative, juridique et financière (DAJF) et l'agence comptable. Un bilan interne a montré que des tâches étaient effectuées en doublon et que les contrôles étaient insuffisants. Pour y remédier, un service facturier a été mis en place au sein de l'agence comptable le 1^{er} avril 2024. Par ailleurs, l'agent comptable, responsable de ce service, ainsi que les personnels placés sous son autorité, ne disposent d'aucun pouvoir de décision de nature

à engager juridiquement l'ordonnateur et ne bénéficie d'aucune délégation de signature. La recommandation n° 13 a été mise en œuvre.

Des indemnités de fin de carrière désormais comptabilisées

Jusqu'en 2018, les indemnités de fin de carrière étaient enregistrées dans les engagements hors bilan et non au passif, ce qui n'était pas conforme aux normes comptables des établissements publics. Depuis l'exercice 2019, l'Ifremer a enregistré la totalité des engagements au titre des indemnités de fin de carrière au passif du bilan. La recommandation n° 15 a ainsi été totalement mise en œuvre.

c) Une situation financière qui reste fragile au détriment des capacités d'investissement de l'Ifremer

Une situation financière fragile qui s'est améliorée en 2024

L'Ifremer disposait d'une trésorerie importante de 160 M€ à la fin 2023, en raison de la cession de plusieurs actifs, dont le siège social à Issy-les-Moulineaux. Pour autant, le modèle économique de l'établissement présentait toujours des fragilités structurelles. Le résultat a été déficitaire en 2021 (-2,8 M€) et en 2023 (-3,7 M€) ; il l'aurait été aussi en 2022 sans les cessions d'actifs. Cette situation s'explique par une évolution modérée des produits (+ 7,8 % entre 2019 et 2023), en raison de la faible revalorisation de la subvention pour charges de service public (+ 10,9 %) et du manque de ressources privées. Quant aux charges, elles ont progressé à un rythme plus soutenu, de l'ordre de 22,7 % entre 2019 et 2023, en raison de la dynamique de la masse salariale et du financement insuffisant des missions d'APP.

Ces fragilités sont de nature à obérer les capacités d'investissement de l'Ifremer. Néanmoins, grâce aux subventions publiques obtenues, le résultat 2024 a été positif à hauteur de 16,7 M€ et la trésorerie en fin d'année s'élevait à 187,6 M€. Ces éléments

témoignent d'une amélioration de la situation financière, qui devra toutefois être confirmée au cours des prochaines années.

Des efforts à poursuivre pour accroître les ressources privées

L'Ifremer a mis en place une direction du partenariat et du transfert de l'innovation. Plusieurs actions ont été déployées : lancement de l'appel à projets « InO'idées » pour financer la maturation d'idées, organisation du concours « OctoPousse » pour le soutien aux startups, participation au fonds d'investissement *Blue Ocean*, création de la filiale Ifremer Innovation Investissement en 2021. Ces éléments montrent que la recommandation n° 6 a été totalement mise en œuvre. L'effort doit toutefois être poursuivi pour s'assurer que ces actions ambitieuses, faisant l'objet d'un suivi via des indicateurs de performance, produisent les résultats attendus. Par ailleurs, l'établissement doit encore se mobiliser pour accroître la mobilisation des financements européens.

L'Ifremer a déployé le plan d'action DECIDE (DEvelopper les Collaborations avec les InDustriEls) pour accroître le volume des contrats avec les entreprises. Cependant, malgré une volonté réelle de développement, les résultats sont décevants. Les ressources

privées sont passées de 5,6 M€ à 6,4 M€ entre 2019 et 2023, ce qui représente moins de 3 % des recettes totales de fonctionnement au cours de la

Recommandations relatives à la situation financière de l'Ifremer

Recommandation n° 13 :

renforcer le partenariat entre ordonnateur et agent comptable en matière de dépense, par la mise en œuvre d'un service facturier dans des conditions garantissant la sécurité et la régularité de la chaîne de la dépense, voire par des contrôles sélectifs (contrôle hiérarchisé de la dépense ou contrôle allégé en partenariat) – mise en œuvre.

Recommandation n° 15 :

comptabiliser, dans les meilleurs délais, au passif du bilan l'engagement au titre des indemnités de fin de carrière – mise en œuvre.

Recommandation n° 6 :

renforcer dès 2019 la démarche d'innovation portée par la direction du développement, de la valorisation et des partenariats économiques (DDVPE), en sensibilisant les équipes de recherche au processus de valorisation dès la phase de conception des projets, en diversifiant et renforçant les modalités de collaboration avec des partenaires industriels et en se dotant d'indicateurs d'impact socio-économique des innovations portées par l'Institut – mise en œuvre.

période. Compte tenu de son statut d'Épic, de ses infrastructures de recherche et de son expertise reconnue dans de nombreux domaines porteurs de développement économique, l'Ifremer dispose de nombreux atouts qu'il doit mieux exploiter pour développer ses revenus contractuels. De ce point de vue, la progression des ressources privées de l'Ifremer à 10,5 M€ en 2024 constitue une évolution positive. La recommandation n° 14 est donc en cours de mise en œuvre.

Des investissements nécessaires pour le développement de la flotte et l'entretien de l'immobilier

Un plan de renouvellement et de modernisation de la flotte océanographique française (FOF) a été adopté par le conseil d'administration de l'Ifremer le 8 octobre 2020 puis révisé le 10 mars 2022. Il prévoit des investissements importants jusqu'en 2035 pour moderniser la flotte et l'adapter aux nouveaux défis. Une démarche prospective « Imaginons la FOF à l'horizon 2035 » a été lancée fin 2023 et devrait aboutir à la présentation de scénarios courant 2025. La recommandation n° 8 a donc été totalement mise en œuvre, même si la programmation financière devra être ajustée en fonction du scénario d'évolution de la flotte qui sera retenu.

Comme 87 % des bâtiments datent d'avant 1999 et que de la présence d'amiante a été identifiée dans plus de la moitié d'entre eux (53 %), les besoins d'investissement immobilier restent prégnants. Dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2024 et du plan d'investissement qui

ont été adoptés par le conseil d'administration le 8 octobre 2020, l'Ifremer a prévu un plan de 82 M€, autofinancés à hauteur de 37 M€, en partie grâce à la vente du siège d'Issy-les-Moulineaux.

Les projets de rénovation se concentrent notamment sur les sites de Plouzané, Nantes et Sète-Montpellier-Palavas. Toutefois, l'Institut a dû modifier ou suspendre certains projets. Ainsi, la recommandation n° 10 est en cours de mise en œuvre et la recommandation n° 11 a été totalement mise en œuvre.

Recommandations relatives à la situation financière de l'Ifremer

Recommandation n° 14 :

accroître la part des ressources propres issues des partenariats industriels dans le modèle économique de l'Institut, en visant un objectif régulier et pérenne d'au moins 5 % – *partiellement mise en œuvre.*

Recommandation n° 8 :

formaliser en 2019 un plan décennal d'évolution de la flotte et une programmation financière associée – *mise en œuvre.*

Recommandation n° 10 :

concentrer dès 2019 l'investissement immobilier sur les sites les plus importants de l'Institut en vue de rénover les bâtiments les plus dégradés et d'en réduire le coût énergétique – *partiellement mise en œuvre.*

Recommandation n° 8 :

formaliser en 2019 un plan décennal d'évolution de la flotte et une programmation financière associée – *mise en œuvre.*

Recommandation n° 11 :

soumettre au conseil d'administration, d'ici le premier semestre 2020, des options et une proposition concernant le devenir du bâtiment d'Issy-les-Moulineaux, sans exclure l'hypothèse d'une cession – *mise en œuvre.*

Il ressort de cet ensemble d'éléments qu'à ce jour, l'Ifremer a totalement mis en œuvre onze des quinze recommandations émises en 2019 par la Cour. La recommandation qui visait à réduire le volume de jours en compte épargne temps n'a pas été mise en œuvre en raison du contexte social. Enfin, trois recommandations sont toujours en cours de déclinaison : la définition d'un cadre financier précis pour les missions d'appui à la puissance publique, l'accroissement des ressources privées et l'amélioration de la qualité du bâti des sites les plus dégradés. L'Ifremer doit poursuivre ses efforts de mise en œuvre de ces quatre recommandations. Les pouvoirs publics devront l'appuyer en rendant les arbitrages financiers nécessaires, afin que l'Institut puisse jouer pleinement son rôle dans le contexte géopolitique, scientifique et environnemental actuel, dans lequel la mer constitue un enjeu majeur de souveraineté et de prospérité. À ce titre, l'amélioration de la situation financière constatée en 2024 doit se poursuivre au cours des prochaines années.

La bibliothèque nationale de France (BnF)

La Bibliothèque nationale de France (BnF), chargée de la mission régaliennne du dépôt légal, est un établissement public culturel unique en son genre. Bibliothèque et centre de référence bibliographique, elle est aussi un opérateur culturel, un acteur de la recherche et une institution reconnue au niveau international. Avec un budget annuel d'environ 270 M€ et près de 2 200 collaborateurs, elle constitue la première institution culturelle de France en termes de personnel et de financement par le ministère de la culture. En 2020, la Cour a formulé 10 recommandations à la suite de l'examen des comptes et la gestion de la BnF pour la période de 2011 à 2018.

1 - Depuis le précédent contrôle, des progrès en matière de stratégie numérique

La recommandation n° 1 a été mise en œuvre. Le plan d'action mis en place vise à coordonner et à faciliter la numérisation de la presse ancienne, aussi bien à la BnF qu'en région, afin de permettre son intégration dans la bibliothèque numérique nommée Gallica et de mutualiser les collections de presse numérisées. Au 31 décembre 2024, plus de 2 millions de documents issus des partenaires figurent dans les collections numériques nationales, tandis que le site Gallica compte désormais 11 millions de documents, préservés dans son système d'archivage pérenne (SPAR).

Les opérations de numérisation de la presse portées par la BnF et par sa filiale BnF-Partenariats observent la répartition suivante. La BnF se concentre sur la numérisation de la presse ancienne, libre de droits, en incluant un partenariat avec les collectivités territoriales. Elle reste l'opérateur du plan national de numérisation de la presse ancienne, qui concerne majoritairement des titres de presse conservés par la BnF, mais aussi des journaux conservés dans les territoires par les bibliothèques et les services d'archives. La filiale BnF-Partenariats se consacre, quant à elle, à la numérisation de la presse

Recommandation n° 1 :

définir des périmètres de numérisation de la presse entre BnF et BnF-Partenariats, d'une part, et avec le réseau des acteurs territoriaux partenaires, d'autre part. Chiffrer les choix possibles – mise en œuvre.

contemporaine, protégée au titre du droit d'auteur, en partenariat avec les acteurs privés. Dans la continuité de ses missions de numérisation en partenariat avec des opérateurs privés, la filiale BnF-Partenariats a conçu en 2021 un projet commun avec 12 éditeurs de presse, visant à aider la numérisation et l'enrichissement de titres protégés par le droit d'auteur. Ce projet constitue désormais la seule opération de numérisation conduite par la filiale, dans le cadre de son programme *RetroNews*. Les fichiers numériques issus de ce partenariat seront exploités par les éditeurs, à des fins internes ou commerciales, soit sur leur outil de gestion documentaire et leur portail, soit par la solution proposée par BnF-Partenariats.

Le programme « éditeurs de presse » actuellement mené par BnF-Partenariats a bénéficié en 2022 d'un soutien du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP). La mise à disposition des premiers fichiers aux éditeurs a débuté au printemps 2024 et devrait s'achever en 2026. BnF-Partenariats espère convaincre d'autres éditeurs de rejoindre le programme.

La répartition des tâches entre la BnF et sa filiale apparaît claire dans son principe et respectée dans la pratique, s'agissant de la numérisation de la presse contemporaine, tandis que des partenariats importants, notamment territoriaux, ont été noués par la BnF dans une logique de mutualisation de l'effort de numérisation de la presse ancienne. Des conventions de partenariats ont été passées depuis 2020 avec onze pôles régionaux, 34 bibliothèques municipales et plus de 50 services d'archives départementales.

2 - Le suivi des régies et des achats : une évolution positive

La recommandation n° 2 est mise en œuvre. Au moment du précédent contrôle, l'établissement disposait de trois régies de recettes, au service de reproduction, sur les sites de l'Arsenal et François-Mitterrand. Le rapport préconisait un contrôle plus régulier de ces régies. Les deux régies qui subsistent (pour les recettes du département images et prestations numériques et pour la billetterie) ont effectivement fait l'objet de vérifications plus fréquentes que dans la période sous revue du précédent contrôle de la Cour. La première régie a été contrôlée en 2022 et 2024, la seconde l'a été en 2023.

La recommandation n° 3 est également mise en œuvre. Depuis 2020, la BnF a inscrit à l'ordre du jour d'un de ses conseils d'administration (CA) annuels un point relatif à la stratégie des achats. À cette occasion, sont présentés le bilan de l'année précédente et les perspectives des années suivantes. Une liste détaillée des achats est annexée au dossier de CA. Des outils de programmation ont bien été mis en place. La charge de travail de préparation des marchés est également mieux anticipée par les services prescripteurs. Les mutualisations des achats ont concerné les opérations de traduction, la documentation professionnelle, les appareils de numérisation, les matériels audiovisuels, les fournitures informatiques, les transports de fonds. Même si des progrès ont été accomplis, la BnF pourrait encore développer sa politique d'achat pour les grandes opérations de numérisation. Bien que les marchés les plus importants sont déjà passés et correspondent pour chacun à un type de support particulier, des marges de progrès existent pour parfaire l'identification en amont des besoins transverses à plusieurs directions

métiers. Néanmoins, les outils et la méthodologie de programmation des achats, dont la mise en place avait été recommandée par la Cour sont désormais opérationnels.

3 - La gestion des ressources humaines : quelques progrès mais des insuffisances persistantes

Depuis 2007, date à laquelle la BnF bénéficie d'une autonomie de gestion, ses charges de fonctionnement intègrent la rémunération des agents titulaires affectés à l'établissement, qui était précédemment assumée par les ministères de l'éducation nationale et de la culture. La BnF emploie 2 124,1 ETPT (équivalent temps plein travaillé) en 2024. 63,5 % des effectifs sont titulaires ; 66,3 % des contractuels sont détenteurs d'un contrat à durée indéterminée (CDI). La masse salariale s'élevait fin 2023 à 156 M€, soit 57 % des dépenses d'exploitation de la BnF. Entre 2011 et 2023, cette masse salariale a augmenté de 13,9 %, tandis que les effectifs diminuaient de 11,0 %.

La recommandation n° 4 est partiellement mise en œuvre. La BnF communique chaque année depuis 2022 au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et à la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) son document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, ainsi que son schéma d'emplois. Ces données font l'objet d'un suivi de la part du ministère de la culture. En 2024, la BnF a régulièrement transmis au CBCM et à la DGMIC la mise à jour de son schéma d'emploi, permettant de suivre le respect de l'objectif fixé d'un schéma neutre. Cette partie de la recommandation a été mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

réaliser un contrôle plus fréquent des régies de l'établissement – mise en œuvre.

Recommandation n° 3 :

se doter d'un outil général de programmation annuelle des achats afin d'anticiper les besoins et d'identifier d'éventuelles possibilités de mutualisation des marchés entre services – mise en œuvre.

Recommandation n° 4 :

produire chaque année un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) et un schéma d'emplois. Élaborer une cartographie des emplois faisant apparaître la répartition des agents par service, par corps et par filière (administrative, scientifique et technique) – partiellement mise en œuvre.

La deuxième partie de la recommandation sur la cartographie des emplois et métiers s'est avérée plus difficile à décliner. La BnF est en mesure de communiquer à la DGMIC le nombre des agents (ETP et ETPT) répartis par corps et par filière, à l'instant « t ». Mais l'anticipation et la prévision font toujours défaut. Il est important que l'établissement se dote rapidement d'outils adaptés, d'autant que la BnF est l'un des principaux employeurs d'agents issus des corps spécialisés des bibliothèques. Une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) permettrait, d'une part, d'identifier les marges de diversification des recrutements au regard de l'évolution des métiers et des besoins en compétences et contribuerait, d'autre part, à améliorer le pyramidage des corps de la filière bibliothèque.

La recommandation n° 5 est également partiellement mise en œuvre. La Cour avait constaté des contournements du cadre de gestion ayant conduit à des inégalités de traitements et à une augmentation parfois incontrôlée de la masse salariale, notamment des contractuels. Dans sa réponse, l'établissement dit partager l'avis de la Cour à ce sujet. Cependant, le nouveau cadre de gestion mis en place le 1^{er} janvier 2022 n'a pas répondu à toutes les attentes de la Cour. En effet, pour éviter des discriminations entre contractuels et fonctionnaires, la BnF a maintenu l'automatisme des avancements des contractuels, en excluant seulement les emplois supérieurs et d'encadrement (groupes 5 et 6), pour lesquels l'avancement se fait au mérite, en fonction de la manière de servir. Le choix de l'établissement de maintenir des avancements automatiques pour la plupart des agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, répond à un souci d'apaisement social et correspond à des évolutions de fond au sein de la sphère publique.

Recommandation n° 5 :

*pour les nouveaux recrutés, supprimer l'automatisme de l'avancement des personnels non titulaires. Pour les personnels en place, respecter les règles d'avancement figurant dans le cadre de gestion et justifier rigoureusement les revalorisations. Fixer un objectif d'augmentation de la masse indiciaire des contractuels à ne pas dépasser – *partiellement mise en œuvre.**

Recommandation n° 6 :

*améliorer les procédures en matière RH et revoir le SIRH pour qu'il permette une meilleure automatisation des tâches des gestionnaires et une fiabilisation des données. Sauf nécessité juridique, substituer des décisions individuelles aux avenants aux contrats de travail – *non mise en œuvre.**

Pour les personnels en place, la Cour demandait à ce que soient respectées les règles d'avancement figurant dans le cadre de gestion alors en vigueur et recommandait de justifier rigoureusement les revalorisations en fixant globalement un objectif d'augmentation de la masse indiciaire des contractuels à ne pas dépasser. Cette demande liée à l'augmentation globale de cette masse indiciaire a été mise en œuvre.

La recommandation n° 6 n'est pas mise en œuvre. Depuis 2020, des évolutions favorables sont intervenues dans la professionnalisation et la fiabilisation des procédures de gestion internes à la

DRH. Les décisions individuelles ont été substituées aux avenants. Des décisions sont désormais rédigées au titre des avancements automatiques et des versements de primes (établissement ou gouvernementales). Cependant, la prise en charge automatique (éditique) par le SIRH des contrats n'est pas encore possible. Elle devrait permettre, à terme, de réduire les productions manuelles qui sont statistiquement une source potentielle d'erreur. Les progrès ponctuels réalisés en termes de qualité de suivi des dossiers administratifs, grâce des actions de formation et un meilleur contrôle, ne sauraient remplacer la mise en place d'un outil beaucoup plus automatisé et fiable. Le SIRH, vieillissant, doit être remplacé en urgence, conformément aux indications de la BnF.

La recommandation n° 7 demeure partiellement mise en œuvre. Un marché de remplacement de l'outil *GTA* de gestion des temps a été conclu, avec une mise en production prévue le 1^{er} janvier 2026. Ce nouvel outil devrait permettre d'améliorer le suivi et la bonne gestion du temps de travail de tous les agents de la BnF. Néanmoins, pour des raisons sans doute liées au contexte syndical,

les différentes directions n'ont à ce jour pas ouvert le dossier des spécificités du règlement général, ni remis en cause des autorisations d'absences tolérées, dont on voit mal la justification. Ainsi, les six jours d'absence tolérés continuent de figurer dans le règlement intérieur, même si la majorité des agents ne les prend pas en totalité.

4 - La programmation culturelle et la gestion immobilière : des avancées significatives

La recommandation n° 8 est mise en œuvre. Depuis le précédent contrôle de la Cour, l'élaboration d'un document stratégique sur la programmation culturelle a été intégrée dans le contrat d'objectifs et de performances COP 2022-2026 de la BnF. Début 2024, l'établissement a produit un « document stratégique de politique des publics de la BnF 2023-2030 ». La BnF s'y efforce de tirer les conséquences de la crise sanitaire, comme de l'ouverture des nouveaux espaces du site Richelieu (musée, salle ovale) pour proposer des axes de développement jusqu'en 2030. Des efforts substantiels ont été accomplis pour non seulement élaborer les documents stratégiques de programmation culturelle, mais également pour dynamiser la politique d'expositions temporaires d'activités culturelles sur l'ensemble des sites de la BnF, y compris le nouveau musée de la BnF sur le site Richelieu. En 2024, plus de 1 700 000 visites ont été comptabilisées sur l'ensemble des sites (salles de lecture, musée, expositions, manifestations culturelles).

La recommandation n° 9 est partiellement mise en œuvre. La Cour préconisait d'établir un schéma

directeur des ateliers, pour rationaliser l'activité de restauration et réduire ses coûts. Les ateliers de restauration correspondent à plusieurs filières de la politique de conservation, qu'elle soit préventive, curative, numérique ou pérenne. Or, la rationalisation des ateliers (une vingtaine aujourd'hui) est encore

loin d'être totalement réalisée, puisque seuls deux ateliers ont été supprimés, celui des arts du spectacle et des manuscrits. Celui présent à la bibliothèque-musée de l'Opéra national de Paris devrait être fermé d'ici à deux ans. La mise en œuvre d'un schéma directeur de la fonction conservation au sein de la BnF est étroitement liée à l'organisation cible prévue à l'ouverture du site d'Amiens et à la fermeture concomitante des deux sites de conservation de Bussy et Sablé, dans lesquels sont implantés plusieurs ateliers de restauration. La répartition des collections conservées à Paris et à Amiens impliquera le maintien à Paris d'ateliers de restauration de proximité, au plus près des collections, notamment spécialisées. La BnF et sa tutelle estiment que la mise en œuvre de la recommandation ne sera pleinement réalisable qu'à l'ouverture du centre de conservation d'Amiens. Toutefois, il aurait été possible et préférable d'accélérer la restructuration des ateliers avant même la fin des travaux à Amiens.

La recommandation n° 10 reste partiellement mise en œuvre. Des travaux importants ont été menés à terme dans la période récente. Le coût des travaux de rénovation du quadrilatère Richelieu (mandat de l'opérateur

du patrimoine et des projets immobiliers de la culture) se sont ainsi élevés à 240,89 M€ TTC

Recommandation n° 7 :

supprimer les dispositions injustifiées du régime des congés. Mettre en place un outil de suivi du temps de travail performant, géré par des agents dotés des compétences techniques et réglementaires appropriées – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 8 :

élaborer un document stratégique de programmation culturelle articulant la politique d'expositions temporaires d'activités culturelles sur l'ensemble des sites de la BnF, y compris le nouveau musée de la BnF sur le site Richelieu – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 9 :

rationaliser l'activité de restauration en réduisant le nombre d'ateliers – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 10 :

finaliser sans délai le schéma d'implantation des collections, puis soumettre à la tutelle un schéma directeur immobilier, accompagné d'un plan de financement, à horizon fin 2020 – *partiellement mise en œuvre*.

pour un budget prévisionnel de 120,8 M€ TTC (doublement). Le coût d'une future rénovation du site de Tolbiac atteindra probablement plusieurs centaines de millions d'euros. La décision a été prise à l'automne 2021 de construire un nouveau centre de conservation de la BnF à Amiens, projet à la fois nommé « implantation gestion dynamique des collections » (IGDC), « centre de conservation d'Amiens » et « Conservatoire national de la presse ». Le schéma d'implantation des collections doit assurer la désaturation des sites BnF parisiens d'environ 150 kilomètres linéaires (kml). Pour permettre un accroissement à 30 ans des collections dans le pôle de conservation, le besoin en stockage a été évalué à 280 kml, soit 130 kml pour 30 ans. Sur 72 candidatures, la BnF a choisi le site d'Amiens.

La BnF et les collectivités territoriales ont signé une convention cadre de partenariat le 4 mars 2022, avec un plan de financement présenté en janvier 2023. L'État apporte 30 M€, dont 5 M€ de ressources propres de la BnF et 20 M€ de produits de cessions immobilières. Les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 22 %, dont 13,4 M€ de la région Hauts-de-France, 2,5 M€ du département de la Somme, 5,37 M€ d'Amiens métropole. Une subvention du Fonds européen de développement régional (FEDER), dans le cadre du programme opérationnel 2021-2027 de la région Hauts-de-France, finance à 21 % le projet, soit 20,2 M€. La région Hauts-de-France ayant renoncé à assurer la maîtrise d'œuvre déléguée, elle a donné à la BnF une subvention complémentaire de 4,1 M€ pour en compenser le coût. La BnF a délégué sa maîtrise d'ouvrage à l'OPPIC. Les travaux devraient débuter à la mi-2026 pour une livraison prévue mi-2029. La mise en service du bâtiment est prévue avant fin 2029 et le transfert des collections des sites parisiens BnF vers le pôle de conservation d'Amiens est prévu entre 2030 et 2032.

Le schéma d'implantation des collections et le schéma directeur immobilier, accompagné d'un plan de financement ont bien été réalisés. Il sera important de vérifier que les grandes étapes de ce projet d'envergure se déroulent sans dérapage financier. La contribution du FEDER nécessitera des contrôles adaptés et un suivi rigoureux des opérations. Les risques liés à ce type d'opérations

sont en effet particulièrement élevés et doivent être mesurés à chaque grand étape. Si ce projet suit un cadencement rapide, des incertitudes demeurent sur les évolutions prévisibles des projets de réimplantations des collections et sur l'articulation entre les trajectoires immobilières des différentes entités comprises dans le schéma directeur.

Salle Ovale, site Richelieu



Source : Cour des comptes

La Bibliothèque nationale de France a mis en œuvre de manière complète et satisfaisante plusieurs recommandations portant sur des sujets importants : le partage des responsabilités entre l'établissement et la filiale qu'il a créé, en matière de numérisation, le développement de la politique culturelle, la stratégie des achats et le suivi plus rigoureux des régies. La mise en œuvre a été partielle pour la restructuration des ateliers de restauration, ou la gestion des RH en raison du climat social interne ou des spécificités des différentes catégories d'agents, de métiers et de statuts. Toutefois, le point d'attention le plus fort doit être porté sur le suivi et le cadrage des projets de grands travaux. Les enjeux de gestion immobilière et de financement du « mur d'investissements » constituent des défis cruciaux pour l'avenir et la soutenabilité financière de la BnF ne semble pas encore totalement prise en compte tant par l'établissement que par la tutelle.

Le personnel civil du ministère des armées

À la suite d'un contrôle portant sur la gestion du personnel civil du ministère des armées en 2019 et 2020, le Premier président de la Cour des comptes a adressé un référé au Premier ministre le 17 juin 2021, auquel celui-ci a répondu le 21 octobre 2021.

La Cour y constatait d'abord l'importance de la place du personnel civil au sein du ministère, celui-ci comptant alors plus de 61 000 agents, soit près de 23 % des effectifs totaux, répartis dans tous les services employeurs des armées. Elle observait que la relance des recrutements, prévue par la loi de programmation militaire 2019-2025, ainsi que l'émergence de nouveaux métiers spécialisés, notamment dans le domaine numérique, allaient renforcer le rôle du personnel civil au sein des armées.

La juridiction appelait à une modernisation et à une rationalisation de la gestion des carrières de ces agents et demandait au ministère de simplifier l'organisation de la gestion déconcentrée de ces personnels, d'établir un bilan qualitatif des mesures prises pour améliorer les techniques de recrutement, de développer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) via la conception d'un outil numérique, de définir une doctrine d'emploi, enfin de dynamiser la formation, notamment par le levier du numérique.

Le contrôle avait aussi révélé que deux situations particulières imposaient au ministère des armées de prendre des mesures correctrices :

- le « quasi-statut » des ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens (ICT-TCT)¹ contractuels de la direction générale de l'armement (DGA) était irrégulier au plan juridique et leurs modalités de gestion s'avéraient peu transparentes ;
- le statut des ouvriers de l'État, quoique régularisé, restait coûteux et d'une gestion complexe.

Recommandation n° 1 :

clarifier le régime juridique et les modalités de gestion des ICT-TCT, ne recourir à ce « quasi-statut » que pour des fonctions ne pouvant être confiées aux corps de fonctionnaires existants et, enfin, examiner si les facilités de recrutement de contractuels permises par la loi sur la transformation de la fonction publique ne rendent pas inutiles le recours à ce « quasi-statut » – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

utiliser les possibilités de recrutement de contractuels sur des métiers de haute technicité et cesser le recrutement d'ouvriers d'État – *partiellement mise en œuvre*.

Quatre ans après l'envoi de ce référé au Premier ministre, la Cour a réalisé une enquête sur le sort réservé à ces recommandations, ce qui a permis de constater que ses interventions avaient été dans l'ensemble suivies d'effet.

Le niveau de mise en œuvre des deux recommandations formulées dans le référé de 2021, sur le personnel civil des armées, sera appréciée à la lumière des actions mises en œuvre par le ministère des armées.

Ensuite, les travaux menés par la Cour, au cours de ces derniers mois, pour suivre la mise en œuvre de ces deux recommandations ont donné lieu à la publication de nouvelles observations définitives, en juin 2025, qu'elle a assorti de deux nouvelles recommandations.

1 - La gestion des ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens (ICT-TCT) s'est améliorée

Dans le cadre de son référé, la Cour avait constaté que le quasi-statut de ces personnels contractuels était irrégulier au plan juridique et que les modalités de leur gestion étaient peu transparentes en

¹ Alors que le décret du 4 mai 1988 autorise le recrutement de certains agents sur contrat uniquement par les services à caractère industriel ou commercial du ministère de la défense, un « simple arrêté » du même jour a ouvert la possibilité de recrutement de contractuels dans les services de la direction générale de l'armement (DGA), alors que ceux-ci n'ont pourtant pas un caractère industriel et commercial.

mentionnant : l'institution par un simple arrêté du quasi-statut, la coexistence contestable avec des corps de fonctionnaires, le recours discutable au quasi-statut en catégorie B, le recrutement et la gestion par référence à des conventions collectives de la métallurgie de 1972, et, enfin, l'opacité des rémunérations. La réponse du Premier ministre défendait le recours à ces personnels mais laissait entendre qu'une évolution des textes les régissant et un recentrage des recrutements sur certains métiers techniques seraient engagés.

L'enquête de la Cour a permis de constater que ses interventions ont été suivies d'effet. Le « quasi-statut » des ICT-TCT a été refondu par un décret du 27 décembre 2023, qui prévoit que les recrutements ne peuvent intervenir que dans certains domaines de l'armement et de la maintenance industrielle des aéronefs militaires. Le ministère des armées a estimé qu'il s'agissait de domaines pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires et a indiqué que la « consolidation » de ce quasi-statut, qui s'appuie désormais sur la nouvelle convention collective nationale de la métallurgie (CCNM) du 7 février 2022, était « *indispensable alors que la DGA et le service industriel de l'aéronautique (SIAÉ) sont, sur ces métiers, en concurrence directe avec les industriels du secteur privé* ».

La gestion et la rémunération des ICT-TCT relève d'une classification d'emploi fixée par un arrêté du 27 décembre 2023. La rémunération est composée d'une part fixe, selon la fonction occupée, la qualification requise, l'expérience, et d'une part variable, attribuée en fonction de l'engagement professionnel et des résultats obtenus.

La juridiction a considéré que la recommandation du référé de 2021 a donc été totalement mise en œuvre.

2 - Les modalités de recrutement des ouvriers d'État restent encore perfectibles

Lors de son contrôle de 2019-2020, la Cour avait relevé la persistance du recours aux ouvriers d'État. Elle était déjà intervenue sur cette situation à travers deux référés et une insertion au rapport public annuel de 2012 et avait relevé la charge budgétaire croissante des rémunérations, irrégulières au plan juridique, et la non-conformité des professions exercées par rapport au statut.

Le contrôle mené en 2019-2020 avait permis de constater que si le maintien du statut obtenu en 2016, après une courte période de gel des recrutements, avait été circonscrit à 21 professions relevant notamment du maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels militaires, ses défauts persistaient : régularisation des textes fondant les rémunérations au prix de mesures catégorielles substantielles, modalités d'avancement nombreuses, statut et régime de pensions coûteux, absentéisme élevé, seconde partie de carrière problématique (en 2018, 63 % des ouvriers occupaient des emplois non ouvriers de type administratif, notamment à la suite de reclassements).

La Cour estimait regrettable que le ministère des armées ait abandonné la voie des recrutements spécifiques sur contrat, qui avait été expérimentée avant la réouverture des recrutements. Dans son référé, elle recommandait d'utiliser les possibilités de recrutement de contractuels sur des métiers de haute technicité et de cesser le recrutement d'ouvriers d'État.

Le Premier ministre avait répondu que le resserrement des recrutements faisait écho à l'hétérogénéité des professions occupées par les ouvriers. Il indiquait qu'il n'envisageait pas de « revenir » sur la poursuite du recrutement et notait la baisse globale du nombre des ouvriers, de 13 000 à 10 000 entre 2022 et 2025, au sein du ministère.

Lors de son enquête de suivi, la Cour a examiné la situation actuelle. S'agissant du resserrement du périmètre du recrutement et des conséquences sur le nombre des ouvriers, les données recueillies montrent une évolution substantielle de la situation : leur nombre a diminué de 34 % entre 2019 et 2023. Pour l'année 2023, 1 031 d'entre eux avaient quitté définitivement leurs fonctions, dont 803 étaient partis à la retraite.

Pour les professions non ouvertes au recrutement d'ouvriers d'État titulaires, les effectifs ont décliné nettement entre 2015 et 2023 : les logisticiens sont passés de 3 303 à 1 161 ; les pompiers-gardiens-maîtres-chien-ouvriers de prévention de 744 à 297 ; les techniciens en électricité de 707 à 329 et les cuisiniers de 443 à 52.

Tandis que le nombre d'ouvriers décroît, le ministère a maintenu des recrutements fléchés sur les

21 professions du champ de 2016. En 2023, 412 emplois étaient inscrits au plan de recrutement et 372 en 2024.

Le ministère a cependant réitéré son refus de cesser ces recrutements et de recourir à des agents contractuels, en alléguant que le coût catégoriel serait important pour pouvoir concurrencer le secteur privé et qu'une telle solution ne permettrait pas de répondre aux profils de haute technicité pour des métiers spécifiques, répondant aux besoins des forces armées et parfois situés dans des territoires peu attractifs. La voie de l'apprentissage, prévue par l'arrêté régissant le recrutement des ouvriers, a été présentée comme un moyen de créer, puis de pérenniser des compétences à partir de la jeunesse locale des territoires concernés.

La Cour a constaté que les recrutements opérés depuis 2019 étaient bien fléchés sur les professions concernées. Celles-ci font l'objet d'une nomenclature imposant aux candidats de justifier d'un CAP, d'un BEP, d'un diplôme de niveau au moins équivalent ou d'une expérience dûment attestée d'au moins trois années. Le bilan des recrutements opérés montre que les flux d'entrées sont désormais contingentés.

Des évolutions sont intervenues dans l'organisation et le déroulement des carrières : reprise des années d'expérience professionnelle antérieure lors du recrutement, procédure d'avancement simplifiée et perspectives améliorées. Ces souplesses de gestion ont généré de nouvelles mesures catégorielles.

Le ministère des armées fait désormais état de difficultés de recrutement par rapport aux cibles prévues et d'une hausse des démissions d'ouvriers de l'État au profit du secteur concurrentiel, notamment dans le domaine du MCO aéronautique et terrestre, qui touche surtout les plus jeunes. Pour améliorer l'attractivité du recrutement, le ministère a simplifié la procédure d'accès par essai professionnel et déplafonné la durée des services privés retenus pour la reprise d'ancienneté. Il a aussi annoncé avoir demandé la validation interministérielle d'avancements supplémentaires ainsi que la mise en place de primes d'installation à l'embauche et de fidélisation en cours de carrière.

Les interventions de la Cour ont conduit au resserrement du périmètre des recrutements et à la baisse du nombre des ouvriers, mais la persistance

de mesures catégorielles nouvelles pour les agents en fonction montre que la maîtrise des coûts implique la poursuite de la décrue des effectifs. Le ministère a insisté sur sa volonté de conserver un volant de recrutements.

Pour la juridiction, la recommandation formulée en 2021 a partiellement été mise en œuvre, puisque le ministère n'a pas cessé le recrutement d'ouvriers d'État, mais que leur nombre diminue progressivement.

Au terme des travaux, menés au cours de ces derniers mois, la Juridiction a formulé une nouvelle recommandation, visant à demander au ministère des armées à poursuivre la décrue des effectifs d'ouvriers d'État.

3 - D'une manière plus générale, la gestion des ressources humaines (GRH) s'est largement améliorée aux cours de ces cinq dernières années

Lors de son enquête de suivi, réalisé fin 2024, la Cour a constaté que, si les effectifs totaux des personnels civils étaient quasiment les mêmes en 2023 qu'en 2019 (plus de 62 000 agents soit 23,6 % des effectifs totaux du ministère), leur décomposition catégorielle avait varié, avec davantage d'agents de catégorie A et B et moins d'ouvriers d'État et d'agents de catégorie C. De surcroît, la part des agents civils sous contrat a fortement progressé, notamment pour les fonctions d'encadrement : ainsi, en niveau A, le nombre des contractuels atteignait plus de 46 % des agents, fin 2023.

Les principaux employeurs des personnels civils demeurent le service du commissariat des armées (SCA), le secrétariat général pour l'administration (SGA), la direction générale de l'armement (DGA), la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), le service de santé des armées, les autres services interarmées, et les trois armées elles-mêmes, dans des familles professionnelles qui sont principalement l'administration, le management et les fonctions transverses des systèmes de forces, d'armes et d'équipement, avec une présence forte dans des métiers en tension.

a) La gestion déconcentrée

S'agissant de la simplification de l'organisation de la gestion déconcentrée des personnels civils, dont

le caractère éclaté et complexe avait été relevé par la Cour, un chantier de modernisation du volet « GRH de proximité » a été engagé en juillet 2023 pour les employeurs dits « embasés », c'est-à-dire pour la plupart de ceux relevant de l'état-major des armées (EMA). Cinq services expérimentent un schéma visant à réduire le nombre d'intervenants dans la chaîne RH, en supprimant l'intervention des groupements de soutien des bases de défense (GSBdD), pour privilégier une boucle plus courte entre les différents gestionnaires et employeurs. Avec la création envisagée de centres de soutien RH, le nombre des interlocuteurs serait réduit, passant de trois à deux, et le pouvoir d'agir des employeurs serait accru.

Outre qu'il faudra parvenir à réaffecter des moyens humains existants, la mise en œuvre de ce projet risque d'être compliquée pour certains des principaux employeurs de personnels civils. Ainsi, pour les deux armées de terre et de l'air et de l'espace, les implantations géographiques sont dispersées et ne disposent pas toujours de l'expertise RH locale requise. Cette expérimentation risque en outre de se traduire par une augmentation des coûts de gestion de la RH de proximité, du fait de la dispersion des interlocuteurs, voire par une déstabilisation de la chaîne des ressources humaines du SCA. Il est donc nécessaire de poursuivre la phase d'expérimentation sans préjuger de la décision finale.

Par ailleurs, la Cour a constaté que les centres ministériels de gestion (CMG), services déconcentrés chargés de la gestion administrative et de la paie des personnels civils, rencontraient des difficultés pour accomplir leurs missions, en raison de l'obsolescence de leur système d'information ressources humaines (SIRH) dénommé *Alliance NG*. Ainsi, le CMG de Saint-Germain-en-Laye se retrouve régulièrement sans accès au système, les personnels chargés de la gestion administrative et de la paie étant alors affectés à des tâches de classement des dossiers papier des agents. Par ailleurs, la dématérialisation des pièces n'est pas encore généralisée. Pour sa part, le CMG de Toulon ne dispose pas d'un accès au système avant 11 h, alors que ses agents entrent en service plus tôt dans la matinée, car les enregistrements de données sur *Alliance NG* ne sont pas achevés.

Ces dysfonctionnements imposent qu'une solution soit recherchée et c'est à bon droit que le ministère

a confirmé son choix de retenir *RenoirRH* pour ses personnels civils, au plus tôt en 2028.

La Cour a donc formulé une nouvelle recommandation, visant à demander au ministère des armées, à préparer sans retard la mise en place du SIRH interministériel *RenoirRH* pour la gestion du personnel civil du ministère des armées.

b) L'amélioration du recrutement

Les mesures prises pour améliorer les techniques de recrutement répondent bien à la demande de la Cour d'en dresser un bilan qualitatif.

La marque employeur « civils de la défense », qui avait été créée en 2018, poursuit son développement. Des actions de communication sont menées, qui permettent de mieux faire connaître les métiers civils de la défense.

Une réforme du contenu des épreuves et du calendrier du recrutement a été engagée pour les corps techniques de catégorie A et B. Des travaux pour accélérer et simplifier les modalités de recrutement des agents sur contrat ont été conduits, avec l'élargissement du recours au CDI dans les bassins géographiques ou métiers en tension, ainsi que des « fourchettes de rémunération » communiquées aux candidats. Le délai moyen de traitement des 1 750 recrutements d'agents sur contrat (ASC) demeurait toutefois de 53 jours en 2023. Il pourrait être réduit, en renforçant la dématérialisation des procédures. Enfin l'accompagnement des employeurs dans leur mission de recrutement a été renforcé.

Par ailleurs l'apprentissage s'est développé, notamment dans les métiers en tension, via le conventionnement, avec une trentaine de CFA. Les cibles de recrutement sont passées de 1 598 apprentis civils pour 2019/2020 à 2 808 pour 2023/2024.

c) La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Le développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) s'est poursuivi et répond, en partie, aux demandes de la Cour.

Lors de l'enquête de suivi, le ministère des armées a affirmé s'être doté d'outils de GPEEC numériques à même d'accompagner les agents civils dans leur

parcours professionnel. Or, ces outils ne répondent pas encore à la recommandation visant à lier la GPEEC et système d'information. Si le ministère dispose d'une « cartographie » des emplois et d'un système d'information RH civile, le lien entre les deux fait encore défaut. Le ministère a toutefois mis en avant le projet de futur SIRH ministériel *OPERHA*.

d) La formation

Pour la formation, la recommandation de la Cour a conduit à accélérer la transition vers le numérique : le nombre de stagiaires inscrits aux formations en ligne a atteint 31 789 personnels civils en 2023. La transformation numérique de l'appareil de formation constitue désormais une priorité de la politique ministérielle de formation. Le ministère a évalué « *les économies générées par la mise en œuvre de la recommandation* » de la Cour de 2021,

à 4,3 M€ en 2023 pour les agents ayant recouru au « *e-learning* ».

Les autres observations faites en 2021 par la Cour ont aussi été prises en compte, qu'il s'agisse du nombre des formations ou du recentrage sur le personnel civil de catégorie C. Depuis 2019, le nombre de stagiaires formés a connu une augmentation dépassant les 50 %. Le personnel civil de catégorie C représente aujourd'hui près de 30 % des effectifs formés. Le ministère a indiqué que « *les orientations fixées par la Cour des comptes ont été intégrées de manière effective dans la stratégie de formation, avec des résultats probants en termes d'augmentation du nombre de bénéficiaires, de diversification des modalités pédagogiques, et de ciblage des catégories de personnels les plus concernés par les enjeux de transformation* ».

La réduction de loyer de solidarité (RLS)

En 2024, 5,9 millions de ménages bénéficient d'une aide au logement personnelle, qui contribue à réduire leurs dépenses de logement. Les aides personnelles au logement sont composées de l'aide personnalisée au logement (APL) qui concerne les locataires d'un logement conventionné, de l'allocation de logement à caractère social (ALS) versée à tout public présentant des situations sociales particulières et de l'allocation de logement à caractère familial (ALF) à destination des familles et ménages avec des personnes à charge. Le coût budgétaire des aides personnelles au logement pour l'État (16,3 Md€ de prestations versées en 2024) est en nette diminution depuis huit ans par l'effet d'une série de mesures de régulation budgétaire : en 2017, la réduction de l'aide personnelle au logement de cinq euros par ménage allocataire ; en 2018, l'instauration de la réduction de loyer de solidarité (RLS) qui s'accompagne d'une diminution du montant de l'aide personnalisée au logement ; et en 2021, la mise en œuvre de la « contemporanéisation » du calcul des aides personnelles au logement en fonction de revenus des douze derniers mois (Cour des comptes, *La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement*, observations définitives, octobre 2024).

La RLS a été instaurée par la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 créant l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit d'une baisse du montant des loyers acquittés par les ménages modestes du parc social, associée à une diminution concomitante de l'APL perçue. Cette opération est globalement neutre ou légèrement favorable pour ces locataires en termes de coût net de leur loyer : la réduction de loyer est en effet accompagnée d'une réduction de l'APL à hauteur de 98 % de son niveau. La prise en charge de cette baisse du montant des loyers est imposée aux bailleurs sociaux. Pour l'État, la RLS s'est traduite par une économie budgétaire annuelle de 1,3 Md€ entre 2020 et 2024.

Trois ans après l'instauration de la RLS, la Cour avait formulé deux recommandations dans un référé du 22 décembre 2020 à la suite d'un contrôle tirant

les premiers enseignements de la conception et de la mise en œuvre de cette mesure pour les exercices 2018 et suivants (Cour des comptes, *Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité*, référé, décembre 2020). Elle a vérifié, en 2025, la mise en œuvre de ces recommandations.

Recommandation n°1 :

concevoir, dans le cadre du réexamen de la RLS, prévu en 2022, un dispositif plus lisible, moins complexe, mieux sécurisé et réduisant ses coûts de gestion – non mise en œuvre.

Recommandation n°2 :

établir, dès 2021, les critères et outils d'analyse partagés pour mesurer les impacts réels de la RLS sur la situation financière et les capacités d'investissement des bailleurs sociaux – non mise en œuvre.

La Cour avait qualifié ce dispositif de complexe dans sa conception et dans sa déclinaison. En effet, il nécessite une abondante régulation réglementaire et fait intervenir un nombre important d'acteurs : administrations, caisses locales de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) ainsi que de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et bailleurs sociaux. De plus, la RLS bénéficie non seulement aux locataires du parc social allocataires de l'APL, mais également à des ménages non bénéficiaires de l'APL. Par ailleurs, la Cour avait relevé le système particulièrement complexe de péréquation mis en place par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), destiné à lisser les effets de la RLS entre sur les bailleurs sociaux (article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation). Cette complexité, ce manque de lisibilité, de même qu'une sécurisation perfectible, avait motivé la première recommandation du référé de la Cour.

Les bailleurs et le secteur du logement social (HLM) étaient défavorables à cette mesure, perçue comme les pénalisant dans leur capacité d'investissement pour construire ou rénover des logements sociaux.

Dans le cadre d'un protocole d'accord signé entre l'État et le mouvement HLM en 2019, les pouvoirs publics s'étaient engagés, avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ainsi que d'Action Logement, à compenser les effets de la RLS. La capacité du secteur à amortir les effets de cette mesure était mentionnée dans le référé, qui préconisait, dans sa seconde recommandation, de développer des outils et analyses permettant d'objectiver l'impact financier du dispositif sur les bailleurs.

Plus de cinq ans après la publication du référé et, à ce jour, aucune des recommandations de la Cour n'a été mise en œuvre par les ministères contrôlés (le ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique, ainsi que le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation). Les modalités administratives et financières de mise en œuvre de la RLS n'ont pas été révisées depuis son instauration, la mise en œuvre de la RLS étant désormais stabilisée du point de vue des administrations et des bailleurs. Les effets de la RLS sur la capacité d'investissement des bailleurs et sur leur situation financière n'ont pas été objectivés et n'ont pas fait l'objet d'analyse spécifique.

1 - La RLS n'a pas été révisée depuis son instauration

Les pistes de révision de la RLS (transformation en un prélèvement obligatoire sur les bailleurs sociaux, restriction de la RLS aux seuls allocataires de l'APL) n'ont pas été examinées ou n'ont pas prospéré pour des raisons inhérentes au dispositif ainsi que pour des raisons qui lui sont extérieures.

Tout d'abord, les objectifs poursuivis ont été globalement atteints. La RLS a permis de réaliser des économies budgétaires, sans pénaliser les allocataires de l'APL. Même si elles sont plus réduites que celles initialement escomptées (la cible initiale d'économie étant de 1,5 Md€, alors que le rendement effectif annuel est de 1,3 Md€ depuis 2020), les économies budgétaires réalisées par l'État, depuis l'instauration de la RLS, s'élèvent à 8,21 Md€ au total sur la période 2018 à 2024.

Ensuite, la plupart des difficultés apparues, en 2018, lors de la mise en place de la RLS puis, en 2021, pour la prise en compte des revenus contemporains, ont depuis été résolues.

Pour les locataires bénéficiant de l'APL, la gestion et le calcul de la RLS sont effectués, de manière systématique et automatisée, par la Cnaf pour ceux relevant du régime général de sécurité sociale (1,75 million de ménages allocataires concernés par la RLS en 2024) et la CCMSA pour les bénéficiaires du régime agricole (32 000 ménages allocataires concernés par la RLS en 2024) ; les deux caisses connaissent les ressources des locataires utilisées pour le calcul de l'APL. Les difficultés, informatiques et techniques, intervenues au moment de l'instauration de la RLS, ont été résolues au moyen d'une évolution d'ampleur du système d'information de la Cnaf.

Pour les locataires qui ne bénéficient pas de l'APL, la détermination de l'éligibilité et le calcul de la RLS sont à la charge des organismes de logement social. Le nombre de cas est très faible en raison des plafonds retenus (évalué à 42 000 ménages en 2024 selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), soit 2,3 % des bénéficiaires de la RLS et 0,8 % du nombre des locataires HLM), et les bailleurs sociaux sont accompagnés dans l'application de la RLS par l'Union sociale de l'habitat (USH), qui leur propose un mode opératoire ayant pour objectif d'automatiser totalement les traitements.

La résolution de ces difficultés a entraîné une réduction des coûts de gestion correspondants. La charge de travail supplémentaire, tant pour les organismes sociaux gestionnaires de l'APL (Cnaf et CCMSA) que pour les bailleurs sociaux, n'a pas perduré au-delà de la période de six mois consacrée au déploiement opérationnel de la RLS.

Les organismes sociaux et les bailleurs sociaux ont fini par s'accommoder du caractère complexe du mécanisme qu'ils ont sécurisé. Les ministères de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique, ainsi que de l'aménagement du territoire et de la décentralisation n'ont pas mis en œuvre la première recommandation. Le processus est perçu par ces deux administrations comme fonctionnant de manière fluide du côté de la Cnaf et de la CCMSA. Par ailleurs, s'agissant d'une mesure technique à finalité budgétaire, la RLS n'avait pas vocation à constituer une réforme lisible pour le grand public.

Enfin, la révision de la RLS est passée au second plan des priorités politiques dans un contexte évolutif. En effet, l'instauration de la contemporanéisation du versement de l'APL en 2021 a constitué une réforme d'ampleur rendant la remise à plat du dispositif de la RLS moins prioritaire qu'elle ne l'était en 2020. En outre, les efforts de l'administration se sont portés sur d'autres sujets que le réexamen de la RLS pour répondre aux grands enjeux environnementaux, notamment la rénovation des passoires thermiques dans le parc d'habitat à loyer modéré (HLM) en application de la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et la résilience face à ses effets, et la décarbonation des logements sociaux afin d'atteindre les objectifs de la Stratégie nationale bas carbone, qui vise la neutralité carbone à horizon 2050.

2 - Les effets de la RLS sur la capacité d'investissement des bailleurs n'ont pas été objectivés

La Cour observe qu'aucune étude n'a été effectuée, ni qu'aucun outil n'a été créé pour analyser les effets de la RLS dans le secteur du logement social, comme elle le recommandait fin 2020. En l'absence d'évaluation prise en compte et intégrée dans la conception même de la RLS, aucune des deux administrations ne s'est saisie de sa seconde recommandation. Quatre ans après le référé, l'identification précise de cet impact nécessiterait, selon la DHUP, d'isoler la RLS des autres facteurs intervenus depuis 2020 (hausse du taux du livret A, des taux d'intérêt non réglementés, des coûts de l'énergie et du foncier). Des obstacles techniques empêchent, selon cette dernière, de mesurer précisément les effets chez les bailleurs, à cause de l'absence de comptabilité analytique dans le secteur des bailleurs sociaux. De son point de vue, mener une telle analyse serait ainsi difficile. La Cour relève que cela n'a manifestement pas constitué pas une priorité pour cette administration.

Alors que la RLS fait l'objet de critiques récurrentes de la part des bailleurs sociaux qui mettent en avant les conséquences qu'elle aurait sur leurs capacités d'investissement dans la construction et la rénovation des logements sociaux, il peut sembler étonnant qu'aucune recherche d'objectivation de cet éventuel impact n'ait été menée ni par les

administrations ni par les bailleurs. Cela aurait pu être de nature à objectiver les débats sur ce sujet, ce qui était la seconde recommandation du référé de la Cour de 2020.

La baisse du rendement annuel de la RLS de 245 M€, soit une cible budgétaire de 1,1 Md€, décidée par la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 a été reçue favorablement par ces acteurs du logement social. Cette diminution du rendement de la RLS est présentée par le Gouvernement comme un levier pour soutenir la construction de logements sociaux, alors même que l'administration n'a pas démontré dans quelle mesure la RLS aurait limité les capacités d'investissement des bailleurs. La mise en œuvre de la seconde recommandation de la Cour aurait été de nature à éclairer la représentation nationale pour apprécier l'adéquation de cette baisse de recettes budgétaires de l'État avec la situation financière des bailleurs sociaux.

D'autres études produites depuis le référé de la Cour, éclairent de façon concordante ce constat, en concluant à l'absorption des effets la RLS par les bailleurs sociaux et à l'absence de déstabilisation financière du secteur du logement social. La soutenabilité financière de la RLS se confirme ainsi année après année. Si les investissements des bailleurs sont en légère baisse depuis 2018 (21 Md€ en 2018 et 20,6 Md€ en 2022), leur trésorerie progresse pour atteindre 17 Md€ en 2022 contre 15,5 Md€ en 2018. L'agence nationale de contrôle des organismes de logement social (Ancols) relève que 98 % des bailleurs sont dans une situation financière « confortable » leur permettant d'investir en mobilisant leurs fonds propres et l'endettement. Par ailleurs, les études annuelles sur le secteur, réalisées par la DHUP, confirment la solidité financière des bailleurs, dont les capitaux propres ont progressé de 25 % entre 2017 et 2022 (soit + 19,7 Md€), tandis que le total de leur bilan a augmenté de 19 % sur la même période (soit + 46 Md€).

Si les effets de la RLS peinent à être précisément identifiés, les analyses convergent sur les conséquences de facteurs exogènes intervenus depuis 2020. La crise sanitaire a eu pour effet un ralentissement de la construction de logements. Le taux du livret A a été multiplié par six entre 2021 et 2023. Par ailleurs, la guerre en Ukraine a eu pour

conséquences un retour de l'inflation en Europe et en France, une hausse du coût des matières premières et de l'énergie, puis des taux d'intérêts et du taux du livret A. Ces éléments exogènes ont tout autant, voire davantage, eu des conséquences sur la situation financière des bailleurs que l'instauration de la RLS.

Cependant, les analyses conduites sur l'évolution du secteur depuis 2020, confirment la capacité des bailleurs à faire face à ces évolutions et à maintenir un volume de construction de 72 000 logements par an et de rénovation, notamment thermiques, de 110 000 unités par an. Les acteurs du secteur maintiennent néanmoins leur demande d'abrogation du dispositif, même si leur exigence porte prioritairement sur la baisse du taux de livret A.

Les observations de la Cour sur la complexité du mécanisme de la RLS restent d'actualité, mais l'expérience acquise par les acteurs concernés par cette mesure (administration, organismes sociaux, bailleurs sociaux) a permis de fluidifier sa mise en œuvre. Aussi, la Cour ne réitère-t-elle pas cette recommandation, compte tenu de ces évolutions.

À l'inverse, la seconde recommandation, également non mise en œuvre, est reformulée pour disposer d'une évaluation, objective et régulière, des effets de la RLS sur la capacité d'investissement et d'entretien du parc social par les différentes catégories de bailleurs sociaux. La Cour est d'autant plus fondée à la renouveler que l'État en décidant la réduction à 245 M€ du rendement annuel de la RLS dans la loi de finances pour 2025 n'a pas produit d'analyse expliquant les effets attendus de cette réduction.

Plus de cinq ans après l'avoir formulé, la Cour constate que la première recommandation n'a pas été mise en œuvre. L'État n'a pas procédé, en 2022, au réexamen de ce dispositif, qui paraît à présent stabilisé en ce qui concerne son périmètre, son cadrage et sa mise en œuvre opérationnelle.

L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (Épide)

L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (Épide), dont la dénomination officielle est celle d'Établissement public d'insertion de la défense, a été créé en 2005. Ce dispositif d'insertion sociale et professionnelle est inspiré de l'expérience du monde militaire. Il propose une solution particulière d'internat à 4 200 jeunes par an, âgés de 17 à 25 ans et sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, afin de les insérer au sein de la société et vers l'emploi. L'Épide relève de la tutelle des ministères chargés de l'emploi, de la politique de la ville et des armées et perçoit une subvention pour charges de service public assise sur deux programmes budgétaires. Son siège est situé en région parisienne et les jeunes sont accueillis dans 20 centres répartis inégalement dans l'hexagone.

Le rapport de la Cour publié en 2021 répondait à une saisine du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale par lettre du 23 juin 2020 dans le cadre du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ce contrôle avait proposé des pistes d'amélioration du fonctionnement de l'établissement. En effet, malgré l'augmentation de son nombre de centres et de sa capacité d'accueil, l'Épide éprouvait de sérieuses difficultés à recruter des volontaires en raison d'une stratégie mal définie : l'exercice de la tutelle n'était pas optimal et l'établissement ne disposait plus depuis 2018 de contrat d'objectifs et de performance avec l'État ; sa notoriété était insuffisante et son offre de service mal positionnée par rapport aux autres solutions d'insertion, ce qui avait pour effet d'évincer une partie de sa population-cible, à savoir certains jeunes très vulnérables. Les résultats financiers de l'établissement enregistraient des déficits récurrents en raison de ses dépenses de fonctionnement élevées. En effet, le dispositif est coûteux en raison du taux d'encadrement élevé des jeunes nécessaire pour les accompagner. Enfin, la gestion des ressources humaines constituait un point de vigilance en raison d'un turn-over très important.

Les constats de la Cour avaient conduit à neuf recommandations ; quatre ont été mises en œuvre totalement, quatre partiellement et une recommandation n'a pas été mise en œuvre.

1 - Une stratégie redéfinie depuis 2021 suite au contrôle de la Cour

À la suite du contrôle de la Cour, l'Épide s'est engagé dans la préparation d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance 2022-2024, objet de la recommandation n° 2, lui permettant de redéfinir sa stratégie en s'inspirant très largement des recommandations formulées dans le rapport. Ce contrat a été signé par la ministre de l'emploi, du travail et de l'insertion, la ministre déléguée chargée de l'insertion, la ministre déléguée chargée de la ville ainsi que par la présidente du conseil d'administration et la directrice générale de l'Épide ; en revanche, il n'a pas été signé par le ministre des armées. Il définit quatre orientations stratégiques :

- positionner l'Épide dans le cadre du contrat d'engagement jeune comme un opérateur intensif avec hébergement, y compris le week-end, spécialisé dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 17 à 25 ans les plus éloignés de l'emploi ;
- accueillir et insérer davantage de volontaires dans un contexte d'ouverture de places ; améliorer la marque employeur Épide pour attirer les talents ;
- fidéliser les équipes et accompagner la transformation de l'établissement ;
- accompagner l'Épide dans son développement et sa démarche de performance.

Ce contrat réinstalle l'Épide dans l'écosystème des dispositifs d'insertion dans l'emploi destinés aux jeunes peu ou pas qualifiés en ciblant des profils particulièrement vulnérables.

L'Épide mobilise des équipes composées de conseillers en insertion, de moniteurs et des formateurs pour proposer à ses jeunes (appelés « volontaires ») un accompagnement en internat pluridisciplinaire et personnalisé, adapté à leurs

situations respectives, tout au long de leurs parcours éducatifs et professionnels, ainsi qu'une aide sanitaire et sociale, destinée à aider les volontaires à surmonter leurs difficultés personnelles : conflits familiaux, logement précaire, difficultés financières, situations administratives irrégulières, fragilité psychologique voire troubles de la santé mentale. Les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que les jeunes femmes constituent deux publics prioritaires du recrutement en centre Épide.

La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de performance est difficile à apprécier car l'outil statistique disponible ne produit plus de tableaux de bord complets depuis 2023. Des avancées positives sont cependant constatées.

La recommandation n° 2 relative à l'adoption du contrat d'objectif et de performance a donc été totalement mise en œuvre.

L'Épide a progressivement revu et modernisé sa politique de communication pour faire connaître son offre de service (recommandation n° 6) en mobilisant non seulement les canaux institutionnels mais également les nouveaux moyens de communication pour « aller vers » les jeunes. Ces communications, opérées par le biais des applications les plus utilisées par les jeunes (*Instagram, TikTok, Snap, YouTube, Facebook*, etc.) sont reprises automatiquement sur les pages des différents centres.

Le site internet a été amélioré pour répondre aux besoins des jeunes et développer les partenariats. Enfin, depuis 2023, chaque centre dispose d'une

équipe de communication qui relaie son actualité sur les réseaux sociaux.

Relatives à la stratégie

Recommandation n° 2 :

élaborer et signer en 2021 un contrat d'objectifs et de performance permettant notamment de tirer toutes les conséquences de la décision de retrait ou non du ministère des armées, de maintenir ou non l'inspiration militaire du modèle de l'Épide, de définir précisément le public cible, de mieux positionner l'Épide parmi les dispositifs d'insertion des jeunes et d'arrêter les modalités de traitement de la question immobilière – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 6 :

renforcer la notoriété de l'établissement afin d'inverser la tendance à la baisse du nombre de stagiaires accueillis annuellement – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 8 :

augmenter significativement la proportion de jeunes femmes parmi les volontaires de l'Épide en investissant dans les aménagements nécessaires en matière de recrutement et d'hébergement – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 9 :

améliorer la cohérence et la visibilité de l'offre de prestations de l'Épide au regard des autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes, en valorisant davantage la spécificité de l'établissement en matière d'accueil et de public – *mise en œuvre*.

L'Épide a donc totalement mis en œuvre la recommandation n° 6 relative au renforcement de sa notoriété.

Le nombre de volontaires admis en centre a nettement augmenté (4 192 jeunes en 2024, contre 2 848 en 2021). Cela résulte de la révision de l'offre de service de l'Épide, recentrée sur les publics les plus vulnérables, ainsi que de mesures nouvelles : ouverture des centres le weekend, accueil des mineurs de 17 ans (qui représentent près de 30 % des admissions), revalorisation de la gratification des volontaires.

Malgré les efforts de l'Épide comme le lui a recommandé la Cour en 2021 (recommandation n° 8), le nombre de jeunes femmes reste en retrait, des travaux et aménagements complémentaires restant nécessaires pour sécuriser l'accueil qui leur est destiné. Fin 2024, les jeunes femmes représentaient 27,4 % des admis et restaient sous-représentées dans de nombreux centres. La recommandation n° 8 relative à l'augmentation du nombre de jeunes femmes accueillies a été partiellement mise en œuvre.

Conformément à la recommandation n° 9, la stratégie de l'établissement reste également à affiner concernant les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville afin de répondre aux objectifs assignés par le comité interministériel

des villes d'octobre 2023, dont l'accueil de 5 000 jeunes issus de ces quartiers entre 2024 et 2026. En réponse à cette recommandation,

l'Épide a amélioré les relations avec les missions locales depuis sa reconnaissance comme « *solution structurante* » proposable dans le cadre du contrat d'engagement jeune. Le nombre de volontaires issus de ces quartiers a augmenté ces dernières années et devrait progresser avec la création de centres « *cœur de quartier* ».

L'offre pédagogique de l'Épide a très peu évolué depuis 2015, mais l'établissement a conscience que le nouveau profil des jeunes volontaires rend nécessaire des adaptations avant une révision annoncée pour 2025. L'accompagnement sanitaire et social des volontaires a toujours été un élément important de l'offre de service de l'Épide, néanmoins leur santé mentale est devenue un enjeu majeur et doit faire partie, dans la limite de son champ de compétences et de l'offre de soins locale, de sa stratégie globale et ne pas se limiter à des initiatives locales.

Les résultats obtenus par l'Épide sont globalement positifs avec un taux d'insertion de 68,1 % en 2024, alors que les volontaires sont plus jeunes et plus vulnérables que par le passé. Ils valident en partie les nouvelles orientations stratégiques de l'établissement. Ainsi, les mineurs présentent des résultats inférieurs à ceux des adultes avec un taux d'insertion de 60,8 % contre 71,4 % ; les volontaires ayant bénéficié d'une solution d'hébergement le week-end ont atteint un taux d'insertion plus élevé, soit 74 % en 2023 contre 59 % pour les volontaires non hébergés en fin de semaine ; enfin, le taux d'insertion des jeunes femmes (71,2 %) dépasse le taux global.

La recommandation de 2021 n° 9 relative à l'amélioration de la cohérence et la visibilité de son offre de prestations au regard des autres dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes a donc été totalement mise en œuvre.

2 - Une gouvernance en voie de stabilisation

Conformément à la recommandation n° 3, un conseil scientifique a été constitué et ses membres nommés en 2023, ce qui a permis de définir un programme de travail triennal :

→ 2025 : recensement des données disponibles sur les profils et les parcours des candidats et des volontaires mais aussi sur les conditions de vie en

centre Épide et les attentes des jeunes, ainsi que des statistiques permettant de calculer le coût unitaire de l'accompagnement des jeunes ;

→ 2026 : évaluation de l'impact de l'Épide sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;

→ 2027 : études innovantes sur les enjeux spécifiques de l'accompagnement par l'Épide. Le conseil scientifique envisage d'évaluer l'effet de signal que représente l'image des volontaires de l'Épide auprès des employeurs. Il pourrait également comparer la réactivité de la procédure de recrutement en centre Épide par rapport à d'autres dispositifs d'insertion.

L'Épide a mis en œuvre la recommandation n° 3 relative au conseil scientifique.

Relatives à la gouvernance

Recommandation n° 1 :

afin de statuer d'ici la fin du premier semestre 2021, dresser le bilan coûts-avantages sur tous les plans, notamment financiers, pour l'Épide, ses agents et les stagiaires d'une éventuelle sortie définitive des instances de la gouvernance de l'établissement du ministère des armées – *devenue sans objet*.

Recommandation n° 3 :

procéder à la nomination en 2021 des membres du conseil scientifique de l'Épide et leur confier la mission de se prononcer sur la pertinence des indicateurs de performance en matière d'insertion sociale et professionnelle et de proposer les évolutions nécessaires dans ce domaine – *mise en œuvre*.

3 - Une gestion à conforter

L'Épide a bénéficié du soutien financier important et continu de l'État, dans le prolongement du plan # *1jeune1solution* de juillet 2020, pour assurer le développement de ses capacités d'accueil et l'élargissement de son offre de service.

Ses ressources globales (98 M€ en 2020, 146 M€ en 2024) ont augmenté de plus de 46 % depuis 2020 : de nombreux abondements en fonds propres et d'apports du plan d'investissement dans les compétences (PIC) ont complété ses ressources

principales, les subventions pour charges de service public versées par les ministères chargés de l'emploi et de la ville ; celles-ci ont progressé de 38 % sur la même période pour atteindre 114 M€ en 2024.

La trajectoire budgétaire pour la période 2025-2027 constitue un point de vigilance important compte tenu des contraintes pesant sur les finances de l'État. L'Épide doit, en conséquence, rechercher des ressources complémentaires et collecter davantage de taxe d'apprentissage auprès des entreprises.

Alors que la Cour lui recommandait la formalisation d'une stratégie de maîtrise des coûts (n° 7), l'Épide doit également piloter plus finement ses dépenses qui ont fortement augmenté en raison de la croissance soutenue de son activité et ce, alors que le dispositif Épide est plus onéreux que des dispositifs comparables en raison de l'intensité de son offre de service.

La gestion des ressources humaines de l'Épide constitue un point de vigilance supplémentaire. Malgré le fort investissement de ses agents, le climat social reste marqué par d'importantes difficultés pour attirer et fidéliser son personnel. La grille de rémunération de l'établissement date de 2015 et était déjà identifiée en 2021 comme une limite à son attractivité, obligeant son conseil d'administration à adopter des mesures compensatoires. Celles-ci restent insuffisantes pour combler les écarts avec les rémunérations proposées par des opérateurs sociaux et médico-sociaux comparables. Cette situation dessert l'établissement car ses missions exigent des compétences spécifiques et des qualifications qu'il ne peut pas valoriser, ce qui aggrave son manque d'attractivité.

Le dernier rapport de la Cour a permis de lever l'un des freins expliquant le turn-over : l'Épide s'interdisait de recruter en contrat à durée

indéterminée (CDI) sur des postes permanents alors que la loi du 6 août 2019 relative à la transformation

de la fonction publique lui en donnait la possibilité. Le conseil d'administration a donc autorisé le 22 juillet 2022 la directrice générale à recruter les nouveaux emplois permanents en CDI et à les généraliser pour ses agents en poste. Le nombre de CDI a depuis lors très fortement augmenté et le *turn-over* observé sur les emplois permanents a baissé.

Enfin, l'absentéisme élevé chez les moniteurs, formateurs et conseillers est préjudiciable au bon accompagnement des volontaires et constitue un indicateur de leurs propres difficultés.

À ce jour, la qualité du pilotage financier de l'Épide est contrariée par le retard constaté dans la mise en place d'une comptabilité analytique, indispensable

pour maîtriser ses dépenses actuelles et celles devant résulter de ses nouvelles implantations ; or l'établissement n'est pas assuré de bénéficier d'autres crédits que les budgets d'investissement déjà prévus pour ouvrir les nouveaux centres « cœur de quartier ».

L'Épide a donc mis partiellement en œuvre la recommandation n° 7 portant sur la formalisation d'une stratégie de maîtrise des coûts.

Le parc immobilier de l'Épide constitue un enjeu important dans la mesure où il conditionne sa capacité d'accueil mais également la qualité de son offre de service.

L'établissement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière, objet de la recommandation n° 4 de la Cour, n'a pas encore abouti, en dépit des démarches préparatoires accomplies. La recommandation n° 4 a donc été partiellement mise en œuvre.

Par ailleurs, l'Épide loue à une filiale 2IDE, dont elle est coactionnaire avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), neuf de ses sites dans des

Relatives à la gestion, notamment immobilière

Recommandation n° 7 :

formaliser une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés et d'une responsabilisation accrue des centres dans la gestion de leurs dépenses – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 4 :

établir en 2021 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 5 :

engager sans délai la renégociation du protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Épide – partiellement mise en œuvre.

conditions et modalités qui ont été régulièrement critiquées par la Cour. La renégociation du protocole liant l'Épide à la CDC recommandée par la Cour (n° 5) n'a pas abouti alors qu'il se traduit par des charges financières élevées. Conclu sur la base de baux civils fermes d'une durée de 25 ans avec des loyers non indexés sur les conditions du marché, ce protocole ne peut être dénoncé sans verser les loyers restant à courir jusqu'au terme du bail, les loyers continuant de progresser d'année en année. Si les parties prenantes ont déclaré vouloir reprendre les négociations, les perspectives d'un accord restent incertaines.

L'Épide a donc mis partiellement en œuvre la recommandation n° 5 du rapport de 2021 relative à la renégociation du protocole d'accord avec la CDC.

À l'issue de ce contrôle de suivi des recommandations de 2021, la Cour formule deux nouvelles recommandations et en réitère trois :

→ poursuivre une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés et

d'une responsabilisation accrue des centres dans la gestion de leurs dépenses (recommandation réitérée) ;

→ établir en 2026 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État (recommandation réitérée) ;

→ renégocier le protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Épide (recommandation réitérée).

Synthèse du tableau de bord EPIDE

Indicateurs	Moyenne ou cumul 2024 (au 31 décembre 2024, provisoire)
Effectif annuel intégré	3 674
Moyenne d'âge à l'admission	19 ans
Part de mineurs	28,72 %
Part de femmes	27,41 %
Part de jeunes issus de QPV	35,41 %
Part de jeunes sans diplôme	78,42 %
Part de jeunes étrangers	10,20 %
Taux d'occupation	89,01 %

Source : Cour des comptes

La Mutualité sociale agricole (MSA)

La Mutualité sociale agricole (MSA) constitue aujourd'hui une importante institution de protection sociale en France avec plus de 5,1 millions de ressortissants en 2023, qu'ils soient actifs (442 105 exploitants et 821 374 salariés agricoles) ou retraités et ayants droit (près de 3,4 millions de retraites ont été versées dont 66 % à d'anciens salariés).

Avec 35 caisses locales, son modèle repose sur le « guichet unique », qui offre aux assurés une gestion de l'ensemble des prestations sociales (maladie, accidents du travail, maladies professionnelles, famille et vieillesse, recouvrement des prélèvements sociaux). À ce titre, en 2024, la MSA a versé 29,1 Md€ de prestations, dont près de la moitié concerne les retraites. Par ailleurs, de par son statut, elle propose des actions de politique sociale et joue un rôle de maintien de la cohésion sociale des territoires ruraux dans un contexte de mutations structurelles et de défis, parmi lesquels la diminution du nombre d'exploitants agricoles et la gestion des crises climatiques et économiques.

En mai 2020, la Cour a publié un rapport thématique « la Mutualité sociale agricole », dans lequel elle a souligné que la MSA connaissait un déclin structurel lié à la démographie de ses ressortissants, et faisait l'objet d'une gouvernance spécifique qui constitue un frein au pilotage national et aux réorganisations. La Cour indiquait que la gestion de la MSA était insuffisamment performante notamment du fait de la fragmentation des activités et des moyens, mal corrélés aux charges. Il en découlait des résultats très inégaux et souvent insatisfaisants dans l'exercice des missions. La Cour préconisait d'inscrire les évolutions de la MSA dans le cadre des réformes de la protection sociale en priorisant une ouverture vers le régime général.

La Cour avait alors formulé 12 recommandations à la MSA autour des thèmes suivants : exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale, réexaminer le champ et préciser le cadre juridique des activités distinctes du régime de sécurité sociale, réformer la gouvernance du régime agricole, développer les synergies avec

le régime général de sécurité sociale, assainir la situation financière du régime agricole. Alors que la période couverte par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la MSA (2020-2025) aurait dû permettre de mettre en œuvre ces recommandations, force est de constater aujourd'hui que si des actions ont été engagées par la Caisse centrale et que des progrès sont relevés, les recommandations de la Cour n'ont été qu'inégalement suivies. Trois recommandations ont été mises en œuvre pleinement, six l'ont été partiellement, une pas du tout et deux autres font l'objet d'un refus de mise en œuvre.

1 - L'exercice plus efficace des missions du régime de sécurité sociale : un objectif partiellement atteint

a) Des actions de mutualisation des services et un meilleur pilotage mais une absence de réforme de l'organisation territoriale

Du fait de la taille réduite de certaines caisses et afin d'assurer une meilleure qualité de service aux assurés, la MSA avait engagé des opérations de mutualisation entre des caisses voisines, de manière à ce que les différents services atteignent une taille critique. La Cour avait recommandé d'établir un bilan de ces opérations et d'en tirer les conséquences en réformant l'organisation territoriale de la MSA (recommandation n° 3). Appliquant cette recommandation, la MSA a établi en 2020 un bilan de ces opérations de mutualisation menées entre 2018 et 2020. Celui-ci montrait que l'objectif de 30 % des effectifs des caisses à réaffecter était atteint. Pour autant, ce bilan ne mesure pas les effets de la mise en commun de certaines activités au regard du volume total, les économies de gestion et les gains de performance. De surcroît, le bilan n'a pas conduit à interroger et réformer l'organisation territoriale de la MSA. La MSA qui considère que ces mutualisations ont contribué à l'amélioration des pratiques de gestion en resserrant le nombre d'opérateurs opérationnels par domaine, propose de les renforcer à l'avenir, avec notamment la mutualisation de certaines fonctions support, la mise en œuvre de la

revue des processus et le renforcement du pilotage à une maille territoriale plus large.

Par ailleurs, la Cour avait recommandé qu'un outil robuste soit mis en place afin de mesurer la charge d'activité et la productivité des caisses locales et d'allouer les moyens en conséquence (recommandation n° 6). La convention avec l'État avait fixé un effort important de réduction des effectifs des caisses de 2020 à 2025. Les gains de productivité constatés, même si leur mesure présente encore d'importantes limites, ont été rendus possibles par les progrès substantiels en matière de pilotage de l'ensemble des caisses par la caisse centrale, via notamment la diffusion mensuelle d'un bilan d'activité reprenant l'intégralité des 91 indicateurs de résultats d'activité pour chaque caisse. Cette foison d'indicateurs permet de disposer d'informations complètes mais il en résulte un manque de priorisation. De plus, les résultats sont biaisés par les mutualisations et chaque caisse reste responsable des activités déléguées à une caisse voisine.

Ce pilotage resserré a permis d'accompagner la baisse totale des effectifs de 1 000 ETP sur cinq ans et d'affecter des personnels en appui des caisses en difficulté, que ce soit de manière pérenne (134 équivalent temps plein (ETP) sur environ 13 000 y sont consacrés) ou temporaire. Il en résulte que désormais des outils existent pour réguler l'activité du réseau, mais le retard du déploiement de la comptabilité analytique ne permet pas de s'assurer de l'adéquation de ces moyens aux besoins réels de manière efficiente, ni de l'équité de moyens entre les caisses.

Pour obtenir des économies d'échelle et faire face à un besoin d'expertise grandissant dans un contexte de nombreuses réformes, les mutualisations doivent être repensées. Elles pourraient s'étendre à de nouvelles mutualisations nationales d'activités et de fonctions supports plus significatives, comme la mise en place de plateformes.

Pour ce qui concerne la rationalisation de la gestion patrimoniale, alors que la Cour avait recommandé la dissolution de l'ensemble des sociétés civiles immobilières détenues uniquement par la MSA (recommandation n° 7), la MSA a choisi, en accord avec ses tutelles, un processus d'intégration pour les SCI hébergeant des activités d'établissements sociaux ou médico-sociaux. Sur les sept SCI qui ont vocation à être intégrées dans une SCI nationale, seules deux l'ont été depuis 2020. Il reste par ailleurs 13 SCI propriétaires de sites hébergeant des activités relatives aux missions de protection sociale de la MSA, mais la présence de partenaires dans la majorité d'entre elles rend difficile leur dissolution.

b) Des résultats sur le recouvrement des prélèvements sociaux qui n'ont pas progressé depuis 2019 dans un contexte de crises

En réponse à la recommandation de la Cour d'améliorer significativement le recouvrement des prélèvements sociaux (recommandation n° 4), qui présentait des faiblesses importantes, la caisse centrale a renforcé à partir du second semestre 2022 son pilotage de cette activité (mise en place de réunions régulières avec les caisses, dialogue de gestion avec celles dont les résultats sont les moins bons...). Les effets n'atteignent cependant pas les résultats escomptés, dans un contexte marqué par la crise sanitaire puis les crises agricoles.

Pour les cotisations des non-salariés, les montants mis en recouvrement mais non recouverts restent élevés en 2023 (227,1 M€) et leur part dans l'ensemble des montants mis en recouvrement a augmenté (6,7 % en 2023 contre 5,7 % en 2019) ; pour les cotisations versées par les employeurs de salariés, les restes à recouvrer (96,5 M€, soit 1,1 % des montants à payer) sont globalement en baisse depuis 2020, mais stables par rapport à 2019 (1,2 %).

De plus, la performance du recouvrement est hétérogène

Exercer plus efficacement les missions du régime de sécurité sociale

Recommandation n° 3 :

établir, en vue de la préparation de la nouvelle COG avec l'État, le bilan des opérations de réorganisation de la production et réformer en conséquence l'organisation territoriale de la MSA – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 4 :

accorder une priorité immédiate à une amélioration significative du recouvrement des prélèvements sociaux, par une meilleure utilisation de l'ensemble des outils disponibles, y compris de recouvrement forcé – partiellement mise en œuvre.

entre les caisses et les filières agricoles, révélant la nécessité de poursuivre les efforts entrepris par la Caisse centrale dans l'accompagnement des caisses et dans la mise en commun des meilleures pratiques dans le réseau. Pour les non-salariés, 21 caisses n'atteignent pas l'objectif de recouvrement fixé et le taux des restes à recouvrer s'étage entre 3,4 % et 35 % selon les caisses. La filière « élevage lait bovins » affiche le meilleur taux de restes à recouvrer (3,85 %), la filière « élevage de chevaux » présentant le plus élevé (23,4 %). Les crises conjoncturelles affectent le recouvrement des cotisations et leurs effets sont amortis par des prises en charge de cotisations décidées par les pouvoirs publics.

Les indicateurs destinés à connaître la situation des cotisations salariales en phase amiable de recouvrement (à 100 jours) puis en phase précontentieuse ou contentieuse (à 300 jours) ne sont toujours pas construits.

c) Des écarts de performance des caisses en gestion à réduire et une qualité des services rendus aux adhérents à améliorer

Le régime agricole présentait en 2019 des perspectives de progrès en matière de gestion des prestations de sécurité sociale, qu'il s'agisse des délais de traitement des dossiers ou de la qualité des liquidations opérées. La qualité de la relation de service avec les usagers présentait aussi des écarts de performance entre les caisses, alors même que la MSA y consacre des moyens importants, notamment en matière d'accueil des assurés au regard de son organisation en « guichet unique ». La Cour avait recommandé d'approfondir la rénovation de la gestion des régimes obligatoires, alors en cours, et de réduire les écarts de performance au sein du réseau (recommandation n° 5). Le changement d'une partie des indicateurs rend difficile l'appréciation

Recommandation n° 5 :

approfondir la rénovation de la gestion des régimes obligatoires et réduire résolument les écarts de performance au sein du réseau, par un pilotage national resserré des moyens et des résultats par la caisse centrale et la systématisation des pôles d'appui aux caisses en difficulté – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 6 :

construire des outils robustes permettant de mesurer la charge d'activité et la productivité des caisses locales et d'allouer, dans le cadre d'un dialogue de gestion approfondi, les moyens en conséquence – mise en œuvre.

Recommandation n° 7 :

dissoudre l'ensemble des SCI détenues par la MSA lorsque celles-ci ne sont pas le support d'une mutualisation de sites immobiliers avec un partenaire extérieur – partiellement mise en œuvre.

et la comparaison des écarts de performance des caisses entre 2019 et 2024.

S'agissant des délais de traitement des prestations, la caisse centrale a abandonné le suivi des indicateurs, pourtant utiles, qui mesuraient le paiement à échéance des prestations en 2021. Sauf exceptions, les délais de traitement ou de paiement par les caisses des prestations atteignent globalement les objectifs fixés dans la nouvelle COG, voire les dépassent. Ces délais doivent néanmoins être observés à l'aune de la qualité de la liquidation des prestations et de leur paiement à bon droit.

Or, la performance sur la qualité de la liquidation est hétérogène entre les caisses et les branches de la MSA. Certes, une amélioration des délais de traitement des demandes de pensions est notée : près de 87 % des dossiers de pensions de retraite de droit propre sont adressés aux adhérents avant la date d'entrée en jouissance

de leur retraite et près de 70 % des pensions de réversion sont versées dans les 4 mois du dépôt de la demande. Mais la qualité de la liquidation des pensions de retraites se dégrade de façon constante depuis 2019. Pour la branche famille, l'amélioration en 2024 des délais de traitement et de la qualité de la liquidation observée dans le réseau ne doit pas occulter des taux d'anomalies sur les dossiers qui sont, pour 16 caisses, supérieurs à la moyenne et une incidence financière élevée de ces anomalies (66 M€).

S'agissant du risque financier après la mise en œuvre des contrôles par les caisses, les indicateurs mesurant les erreurs en faveur ou au détriment des adhérents, qui affectent les prestations au regard des règles de droit applicables, révèlent des résultats hétérogènes. En 2019, la fréquence des dossiers comportant des erreurs après contrôle approchait 9 % sur la branche famille et dépassait 6 % sur la

branche retraite, ce qui signifie qu'une prestation « famille » sur douze était erronée, tandis qu'une prestation « de retraite » sur seize l'était. En 2024, la fréquence des dossiers comportant des erreurs sur les données déclarées a diminué par rapport à 2019 pour la branche famille (elle s'établit à 5,5 %) et reste stable pour la branche retraite (6,2 %). À partir de ces indicateurs, peuvent être estimés en 2024 les montants d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés (61,7 M€ pour la branche famille et 4,2 M€ pour la branche retraite).

Bien qu'en retrait par rapport à 2019, la satisfaction des usagers sur la qualité des services qui leur sont rendus par les caisses de MSA connaît globalement une hausse constante entre 2021 et 2023 (pour atteindre 80,3 %, soit + 2 points) qui cache néanmoins des disparités selon les publics d'adhérents, les modes de contact et les territoires. Les exploitants agricoles et les employeurs de salariés - qui acquittent les prélèvements sociaux - sont plus critiques sur les services qui leur sont rendus que les retraités et les salariés. En 2023, le taux de satisfaction dépasse 86 % dans trois caisses mais est inférieur à 80 % dans 18 caisses.

Entre 2019 et 2023, le nombre de lieux d'accueil des assurés et des cotisants a augmenté de 13 % alors que les visites avec ou sans rendez-vous ont baissé de 47 %, en lien avec le développement de l'utilisation d'internet et des téléprocédures. En 2023, le nombre de lieux d'accueil du public varie fortement d'une caisse à l'autre (de 9 à 59), la politique étant définie par les caisses locales. Au titre des lieux d'accueil, le nombre d'agences diminue de 7 % entre 2019 et 2023 tandis que les points d'accueil augmentent de 27 % sur cette même période. Sur les 442 points d'accueil recensés en 2023, 43 % sont mutualisés avec des partenaires administratifs (autres organismes de sécurité sociale, notamment). Cette augmentation du nombre des accueils résulte notamment de la participation des caisses aux Espaces France Services, le nombre d'accueils propres à la MSA étant quasi stable (589 en 2019 contre 585 en 2023.) Tout en s'adaptant aux besoins des adhérents et aux spécificités des territoires, la politique d'accueil des adhérents doit donc être largement revue et rationalisée.

Bien que le nombre des appels téléphoniques ait baissé de 17 % entre 2019 et 2023, la proportion

des appels qui aboutissent n'a pas atteint l'objectif fixé de 2021 à 2023 (86,9 % en 2023 pour un objectif de 88 %). Elle augmente néanmoins fortement en 2024 pour se fixer à 88,8 %, mais la réponse téléphonique dans le réseau révèle des performances hétérogènes, près de la moitié des caisses n'atteignant pas leur objectif.

Par ailleurs, 20 % des caisses n'atteignent pas leur objectif de réponse aux courriels dans les délais, mais une très forte hausse des courriels reçus est constatée sur la période (+ 73 % de 2019 à 2024).

Ces indicateurs sur les modes de contact ne mesurent pas le caractère conclusif de la réponse apportée aux cotisants et assurés. Ce dernier peut être appréhendé par la répétition (réitération) des contacts par les adhérents, qui peut traduire une insatisfaction par rapport à la réponse qui leur est donnée ou bien être le reflet d'un besoin de réassurance de leur part. La MSA n'est pas dotée d'un indicateur mesurant le taux de résolution au 1^{er} contact. En 2023, en moyenne, les adhérents considèrent qu'il leur faut 2,2 contacts pour obtenir une réponse. 50 % d'entre eux n'ont besoin de contacter leur caisse qu'une fois, 17 % estiment devoir le faire plus de cinq fois. Une analyse nationale de la réitération multicanale permettrait d'en comprendre les causes et de réviser les pratiques, et par conséquent de diminuer les flux de contacts.

2 - Des progrès très limités sur le champ des activités distinctes du régime de sécurité sociale

La MSA se caractérisait en 2019 par un important développement de missions annexes à la gestion d'un régime de sécurité sociale, pour des activités l'exposant à la concurrence avec le secteur privé, sans que le statut de ces activités et leurs coûts soient clarifiés.

Lors du dernier contrôle de la Cour, la mise à niveau de la comptabilité analytique est apparue urgente pour fiabiliser les informations sur les coûts de gestion (recommandation n° 10). L'enjeu est non seulement interne pour objectiver les disparités entre les caisses locales mais aussi pour la juste facturation des prestations de services rendues à des organismes tiers au régime agricole. Le déploiement de la comptabilité analytique des caisses a pris du retard, selon la MSA, du fait de la signature tardive

de la COG et n'est pas encore effectif, mais celui de l'activité informatique porté par le GIE chargé de la fonction informatique (iMSA) est déjà opérationnel, y compris dans sa refacturation aux tiers.

Réexaminer le champ et préciser le cadre juridique des activités distinctes du régime de sécurité sociale

Recommandation n° 10 :

mettre à niveau l'outil de comptabilité analytique afin de mesurer de manière fiable les coûts de gestion des prestations de service rendues à des organismes tiers au régime agricole de sécurité sociale et adapter en conséquence les frais de gestion facturés à ces derniers ; auditer annuellement ces coûts – *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 11 :

clarifier le régime fiscal applicable aux prestations de service rendues par la MSA à des tiers au régime agricole de sécurité sociale – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 12 :

transférer à d'autres opérateurs les six établissements institutionnels sanitaires et médico-sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances, qui s'éloignent des missions d'une institution de sécurité sociale – *refus de mise en œuvre*.

Aucune activité de la MSA n'était assujettie à la TVA en 2019 alors qu'une partie des prestations de services rendues pour le compte de tiers, comme par exemple le recouvrement de cotisations pour des mutuelles, pouvait être considérée comme lucrative. La Cour avait en conséquence recommandé de clarifier le régime fiscal (recommandation n° 11). La Caisse centrale a demandé en décembre 2021 un rescrit auprès de la DGFIP sur les activités concurrentielles, laquelle a confirmé l'assujettissement d'une partie des activités de la MSA à la TVA. La mise en œuvre effective des conclusions de l'administration fiscale n'est pas exhaustive en 2024, mais la recommandation de la Cour l'est, dans son principe.

D'une manière plus générale, la Cour considérait en 2020 que la charge et la multiplicité des activités

exercées de manière éclatée par chaque caisse locale imposaient de réduire drastiquement les activités pour compte des tiers, afin que la MSA se recentre sur ses missions principales. Or, sur ce point, aucune évolution n'est constatée. La Cour avait ainsi recommandé de transférer à d'autres opérateurs les six établissements sanitaires et médico-sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances gérés par les caisses de la MSA (recommandation n° 12). La MSA et le ministère chargé de l'agriculture ont refusé de mettre en œuvre ces transferts, considérant que ces établissements s'insèrent pleinement dans la politique sociale qui incombe au régime agricole, dans ses actions pour les territoires. La MSA justifie leur maintien par le fait que leur gestion est déléguée à des associations dont la gouvernance est multipartenariale.

3 - Une absence de réforme de la gouvernance du régime agricole

La Cour avait recommandé que la gouvernance de la MSA se rapproche de celle des autres régimes de sécurité sociale (recommandation n° 8), recommandation que la MSA a refusé de mettre en œuvre. Elle met en avant les spécificités de la nature professionnelle du régime agricole pour expliquer la sur-représentation des non-salariés dans les conseils d'administration, au détriment des salariés et de leurs employeurs, et fait valoir l'existence d'un premier vice-président qui représente les salariés au sein du conseil d'administration. Cet argument ne compense pas le déséquilibre trop important et croissant du fait des évolutions démographiques, les salariés représentant 64 % des affiliés mais ne disposant que de 43 % des sièges.

Concernant les modalités de nomination des directeurs et agents comptables des caisses qui devaient être rapprochées de celles du régime général, aucun changement statutaire n'a été opéré. Toutefois, de manière récente, la caisse centrale a vu son rôle opérationnel accru dans le recrutement des directeurs pour le compte des Caisses locales. S'agissant de la représentation de l'État au sein du conseil d'administration de la Caisse centrale, seul est représenté le ministère de l'agriculture, la direction de la sécurité sociale et la direction du budget n'y siégeant pas, à la différence des autres régimes de base. Le ministère garantit porter la voix

unique de l'État grâce aux réunions préparatoires à la tenue du conseil qui les réunissent tous les trois. Cependant, la Cour constate la divergence de position entre les tutelles, celle du ministère chargé de l'agriculture étant parfois conservatrice au regard des évolutions souhaitées pour le régime agricole.

Réformer la gouvernance du régime agricole

Recommandation n° 8 :

rapprocher la gouvernance de la MSA de celle des autres régimes de sécurité sociale, s'agissant de la représentation paritaire des salariés d'une part et des employeurs et des non-salariés d'autre part dans les conseils d'administration des caisses, des modalités de nomination des directeurs et agents comptables des caisses et de la représentation de la direction de la sécurité sociale au conseil d'administration de la Caisse centrale – *refus de mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

renforcer la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice des mandats des administrateurs de la MSA – *non mise en œuvre*.

Du fait de la proximité des caisses avec l'ensemble du monde rural local, le risque de conflits d'intérêts dans l'exercice des mandats des administrateurs de la MSA reste sensible. Pour renforcer la prévention de ces conflits d'intérêt (recommandation n° 2), la caisse centrale rappelle aux caisses les obligations réglementaires de déclaration des doubles mandats, de déport de vote aux conseils et d'anonymisation des dossiers soumis aux commissions de recours amiable. Elle a développé seulement fin 2024 un outil permettant l'automatisation de l'anonymisation des dossiers, mais sans que pour autant son utilisation soit assurée, car elle concède elle-même les réticences avérées de caisses locales à traiter les dossiers de manière anonyme. La prévention ne peut se limiter à des informations et à des outils mais doit aussi faire l'objet de contrôles réels dans les caisses, d'autant plus que, par leurs modes de nomination, les personnels de direction ne sont pas indépendants des administrateurs. Les risques de conflits d'intérêt restent prégnants, ainsi que l'analysent aussi la direction de la sécurité sociale et la direction du budget.

4 - Des synergies avec le régime général de sécurité sociale qui se développent

La MSA bénéficie de la solidarité du régime général car les cotisations sociales recouvrées et la contribution sociale généralisée affectée ne suffisent pas à couvrir ses charges, du fait d'une démographie non favorable. Son équilibre financier dépend donc de la solidarité nationale par le biais de dispositifs variés (affectation d'impôts et de taxes, contributions d'équilibre du régime général, compensation démographique vieillesse, prises en charge de cotisations et de prestations).

Le rapprochement de la MSA avec les branches du régime général sur un plan opérationnel, en particulier sur les résultats à atteindre en matière de gestion et de qualité de service (recommandation n° 9), achoppe sur des indicateurs de suivi souvent non comparables car non calculés ou non estimés de façon identique. Un alignement des indicateurs majeurs de suivi de la gestion (délais de traitement et de paiement, qualité de la liquidation et risques financiers résiduels après contrôle interne) dans le cadre d'une COG couvrant les mêmes exercices que celles des branches du régime général est souhaitable pour pouvoir mieux identifier les leviers d'amélioration. La MSA considère que le rapprochement des indicateurs COG a progressé et indique être favorable à un rapprochement supplémentaire des indicateurs avec ceux du régime général, tandis que les trois tutelles sont favorables à un alignement.

Développer les synergies avec le régime général de sécurité sociale

Recommandation n° 9 :

rapprocher la MSA des branches du régime général sur un plan opérationnel, s'agissant notamment des résultats à atteindre et des systèmes d'information, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion couvrant les mêmes années que celles des branches en question – *partiellement mise en œuvre*.

Pour autant, la Cour estime que des efforts sensibles ont permis des synergies en matière de systèmes d'information. Des échanges, des partenariats et des mutualisations dans les deux sens ont été développés et doivent se développer encore (projet

Météore pour le calcul des frais de santé en lien avec la Cnam, SILVER, RGCU pour la retraite, etc.). Une augmentation des échanges de bonnes pratiques dans les domaines de la qualité des services rendus aux usagers et de lutte contre la fraude permettrait d'augmenter la performance des actions et la satisfaction des usagers.

5 - Un transfert de dette réalisé

La Cour avait recommandé que la dette accumulée jusqu'en 2019 par le régime de retraite des non-salariés agricoles (3,6 Md€) soit transférée à la Cades (recommandation n° 1). Ces déficits ont été repris par la Cades dans le cadre des transferts qui sont intervenus à la suite de la loi du 7 août 2020 et de son décret applicatif, ce qui a permis d'assainir la situation de la MSA.

Assainir la situation financière du régime agricole

Recommandation n° 1 :

définir les modalités de l'amortissement par la Cades de la dette du régime de retraite des non-salariés agricoles non reprise à ce jour – mise en œuvre.

La situation financière du régime agricole a été assainie par la reprise des dettes du régime de retraites des non-salariés agricoles par la Cades.

Depuis 2020, la MSA a fourni des efforts réels pour exercer plus efficacement ses missions. La caisse

centrale a resserré son pilotage en dotant le réseau d'outils utiles au suivi de la production et de ses activités de sécurité sociale. Pour autant, des retards dans la mise en œuvre de la comptabilité analytique et de certains indicateurs de suivi sont préjudiciables. Le refus de transférer à d'autres opérateurs les six établissements institutionnels sanitaires et médico sociaux, les centres de soins infirmiers et les centres de vacances, ne permet pas de recentrer les activités de l'organisme sur ses activités principales.

La gouvernance n'a pas évolué, limitant fortement la capacité de la Caisse centrale à mettre pleinement et rapidement en œuvre des réformes au-delà des leviers du dialogue de gestion et du pilotage.

Dans le cadre de la préparation de la future COG qui sera signée en 2026, les recommandations de la Cour qui ne sont pas encore pleinement mises en œuvre restent d'actualité et des mesures doivent être prises pour permettre à la MSA de faire face aux défis d'organisation et de performance qui l'attendent.



Source : MSA

Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie à Santé publique France

La crise sanitaire du covid 19 a fortement affecté les conditions d'achat et de distribution des masques chirurgicaux et FFP2¹ mais aussi des autres équipements de protection individuels (EPI) (surblouses, charlottes, gants, surchaussures, lunettes), des tests antigéniques et autotests, etc. Pour financer leur achat centralisé, leur stockage et leur distribution, des dotations exceptionnelles ont été versées par l'assurance maladie à l'agence sanitaire Santé publique France (SPF). Une partie de ces financements de la sécurité sociale a été versée au ministère chargé de la santé puis à ceux de l'éducation nationale, de l'intérieur et de l'enseignement supérieur sous la forme de fonds de concours pour financer des achats de masques et des actions de lutte contre la crise sanitaire conduites par ces ministères.

La Cour des comptes a fait part de ses observations définitives sur les conditions d'utilisation de ces financements aux ministères chargés de la santé et du budget, et à Santé publique France, le 2 décembre 2021. Ces observations ont été publiées postérieurement, le 14 décembre 2022. Dans ces observations définitives, la Cour a formulé trois recommandations.

Alors que, selon l'Organisation mondiale de la santé, la pandémie est officiellement terminée depuis le 6 mai 2023, le fonds de concours créé au profit du ministère chargé

de la santé n'a été mis en extinction qu'en 2024. La recommandation n° 1 a donc été suivie mais tardivement. Entre 2022 et 2024, le fonds de concours n'a été utilisé que pour financer des dépenses en rapport direct avec la fin de la gestion de la crise sanitaire et n'a plus servi de support à la rémunération de nouvelles missions de conseil, en conformité avec la recommandation n° 2. La recommandation n° 3 sur les conditions de rotation des stocks n'a, quant à elle, pas été mise en œuvre.

1 - Un fonds de concours fermé

Dès le début de la crise sanitaire, le 23 mars 2020, un fonds de concours a été créé pour abonder le programme 204 de l'État, *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*, géré par la direction générale de la santé (DGS). Ainsi, parallèlement aux achats d'équipements de protection individuelle, financés par une dotation de l'assurance maladie à SPF depuis 2020 sous la tutelle étroite du ministère, le fonds de concours a doté le ministère de moyens propres pour lutter contre la crise sanitaire.

D'autres fonds de concours ont été créés en 2021 et 2022 pour faire financer par la branche maladie de la sécurité sociale : au profit du ministère de l'éducation nationale, l'approvisionnement des écoles, collèges et lycées en autotests et capteurs CO2 et la prise

Recommandation n° 1 :

mettre en extinction en 2021 le fonds de concours de Santé publique France destiné au financement d'achats liés à la crise sanitaire effectués par le ministère de la santé et les autres fonds de concours ayant un objet comparable, et financer ces achats par des crédits budgétaires – mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

limiter strictement le recours aux cabinets de conseil aux seules missions techniques pour lesquelles les directions d'administration centrale du ministère des solidarités et de la santé ne disposent pas des compétences requises en interne ; anticiper un temps suffisant de préparation des marchés avant le lancement des missions – mise en œuvre.

Recommandation n° 3 :

définir les conditions de cession des stocks excédentaires et de la rotation des stocks de Santé publique France en fonction des dates de péremption ou d'obsolescence des masques, autres EPI, tests antigéniques, médicaments, etc. ; mener à terme l'analyse des masques rejetés au contrôle sanitaire, distribuer ceux pouvant être requalifiés en usage non-sanitaire et demander la destruction des masques inutilisables – non mise en œuvre.

¹ Les masques FFP2 (pièces faciales filtrantes de type 2) sont des masques en « bec de canard » dont la capacité de filtration est très supérieure à celle des masques chirurgicaux simples.

en charge de la rémunération de médiateurs de lutte anti-covid (programme 214, soutien à la politique de l'éducation nationale) ; au profit du ministère de l'intérieur, le déploiement de centres de vaccination et le dépistage du virus dans les ports et aéroports (programme 161, sécurité civile) ; et, au profit de ministère de l'enseignement supérieur, le remboursement des dépenses de gestion de crise (programme 150, formations supérieures et recherche universitaire).

La procédure de fonds de concours est, en principe, utilisée quand des personnes morales ou physiques externes à l'État souhaitent concourir à des dépenses d'intérêt général. Toutefois, Santé publique France est un établissement public sous la tutelle de l'État, qui ne dispose pas d'une autonomie de décision. Les montants qu'il a versés à l'État au titre du fonds de concours, à partir de dotations exceptionnelles reçues de la sécurité sociale, ont été décidés en réunion interministérielle. La convention qui a matérialisé l'accord entre les parties a été signée tardivement, alors que la plus grande partie des 700 M€ ouverts en 2020 avait déjà été engagée et payée. Les dépenses financées par ce fonds de concours ont été autorisées par de simples arrêtés ministériels, sans aucun contrôle du Parlement.

Il n'était, enfin, pas nécessaire de recourir à cette procédure puisque le gouvernement avait fait voter en parallèle une loi de finances rectificative pour ouvrir les crédits budgétaires nécessaires aux autres actions de l'État dans la lutte contre la crise sanitaire.

Les fonds de concours pour les ministères autres que celui chargé de la santé ont été fermés en 2023. Pour celui du ministère chargé de la santé, l'administration a préféré le prolonger jusqu'en 2024 pour solder les opérations consécutives à la crise sanitaire : 50 M€ ont été annulés et restitués à SPF en 2023 ; enfin, le solde, soit 23,9 M€, a également été annulé en 2024, ce qui a conduit à la mise en extinction de ce fonds, et donc à la mise en œuvre de la recommandation n° 1 de la Cour.

2 - Un fonds de concours qui n'est plus utilisé pour financer des cabinets de conseil dans des conditions critiquables

Entre 2020 et 2024, le fonds de concours ouvert au bénéfice du ministère chargé de la santé a reçu et dépensé 1,1 Md€. Le tableau ci-après présente ses recettes et ses dépenses par exercices, de 2020 à 2024, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Fonds de concours (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
Versements SPF	700,0	280,0	200,0	- 50,0	- 23,9	1 106,1
Versements autres	0,0	1,9	0,0	1,8	0,0	3,7
Total ressources	700,0	281,9	200,0	- 48,2	- 23,9	1 109,8
Autorisations d'engagement	659,2	278,7	157,9	0,7	15,1	1 110,2
Crédits de paiement	622,0	284,4	159,5	21,1	22,8	1 109,8

Source : direction générale de la santé

En 2020 et en 2021, le fonds a permis d'acheter des masques et des tests covid concurrentement à SPF. Il a aussi servi de support au paiement des nombreux consultants utilisés pour le pilotage logistique des campagnes de distribution de masques et de vaccination. À ce titre, la Cour avait jugé problématiques les conditions dans lesquelles les cabinets Mc Kinsey et Accenture avaient été retenus pour assister le gouvernement dans la mise en œuvre de la stratégie vaccinale contre le covid 19. Elle avait critiqué les conditions juridiques du recours à un prestataire de conseil en logistique,

par huit marchés successifs pour des périodes courtes, sans publicité ni mise en concurrence. Elle avait relevé que le cabinet Roland Berger avait exercé au sein de la DGS des missions relevant de la compétence générale de celle-ci. Ces observations ont été reprises dans le rapport de la Cour sur *le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, publié le 10 juillet 2023.

La Cour a analysé la nature des dépenses payées à partir du fonds de concours de 2022 à 2024, après l'envoi de ses observations définitives, pour un montant de 203,4 M€. Elle a confirmé que les

autorisations d'engagement nouvelles ont financé des actions qui avaient été précédemment décidées pendant la crise, comme le système d'information et de dépistage (Sidep) qui centralisait les résultats des tests réalisés sur le territoire et permettait de suivre le développement de l'épidémie au jour le jour ou les développements informatiques de l'application pour smartphones "tous anti-covid", notamment pour y intégrer le pass vaccinal. En 2022, sur ce fonds de concours, a aussi été financée une distribution de 20 millions de masques à 3,2 millions de personnes précaires, pour un coût de 5 M€ (cinq distributions avaient déjà été réalisées en 2020 et en 2021).

À partir de 2023, le fonds de concours n'a plus servi qu'à solder des contentieux avec des entreprises pour des marchés passés pendant la crise, souvent dans la précipitation. Le nombre et les montants de ces protocoles transactionnels sont toutefois restés limités au regard des montants engagés.

Le plus important d'entre eux, pour 18,9 M€, a indemnisé les grossistes-répartiteurs pour les pertes liées à des livraisons d'autotests entre le 12 janvier et le 14 février 2022, pendant la vague de la variante omicron du virus du covid. Le ministère avait fixé une quantité minimale de 10 millions d'autotests à livrer par semaine pour garantir que tout le territoire serait couvert. Il s'était engagé à mettre en œuvre un mécanisme d'indemnisation en cas d'inventus. Les remboursements ont porté sur les coûts d'acquisition des tests qui se sont périmés, hors frais relatifs à l'approvisionnement, au stockage et à l'immobilisation des fonds.

Aucune prestation de conseil nouvelle n'a été engagée sur le fonds de concours à partir de 2022. La recommandation n° 2 de la Cour a donc bien été suivie par l'administration.

3 - Une rotation des stocks de masques non mise en œuvre

Dans un avis du 1^{er} juillet 2011, antérieur à la crise sanitaire, le Haut Conseil de la santé publique avait recommandé une gestion « tournante » et non « dormante » du stock stratégique. Le but était de transférer aux hôpitaux les masques, autres

équipements de protection individuelle et tests à date de péremption rapprochée plutôt que de les détruire après constatation de leur péremption.

Une telle gestion présente trois avantages. Elle représente une économie nette pour l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de la sécurité sociale puisqu'elle évite de commander en parallèle des masques pour le stock stratégique et pour les besoins quotidiens des hôpitaux. Elle évite l'accumulation de stocks de masques périmés, onéreux à conserver. Enfin, en organisant la distribution en continu du stock stratégique vers les principaux acteurs de santé, elle prépare les distributions de crise.

La Cour avait repris cette recommandation dans ses observations définitives de 2021 en relevant que, au préalable, l'article L. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques devait être modifié. Hors situation de crise sanitaire, cet article législatif n'autorise les dons de biens meubles de personnes publiques qu'aux personnes précaires et aux États étrangers. Il devrait donc être étendu pour SPF aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux.

À l'initiative de la DGS, un amendement en ce sens a été voté dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. Il a été rejeté par le Conseil constitutionnel en raison de sa motivation, car considéré comme ayant un effet trop indirect sur les dépenses de sécurité sociale. Depuis lors, et alors même que la cession de 400 millions de masques par an du stock stratégique aux hôpitaux représenterait une économie de 25 à 30 M€ par an pour la sécurité sociale, aucune démarche n'a été entreprise pour trouver un véhicule législatif adéquat. Le stock géré par SPF a vieilli et l'ensemble des masques acquis pendant la crise sanitaire, pour un coût de revient de 1,2 Md€, se sera périmé d'ici à la fin de l'année 2026².

Une récente réunion interministérielle a réaffirmé, le 3 juillet 2024, la nécessité de cette mesure pour « *réduire le gaspillage lié à la péremption de masques* ». Le ministère doit maintenant trouver un cadre législatif approprié.

² Cour des comptes, « La gestion du stock stratégique de masques : des progrès encore insuffisants depuis la crise sanitaire », [rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale](#) chapitre VI, mai 2025.

Par ailleurs, les destructions de masques inutilisables ont été engagées. La DGS a demandé à SPF de détruire 317 millions de ces masques le 14 mars 2022. 180 millions ont été détruits en 2022 et 100 millions en 2023. Un moratoire a été ensuite décidé en février 2024 pendant la période des Jeux olympiques. Après un nouvel état des lieux, la DGS a émis, le 5 décembre 2024, une nouvelle instruction portant sur 10 808 palettes, qui pourraient concerner les 224 millions de masques non-conformes³, pollués ou soumis à inondation, encore stockés par SPF et les 355 millions de masques non-sanitaires⁴ non-distribués et déjà

périmés, ou en voie de péremption. Elle doit être mise en œuvre par SPF en 2025 et, éventuellement, les années ultérieures.

La DGS n'a autorisé, en revanche, aucune destruction de masques sanitaires standard simplement périmés.

Concernant la recommandation n° 3, les pouvoirs publics ont donc échoué à exécuter son premier terme relatif à la définition des conditions d'une rotation des stocks avant péremption. Son deuxième terme sur la destruction des masques inutilisables a été appliqué ou est en cours d'exécution.

³ Masques importés de Chine au début de la crise sanitaire et déclarés impropres à toute utilisation après avoir été testés à leur réception en France.

⁴ Masques qui ne répondent pas aux normes européennes mais à des normes américaines ou chinoises. Ils peuvent être distribués en population générale mais pas en environnement hospitalier.

Suivi des recommandations d'une enquête commune sur la gestion du trait de côte réalisée dans le cadre du rapport public annuel de 2024

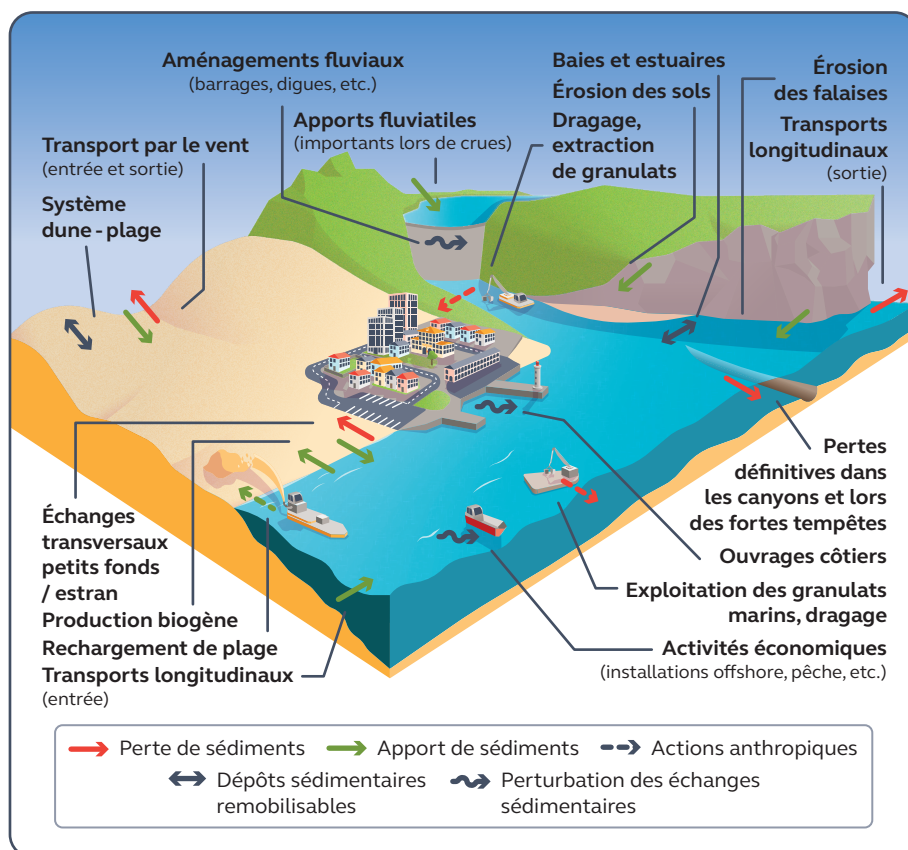
Le suivi de certaines recommandations se rattache à des contrôles programmés dans le cadre d'enquêtes associant la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Généralement la mise en œuvre des recommandations correspondantes prend du temps. En effet, elle mobilise de multiples acteurs et implique le plus souvent des investissements à moyen ou long terme. Le suivi effectué à mi-parcours permet d'identifier les actions insuffisamment abouties et d'inciter à la mise en œuvre de progrès complémentaires.

La deuxième chambre de la Cour et cinq CRTC (Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-

Aquitaine, Pays de la Loire) se sont associées au sein d'une formation interjuridictions pour réaliser une enquête sur la gestion du trait de côte.

Le trait de côte correspond à la limite entre la terre et la mer lors des marées les plus hautes hors événements exceptionnels. Il se déplace sous l'effet de phénomènes naturels, marins ou continentaux, et des interventions humaines, comme l'aménagement d'ouvrages de protection. Ce déplacement prend la forme d'une accumulation ou d'une érosion de matériaux. L'érosion peut conduire à menacer de submersion marine les zones basses situées à l'arrière.

Pertes et apports sédimentaires sur le littoral



Source : Cour des comptes d'après Cerema

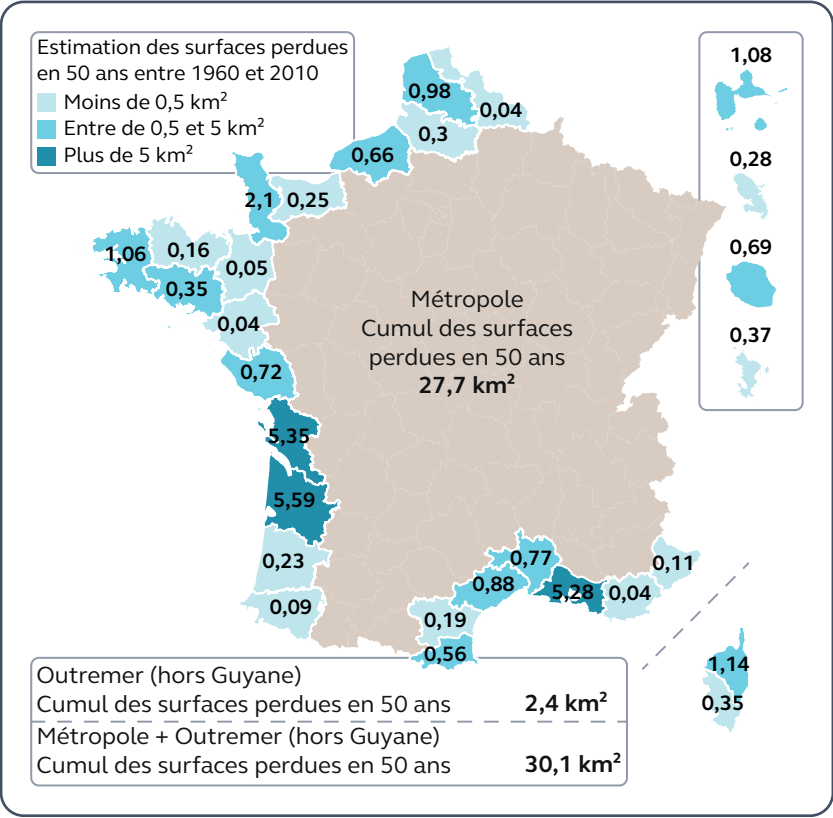
Anciennes, ces évolutions sont aujourd'hui accélérées par les conséquences du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau des eaux et la multiplication des événements météorologiques extrêmes. Il en résulte un bouleversement des conditions de vie des populations et activités installées en bord de mer, comme des espaces naturels qu'il abrite.

Pour examiner la réponse des pouvoirs publics à ce phénomène, une formation interjuridictions a contrôlé 45 organismes locaux ainsi que les principaux ministères (transition écologique et

cohésion des territoires ; intérieur et outre-mer; économie, finances et souveraineté industrielle et numérique) et établissements (BRGM, Cerema, Conservatoire du littoral et ONF) compétents.

Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'un chapitre au sein du rapport public annuel de 2024 consacré à l'adaptation au changement climatique¹. La formation interjuridictions a souligné à cette occasion l'ampleur du phénomène, même s'il existe de fortes disparités territoriales, sur la façade atlantique comme sur le littoral méditerranéen.

Surfaces perdues à cause du recul du trait de côte
entre 1960 et 2010 – en km²



Source : Cerema

Face à ces constats, la formation inter-juridiction a rappelé que la gestion du trait de côte appelle un engagement local et national plus soutenu en faveur de l'adaptation des territoires menacés. La cartographie du risque et son intégration dans les documents de planification locaux doivent s'améliorer dans les années à venir et des

progrès sont nécessaires dans la connaissance du phénomène comme dans la formalisation et l'évaluation des actions à entreprendre pour s'y adapter.

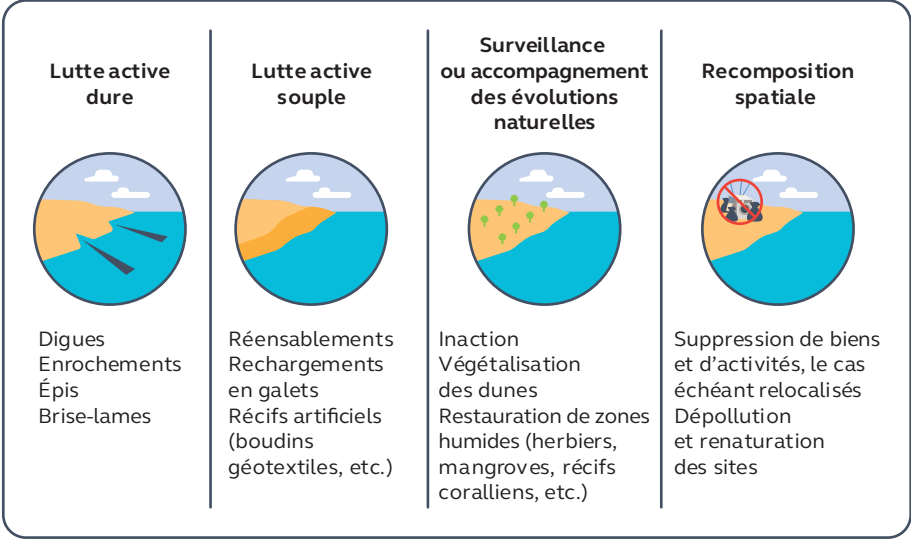
Elle appelait également à sortir du primat donné aux solutions de lutte actives (digues enrochement,

¹ Cour des comptes, [rapport public annuel de 2024](#), troisième partie, chapitre 2, La gestion du trait de côte en période de changement climatique, p 52.

brise-lames, etc.) pour donner toute leur place aux solutions de gestion souple (réensablement, rechargement en galets, etc.) et pour planifier les recompositions spatiales nécessaires (renaturation de sites, restauration de zones humides, etc.). La situation de la commune de Lacanau, dont l'ensemble du front de mer est menacé (1 200 logements et 110 locaux commerciaux, d'une valeur estimée à plus de 300 M€), illustre parfaitement ce constat. Après un premier programme centré sur la lutte active, d'une durée initiale de trois ans, prolongée à sept années, la stratégie locale prévoit la construction d'un nouvel ouvrage de défense d'ici 2050 (31 M€), le temps d'arrêter un scénario d'adaptation pour 2 100. Elle s'articule à un projet partenarial d'aménagement

(PPA) prévoyant le réaménagement du front de mer (15 M€), dont seul le sud serait renaturé, la relocalisation de certains équipements et la réalisation d'une nouvelle étude sur la faisabilité d'une relocalisation (200 000 €). Pour la CRC Nouvelle-Aquitaine, il s'agit « d'une stratégie de protection et de maintien de l'artificialisation du littoral » qui « aura pour effet de renchérir la valeur des enjeux menacés par l'érosion ». Près de dix années après les premières études destinées à choisir entre relocalisation et protection, la commune se heurte à la difficulté de mettre en œuvre une vaste recomposition spatiale sur le plan juridique, financier (son coût a été évalué à 360 M€ environ en 2015) et de l'acceptabilité.

Principaux modes de gestion du trait de côte



Source : Cour des comptes (crédits image : Surfrider Foundation Europe)

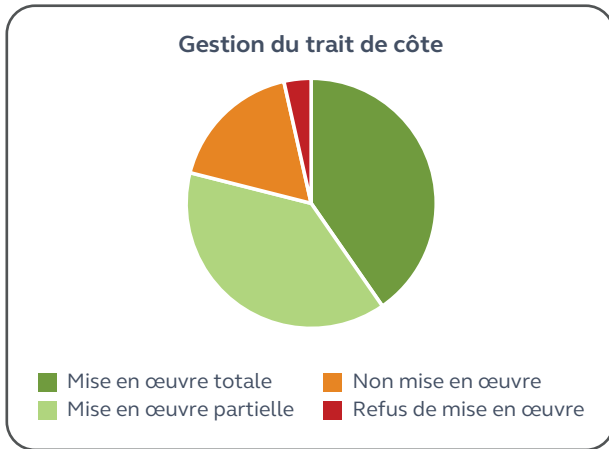
Afin d'accompagner ces évolutions, les stratégies locales de gestion du trait de côte doivent être construites à une échelle pertinente, en associant les acteurs économiques et les populations. La région Normandie a par exemple initié une politique d'accompagnement spécifique intitulée « Notre Littoral pour Demain », permettant de mobiliser et former les élus et techniciens des collectivités locales pour élaborer des stratégies de gestion durable. Cette démarche a permis d'accompagner une majorité des littoraux normands, avec des projets concrets de recomposition spatiale. De même, la communauté de communes Ile d'Oléron a complété ses statuts

pour prendre la responsabilité de la gestion des ouvrages anti-érosion.

Les collectivités locales doivent enfin développer des outils d'information pour le grand public, comme des cartographies et des projections à 30 ans.

Au-delà des cinq recommandations présentées dans le chapitre dédié du rapport public annuel, les CRTC ont elles-mêmes formulé des recommandations dans les rapports propres aux différents organismes locaux contrôlés. 59 d'entre elles ont été suivies à l'occasion de la campagne de 2024. Il en ressort que 76 % ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

**Degré de mise en œuvre des recommandations
formulées dans le cadre de l'enquête
sur la gestion du trait de côte**



Source : Cour des comptes

Les recommandations totalement mises en œuvre portent principalement sur la mise en place de documents programmatiques (stratégies locales de gestion du trait de côte, plans locaux d'urbanisme intercommunal, etc.) et sur l'information du public.

Par exemple, la CRC Pays de la Loire précise que suite à ses recommandations, trois stratégies locales de gestion du trait de côte étaient en cours d'élaboration (regroupant quatre intercommunalités) et que le risque d'érosion côtière serait pris en compte dans deux plans locaux d'urbanisme intercommunal.

De même, la CRC Hauts-de-France relève que les collectivités ont significativement renforcé l'information du public. Les communes d'Ault et Wissant se sont ainsi dotées d'un document d'information communal sur les risques majeurs (en application de l'article R. 731-3 du code de la sécurité intérieure) qui a vocation à sensibiliser et à protéger la population en cas de crise.

03.

**Bilan des poursuites
engagées** à l'encontre
des personnes justiciables
de la Cour des comptes
et des transmissions adressées
à l'autorité judiciaire

L'article L. 143-9 du code des juridictions financières dispose, dans sa version issue de l'ordonnance du 23 mars 2022¹, que le rapport sur les suites données aux observations et recommandations des juridictions financières dresse également, à compter du 1^{er} janvier 2023, le bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire.

Le présent rapport, qui porte sur l'année 2024, rend compte de la deuxième année de mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023, qui rend l'ensemble des gestionnaires publics justiciables devant la Cour des comptes dans le cadre d'un régime de responsabilité unifié de nature répressive.

Sont également abordées les transmissions aux parquets judiciaires de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, ainsi que le traitement des signalements déposés en 2024 sur la plateforme de signalements de la Cour, ouverte aux citoyens et lanceurs d'alerte depuis septembre 2022.

L'installation progressive du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

Une justice financière modernisée

Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, consacrant une réforme substantielle de l'architecture du contentieux financier. L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a mis un terme au régime antérieur de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et a supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), au profit d'un régime unifié, reposant sur une chambre spécialisée – la chambre du contentieux de la Cour des comptes – compétente pour juger les manquements graves à l'ordre public financier.

La RFGP s'applique à tout agent public exerçant des fonctions de gestion, qu'il s'agisse d'un ordonnateur, d'un comptable ou d'un agent délégataire. Elle vise à faire respecter, dans le cadre d'une justice financière spécialisée, l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles chargées de protéger spécifiquement l'utilisation de l'argent public. Le régime s'articule autour de dix infractions définies par le code des juridictions financières, sanctionnées par des amendes modulables en fonction de la gravité des faits et des circonstances qui les entourent.

Les dix infractions relevant de la RFGP

1) Les infractions budgétaires et comptables

- Non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art L. 131-13-2°)
- Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art L. 131-13-3°)
- Défaut de production des comptes (art L. 131-13-1°)
- Gestion de fait (art. L. 131-15).

2) L'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel ou direct (art L. 131-12).

3) Les fautes graves entraînant un préjudice financier significatif pour l'organisme

- Violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, via la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art L.131-9).

4) Faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant la protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office

- Un préjudice financier significatif (art L. 131-10)
- Condamnation d'une personne publique sous astreinte financière (art L. 131-14-1°)
- Inexécution d'une condamnation à payer une somme d'argent (art L. 131-14-2°)
- Agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art L. 131-11).

¹ Ordonnance n° 2022-408 du 22 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

La chambre du contentieux est saisie sur réquisitoire de la Procureure générale près la Cour des comptes, à la suite de déférés de la part d'autorités dont la liste est fixée par le code des juridictions financières (CJF) ou à l'initiative de la Procureure générale. À réception d'un réquisitoire, le président de la chambre du contentieux désigne un magistrat chargé d'instruire les faits, qui mène l'instruction à charge et à décharge de façon indépendante. À l'issue de son instruction, le magistrat prend une ordonnance de règlement dans laquelle il présente les résultats de ses investigations, en mentionnant les éléments à charge et à décharge, ainsi que ses propositions de suite. Le dossier de la procédure est alors communiqué au ministère public qui décide, dans un délai de trois mois, de renvoyer l'affaire à la chambre du contentieux, de demander un complément d'instruction ou de classer l'affaire.

Les personnes condamnées au paiement d'une amende par la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour d'appel financière nouvellement créée, le Conseil d'État restant juge de cassation, comme il l'était pour les deux régimes de responsabilité précédents.

Une montée en puissance qui se poursuit

Deux années après l'entrée en vigueur de la RFGP, l'année 2024 confirme la montée en puissance de ce nouveau régime. En 2024, 77 déférés ont été adressés au Parquet général, contre 68 en 2023. La répartition des déférés demeure stable, avec 55 déférés émanant des juridictions financières (soit 71 % du total), parmi lesquels 47 des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et huit de la Cour des comptes.

Les 14 déférés de créanciers représentent 18 % des cas, un chiffre en baisse par rapport à l'année précédente. Enfin, huit déférés extérieurs ont été transmis au Parquet contre quatre en 2023, illustrant une appropriation progressive de la

La Cour d'appel financière

Créée par l'ordonnance du 23 mars 2022, la Cour d'appel financière (CAF) statue en appel sur les affaires jugées par la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Juridiction répressive financière distincte de celle-ci, second degré de juridiction, elle constitue une garantie pour les justiciables, en leur offrant le droit de contester une décision de justice devant un autre juge. La représentation par un avocat n'y est pas obligatoire. La CAF est soumise au contrôle de cassation du Conseil d'État.

La CAF est présidée de droit par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est exercé par la Procureure générale près la Cour des comptes. Elle siège à la Cour des comptes.

Elle comprend, en plus de son président, dix membres titulaires et dix membres suppléants, désignés pour cinq ans par le Premier ministre. Sa composition fait appel à la technique de l'échevinage : elle associe des juges professionnels (huit conseillers d'État et huit conseillers maîtres à la Cour des comptes) et non professionnels (quatre personnalités qualifiées). Le président répartit les membres dans les deux chambres et désigne les présidents de celles-ci. Les affaires sont délibérées soit par l'une des chambres, soit par la formation plénière.

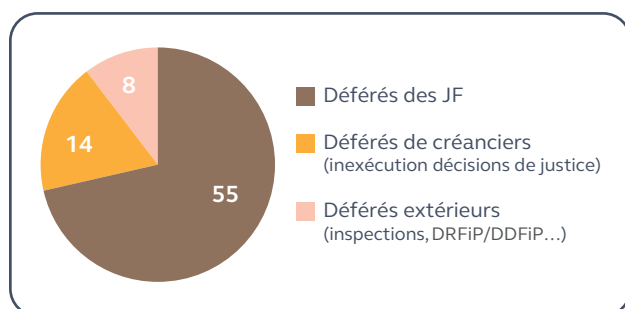
La CAF bénéficie aussi de services de personnes susceptibles d'apporter leur concours à l'instruction. Issues des juridictions administratives, financières ou judiciaires, elles sont désignées pour trois ans par le Premier ministre sur proposition du président de la juridiction.

En 2024, la CAF a été saisie de trois nouvelles requêtes en appel au fond et d'une question prioritaire de constitutionnalité.

RFGP par les autorités de déferé extérieures aux juridictions financières².

² Trois déférés émanent d'inspections ministérielles, deux ont été adressés par des DRFiP, un par une DDFiP, un par un Procureur de la République et un par un préfet.

Origine des déférés reçus en 2024

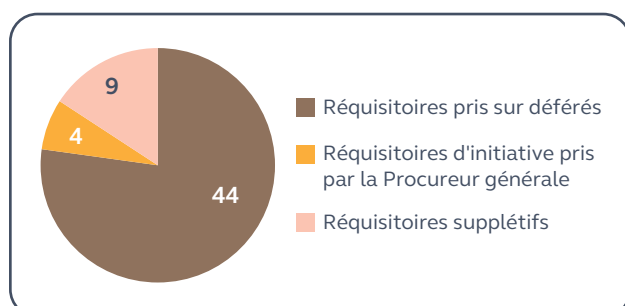


Source : Ministère public

Après avoir examiné les faits qui lui sont déférés, la Procureure générale, qui détient le monopole des poursuites, peut décider de transmettre l'affaire à la chambre du contentieux, mais aussi de classer l'affaire ou d'opter pour une mesure alternative aux poursuites. Elle est assistée pour ce faire des avocats et substituts généraux, ainsi que des procureurs financiers près les CRTC. La contribution des procureurs financiers à la préparation des actes de poursuite et leur participation aux séances publiques de jugement constituent une illustration de la mission nationale commune que représente le contentieux financier pour les juridictions financières.

En 2024, la Procureure générale a pris 44 réquisitoires faisant suite à un déferé et quatre réquisitoires d'initiative (contre respectivement 34³ et neuf en 2023), traduisant un usage mesuré mais effectif du pouvoir d'initiative du ministère public. Enfin, neuf réquisitoires supplétifs ont permis de compléter ou d'étendre des poursuites déjà engagées.

Fondement des réquisitoires pris en 2024



Source : Ministère public

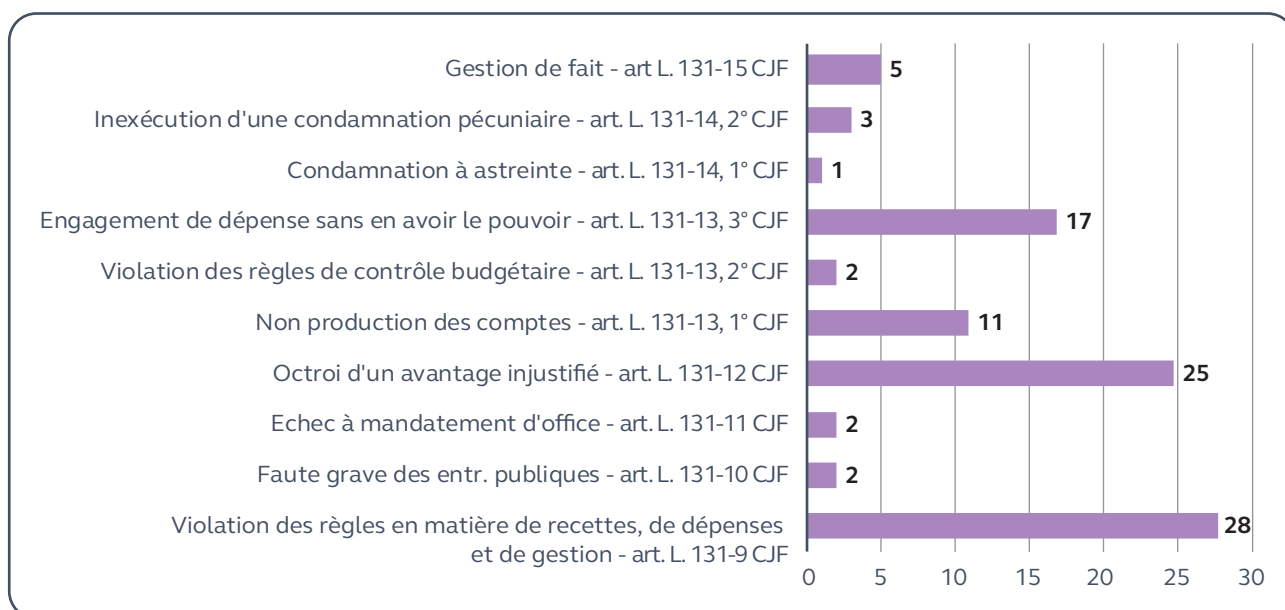
L'infraction soulevée le plus fréquemment dans les réquisitoires est la violation des règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion qui, par faute grave, est génératrice d'un préjudice financier significatif (article L.131-9 du CJF), suivie par l'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel direct ou indirect (article L.131-12 CJF) et par l'engagement de dépenses sans pouvoir ou délégation (article L.131-13, 3° CJF).

En 2024, le ministère public a développé sa politique de poursuites selon les principes suivants : i) ne poursuivre que les infractions qui revêtent une certaine gravité, qui portent une atteinte importante à l'ordre public financier ; ii) l'utilisation, autant que possible, d'alternatives aux poursuites, sous forme de rappels à la loi ou de rappels au droit, pour les faits qui ne sont pas d'une gravité suffisante ou qui ne remplissent pas toutes les conditions de définition des infractions ; iii) une volonté d'équilibrer les poursuites, dans la mesure du possible, entre organismes dont la gestion est en cause ; iv) la recherche d'une collaboration étroite avec l'autorité judiciaire, afin de limiter les doubles poursuites, dans le respect du principe du *non bis in idem* ; v) une attention particulière portée aux cas d'inexécutions de décisions de justice (cf. *infra*).

30 déférés ont ainsi donné lieu à une décision de classement, parmi lesquels huit déférés ont fait l'objet d'une décision de classement assortie d'un rappel à la loi, comme le permet l'article R. 142-1-1 du CJF aux termes duquel la Procureure générale peut classer une affaire tout en rappelant à l'auteur des faits les obligations résultant de la loi. Cette alternative aux poursuites fait partie intégrante de l'action publique diligentée par le Parquet général, qui a également adressé 23 communications précontentieuses concernant le plus souvent des inexécutions de décisions de justice. Cet outil permet, dans la très grande majorité des cas, le paiement des sommes dues aux créanciers sans qu'il soit besoin de recourir à des poursuites. Lorsque le paiement des sommes dues ne peut être obtenu suite à ce rappel, le Parquet peut engager l'action contentieuse.

³ Dont un réquisitoire lié à une affaire relevant du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics.

Infractions soulevées dans les réquisitoires pris en 2024



Source : Ministère public

Le nombre de décisions de renvoi s'est accru, passant de 10⁴ en 2023 à 14 en 2024. Cette dynamique se reflète également dans le rythme des audiences publiques tenues par la chambre du contentieux : 17 audiences ont eu lieu en 2024, marquant une intensification par rapport à l'année précédente⁴. En parallèle, le nombre d'affaires faisant l'objet de recours devant la Cour d'appel financière a également augmenté (trois arrêts rendus en 2024 ont été frappés d'appel).

Sur la base des ordonnances de règlement qui lui ont été transmises en 2023, le Parquet général a pris en outre 16 décisions de classement motivées, dont cinq décisions de classement partiel et trois classements accompagnés d'une communication de rappel au droit.

Les apports de la jurisprudence en 2024

En 2024, la chambre du contentieux a rendu 14 arrêts sous l'empire du régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics (contre cinq en 2023 qui était une année de transition). La rapidité de la mise en extinction de l'ancien contentieux de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, voulue par les auteurs de l'ordonnance du 23 mars 2022, s'est confirmée :

seules trois affaires relevant du régime précédent ont été jugées en 2024. Il n'en sera pas question dans les développements qui suivent.

Dans ces 14 arrêts, la Cour des comptes a été amenée à se prononcer sur sept des dix catégories d'infractions possibles, un même arrêt pouvant statuer sur plusieurs griefs :

- violation des règles d'exécution et de gestion,
- avantage injustifié,
- engagement de dépense sans pouvoir ni délégation,
- faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique,
- non-production des comptes,
- violation des règles de contrôle budgétaire,
- gestion de fait.

La chambre du contentieux a aussi été amenée à statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

En 2024, elle a prononcé 26 amendes allant de 1 000 € à 10 000 €, pour un montant total de 86 000 €, soit une moyenne unitaire d'environ 3 300 €.

Ces affaires ont permis de préciser la portée des nouvelles dispositions relatives aux infractions, le cas échéant sous le contrôle de la Cour d'appel financière, trois arrêts de première instance de 2024 ayant donné lieu à une requête en appel

⁴ Parmi lesquelles deux concernaient encore le régime de RPP des comptables publics.

⁵ Dont deux audiences liées à des affaires relevant du régime de RPP des comptables publics.

→ Violation des règles d'exécution et de gestion

Sans surprise, c'est l'infraction sanctionnée par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF) qui a été invoquée dans une majorité d'arrêts (sept cas) ; le principal enjeu a été de continuer à définir les contours de cette infraction « générique », qui a succédé à l'ancien article L. 313-4, mais plus contraignante à caractériser, le juge devant désormais établir l'existence tant d'une faute grave que d'un préjudice financier significatif.

À cet égard, dans l'arrêt **Département de l'Eure, 3 mai 2024**, la chambre du contentieux a estimé que l'importance des conséquences financières pouvait être retenue pour établir la gravité de la faute (elle a repris cette solution dans **Régie métropolitaine Parcub devenue Metpark, 5 juillet 2024** et dans **SAEM SAGA, 23 juillet 2024**) ; elle a également indiqué qu'une faute isolée pouvait néanmoins être grave. Dans le cas du **Département de l'Eure** la faute grave résultait d'un paiement non libératoire dans le cadre d'une escroquerie à l'affacturage, faute de vérifications suffisantes ; mais la gravité prend des formes variées : elle peut tenir à la méconnaissance de règles cruciales, notamment celles de la commande publique (**France Médias Monde, 21 juin 2024**), celles régissant le domaine public (**AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 19 décembre 2024**)⁶, celles organisant les pouvoirs respectifs des gérants d'une société et de l'assemblée de ses actionnaires (**SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement, 23 décembre 2024**), ou encore les stipulations d'un contrat d'assurance fixant les délais de déclaration des sinistres (**Commune de Sainte-Eulalie-en-Born, 7 octobre 2024**).

Le préjudice doit en toute hypothèse être certain, comme l'a rappelé la chambre du contentieux dans les arrêts précités **France Médias Monde** et **SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement**.

S'agissant du caractère significatif ou non du préjudice : dans l'arrêt **Département de l'Eure**, la chambre du contentieux a d'abord indiqué que le préjudice n'était pas à diviser entre coauteurs de l'infraction, mais devait être apprécié dans sa totalité. Par ailleurs, la Cour des comptes a toujours,

comme l'y invite le code des juridictions financières, rapproché le préjudice des éléments financiers de l'organisme qu'elle jugeait pertinents : ici, comme dans l'affaire **Commune de Sainte-Eulalie-en-Born**, le budget ou les dépenses d'investissement de la collectivité, ailleurs le niveau de fonds propres ou le chiffre d'affaires (arrêt précité **SAEM SAGA**), ou les produits de gestion (arrêt précité **Régie métropolitaine Parcub devenue Metpark**). La Cour des comptes ne s'est pas pour autant hasardée à définir un seuil ou un ratio de significativité.

Les solutions données en la matière par l'arrêt **Département de l'Eure** de la chambre du contentieux ont été confirmées par la Cour d'appel financière dans son arrêt du 6 février 2025. La chambre du contentieux, dans l'affaire précitée **AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon**, a retenu un montant préjudice commun aux personnes justiciables, mais l'a rapporté à des références différentes selon l'affectation de celles-ci dans les deux organismes concernés.

→ Avantage injustifié

L'avantage injustifié accordé à autrui, auparavant sanctionné par l'article L. 313-6 du CJF, a été étendu à l'avantage accordé à soi-même par l'article L. 131-12, qui a toutefois ajouté une condition nouvelle pour la caractérisation de l'infraction, celle d'avoir agi par intérêt personnel direct ou indirect. Pas moins de cinq affaires ont été concernées en 2024.

L'intérêt personnel en jeu peut être financier : la collaboratrice d'un maire qui s'était octroyé une indemnité a été sanctionnée pour avoir agi par intérêt personnel direct (**Commune de Bantzenheim, 14 novembre 2024**) ; par le même arrêt la chambre du contentieux a également condamné le maire de la commune, au motif qu'en se remettant à l'appréciation de sa collaboratrice, il a agi contrairement à l'intérêt communal. Dans le cas d'une délégation de service public, il a été jugé que la prise en charge injustifiée de déficits de gestion du délégataire par le délégant était en l'espèce liée à un intérêt personnel direct du dirigeant de l'organisme délégant, puisque cette décision avait permis à l'intéressé de bénéficier de primes de performance (arrêt précité **SAEM SAGA**).

⁶ Il a été fait appel de cet arrêt devant la Cour d'appel financière.

L'intérêt personnel peut être également moral. Le juge a reconnu un tel intérêt s'agissant de l'octroi à une proche collaboratrice d'une indemnité transactionnelle irrégulière (*Département de la Haute-Saône, 3 mai 2024*). La Cour des comptes a également estimé qu'un maire ayant requis sa comptable de payer une indemnité collective irrégulière, quoique servie depuis de longues années sans réaction du contrôle de légalité ni des comptables successifs, avait agi par intérêt personnel dans la mesure où il évitait ainsi, à son bénéfice, des tensions sociales (*Commune de Richwiller, 16 décembre 2024*). Cet arrêt a été frappé d'appel.

Dans d'autres cas de figure, ce sont des relations étroites entre les institutions qui sont à l'origine d'intérêts personnels. Tel a été le cas dans le cadre d'un marché contracté sans mise en concurrence avec une structure liée : *Chambre d'agriculture de Bretagne / Association E-Toile, 3 mai 2024* ; dans cette affaire, l'infraction n'a toutefois pas été caractérisée, du fait de l'absence de préjudice financier, critère nécessaire s'agissant de faits antérieurs au 1^{er} janvier 2023.

→ Engagement de dépenses sans pouvoir ni délégation

Cette infraction, qui existait sous l'empire de la CDBF (ancien article L. 313-3) s'est trouvée invoquée dans cinq affaires au titre du 3^o du nouvel article L. 131-13. Ont été ainsi sanctionnés en 2024 : la méconnaissance des attributions d'un conseil d'administration (*Régie Gazélec de Péronne, 25 juin 2024*, arrêt précité *Régie métropolitaine Parcub devenue Metpark*) et l'engagement de dépenses sans ou au-delà d'une délégation (*Office de tourisme de Strasbourg et de sa région, 2 juillet 2024* ; arrêt précité *France Médias Monde*). Pour faire prospérer ce grief, la Cour des comptes vérifie qu'une dépense a bien eu lieu ; à cet égard, si une dépense peut naître d'une moins-value, encore faut-il que cette dernière soit à coup sûr établie, sinon le juge écarte le grief (arrêt précité *SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement*).

→ Faute de dirigeant d'établissement public industriel et commercial (EPIC) ou d'entreprise publique

L'article L. 131-10 qui a succédé à l'ancien L. 313-7 permet d'appréhender les faits par lesquels un

dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique cause à cet organisme un préjudice financier significatif au sens de l'article L. 131-9 évoqué ci-dessus, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction. Le parquet a soulevé ce grief, parmi d'autres, dans l'affaire *France Médias Monde*, déjà évoquée. Sur ce point, il n'a pas été suivi par le siège qui, s'il a reconnu en l'espèce des fautes graves, n'a pas constaté qu'un préjudice financier significatif en aurait découlé.

→ Non-production des comptes

Le défaut de production des comptes n'était pas sanctionné par une disposition spécifique sous le régime antérieur relevant de la CDBF ; de telles irrégularités étaient poursuivies sous le coup de l'infraction générique de l'article L. 313-4, avant de l'être selon l'incrimination désormais autonome du 1^o de l'article L. 131-13 dans le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Ce grief a concerné une seule affaire.

Par l'arrêt *Régie Gazélec de Péronne, 25 juin 2024*, la chambre du contentieux a condamné à l'amende le directeur et l'agent comptable de la régie, également responsable des finances de cet organisme, dans la mesure où les comptes établis, d'une part n'étaient pas complets, et d'autre part n'avaient pas été présentés à l'organe délibérant. La Cour d'appel financière a confirmé, par arrêt du 16 avril 2025, qu'il revenait au comptable d'établir des comptes complets ; elle a toutefois atténué l'amende prononcée à son encontre, au motif qu'il ne pouvait être reproché à l'agent comptable, mis en cause en cette seule qualité, de n'avoir pas soumis le compte au conseil d'administration, cette responsabilité relevant du seul ordonnateur.

→ Violation des règles de contrôle budgétaire

La violation des règles de contrôle budgétaire, auparavant prévue au L. 313-1 et désormais mentionnée au 2^o du L. 131-12, poursuivie par le ministère public dans un dossier, n'a pas donné lieu à incrimination : dans l'affaire précitée *France Médias Monde*, le juge a précisé que la consultation d'un conseil d'administration sur un acte donné, même imposée par un règlement intérieur, ne constituait pas une règle de contrôle budgétaire.

→ Gestion de fait

Cette incrimination n'a connu en 2024 qu'une occurrence. La chambre du contentieux s'est déclarée compétente pour juger les élus locaux susceptibles d'avoir commis l'infraction de gestion de fait prévue à l'article L. 131-15 du code des juridictions financières, y compris pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2023 (**Commune de Felleries, 10 octobre 2024**). Reprenant une jurisprudence ancienne et bien établie du juge des comptes, elle a considéré que l'encaissement, par une association, de recettes issues de la vente par un musée communal d'objets confectionnés et des billets d'entrée constituait une gestion de fait des deniers de la collectivité. Elle a jugé qu'il en allait de même de l'encaissement de recettes et du règlement de dépenses concernant des manifestations culturelles et sportives organisées par la commune, qui en avait confié la gestion financière à une autre association, sans convention.

→ Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

À l'occasion de l'affaire précitée **Commune de Richwiller**, une QPC a été soulevée avant l'audience publique de première instance. Elle visait notamment à faire constater l'inconstitutionnalité de certains articles législatifs du code des juridictions financières, en ce qu'ils ne prévoient pas que le droit de se taire soit notifié aux personnes mises en cause devant la Cour des comptes. Celle-ci a dit n'y avoir lieu à transmettre cette QPC au Conseil d'État.

Ce refus a été frappé d'appel. Par arrêt du 13 février 2025, la Cour d'appel financière a confirmé la décision des premiers juges, en lui substituant toutefois des motifs différents : d'une part, la Cour d'appel financière a relevé que les articles contestés avaient un objet distinct de celui des questions par lesquelles une personne mise en cause est interrogée sur des faits susceptibles de lui être reprochés ; d'autre part et en tout état de cause, le juge d'appel a rappelé que des dispositions législatives ne pouvaient être contestées par la voie d'une QPC au motif qu'elles méconnaîtraient des

exigences relevant comme dans le cas présent, en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution, du domaine réglementaire.

Des transmissions pénales en augmentation en 2024

Une bonne articulation entre juridictions judiciaires et financières doit permettre d'assurer une réponse répressive efficace et adaptée à la nature des manquements constatés et à leurs conséquences. Le 7 mars 2024, le Procureur général près la Cour des comptes a adressé une instruction à l'ensemble des procureurs financiers près les CRTC appelant à un renforcement des relations avec les procureurs de la République, à sensibiliser ces derniers au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et à leur qualité d'autorité de déféré, conscient que certaines procédures judiciaires sont susceptibles de mieux prospérer devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

Sur le fondement de l'article L. 111-1 du CJF pour la Cour des comptes, ou L. 211-1 de ce code pour les CRC, les juridictions peuvent saisir le procureur de la République, par l'entremise du ministère public, de faits de nature pénale qu'elles ont pu découvrir à l'occasion de leurs contrôles. Le ministère public près les juridictions financières peut également prendre l'initiative de saisir l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Le nombre de ces transmissions pénales est en augmentation en 2024. Elles proviennent majoritairement des CRTC.

Transmissions de la Cour entre 2022 et 2024

Année	Nombre de transmissions
2022	2
2023	5
2024	4

Source : Ministère public Transmissions des CRTC entre 2022 et 2024⁷

⁷ La méthode de comptabilisation des transmissions pénales a été modifiée à compter de 2024 : les transmissions sont désormais comptabilisées à la date à laquelle le ministère public transmet le dossier à l'autorité judiciaire.

CRTC	2022	2023	2024
Auvergne, Rhône-Alpes	7	10	8
Bourgogne, Franche-Comté	2	3	3
Bretagne	2	3	1
Centre-Val de Loire	-	-	2
Corse	2	2	3
Grand Est	3	1	2
Hauts de France	-	8	5
Île-de-France, Saint Pierre-et-Miquelon	-	2	3
Normandie	2	2	2
Nouvelle Aquitaine	-	4	1
Occitanie	7	1	5
Pays de la Loire	5	2	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	6	9
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	1	-	4
La Réunion, Mayotte	1	6	8
Nouvelle-Calédonie	-	-	1
Polynésie Française	-	-	2
Total général	34	50	61

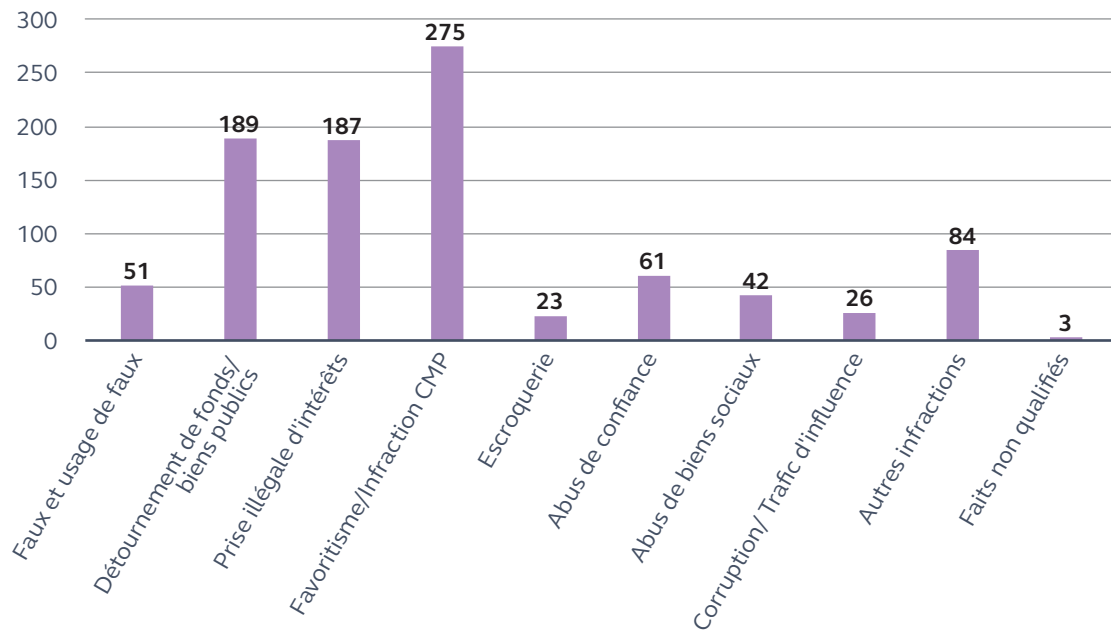
Source : Ministère public – y compris transmissions à l'initiative du procureur financier – La méthode de comptabilisation de la date des transmissions pénales a été modifiée à compter de 2024.

Des statistiques tenues conjointement par le Parquet général près la Cour des comptes et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, il ressort que sur la période 2015-2023, ces transmissions concernent à titre principal les collectivités territoriales (43 %), puis les établissements publics (29 %) et les sociétés d'économie mixte (10 %). Une première explication à cette prééminence du secteur public local dans les transmissions pénales réside *a priori* dans la justiciabilité limitée des élus locaux devant la Cour des comptes. Ainsi, des infractions qui auraient pu être poursuivies devant la chambre du contentieux ne peuvent trouver d'autres issues,

si elles concernent des élus locaux, que devant l'autorité judiciaire, si les faits relèvent également d'une possible qualification délictueuse.

De manière constante, les qualifications pénales les plus couramment visées dans les transmissions pénales effectuées par les juridictions financières sur la période 2015-2024 sont le favoritisme, le détournement de fonds publics et la prise illégale d'intérêts. La forte prééminence de la présomption de favoritisme dans l'attribution des marchés publics corrobore l'observation selon laquelle ce type d'infraction, s'il est susceptible de concerner des élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, ne peut être appréhendé que par la juridiction pénale.

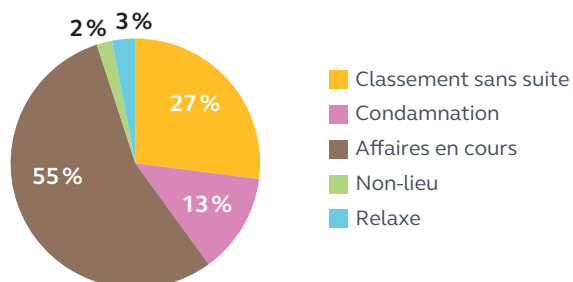
Qualification des faits dans les transmissions 2015-2024



Source : Ministère public et DACG

S'agissant des suites données aux transmissions et sous réserve de l'exhaustivité des remontées d'information en provenance des parquets judiciaires, on peut y relever, pour les dossiers transmis depuis 2004, une part importante d'affaires en cours (55 %). La part de condamnations est de 13 %. Depuis quelques années, la politique de transmission pénale des juridictions financières, et notamment l'arrêt de poursuites conjointes au pénal et devant le juge financier, vise à améliorer la qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire afin de limiter le nombre de classements sans suite.

Suites données aux transmissions pénales (2004-2024)



Source : Ministère public et DACG

En redéfinissant les infractions financières et en posant de nouvelles conditions (préjudice financier significatif, intérêt personnel direct ou indirect), l'ordonnance du 23 mars 2022 conduit à réexaminer les lignes de partage entre ce qui relève de l'autorité judiciaire et ce qui relève du juge financier.

L'ajout de la condition tenant à l'existence d'une préjudice financier significatif pour caractériser la faute grave prévue et sanctionnée par l'article L.131-9 du code des juridictions financières pose notamment la question, comme l'a illustré l'arrêt précité *France Médias Monde*, du traitement des manquements aux règles de la commande publique, davantage susceptibles d'être appréhendés par le délit de favoritisme, en l'absence de préjudice financier pour l'organisme concerné. Il faudra également tracer la frontière entre le détournement de fonds publics prévu par l'article 432-15 du *code pénal* et l'avantage injustifié procuré à soi-même prévu à l'article L. 131-12 du CJF.

La plateforme de signalement, une appropriation croissante par les juridictions financières

La Cour des comptes a lancé, en septembre 2022, une plateforme de recueil de signalements. Celle-ci permet aux citoyens et lanceurs d'alerte, via des échanges sécurisés et, le cas échéant, anonymement, de signaler des irrégularités dans les organismes que les juridictions financières sont susceptibles de contrôler.

Ces signalements sont utilisés pour affiner la programmation des chambres pour mieux prendre en compte des risques d'irrégularité, d'orienter un contrôle déjà programmé ou ouvert, ou encore, lorsque les signalements sont particulièrement bien étayés, de faire directement l'objet, à l'initiative de la Procureure générale près la Cour des comptes, de l'ouverture d'une instruction devant la chambre du contentieux.

La plateforme est administrée par le Parquet général qui analyse les signalements et en contrôle la cohérence ; le Parquet vérifie la compétence des juridictions financières en la matière et, pour les signalements qui le justifient, enrichit par des recherches en « base ouverte » ou en sollicitant du signalant des précisions ou des pièces complémentaires. Ceux relevant d'autres autorités

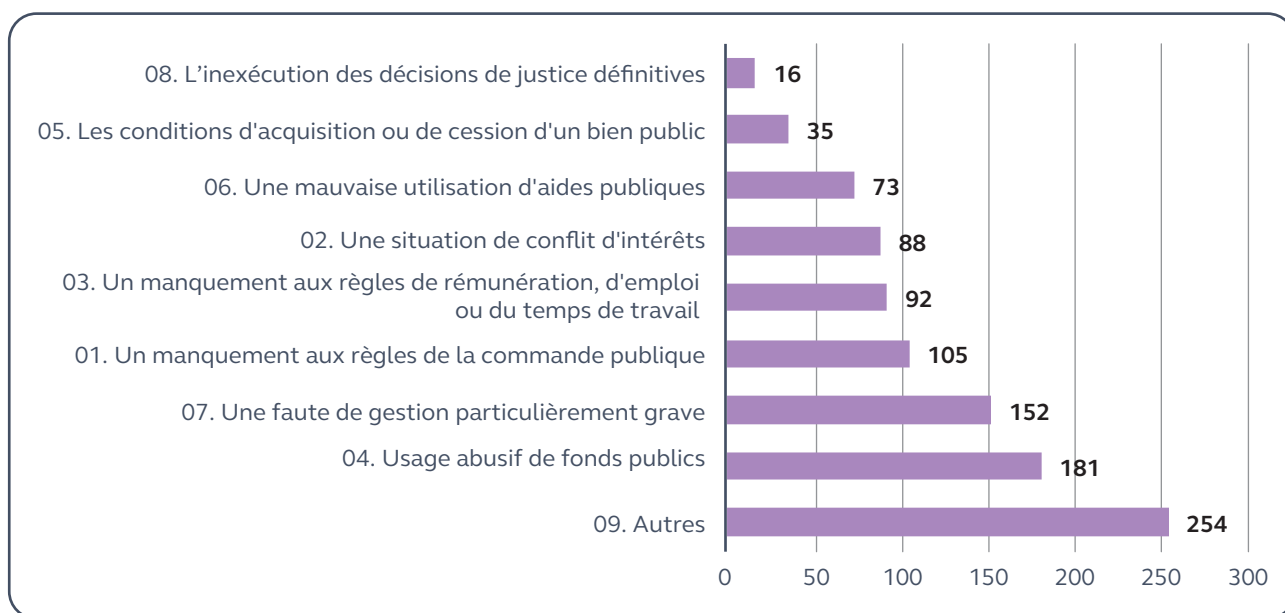
sont par ailleurs réaiguillés vers celles-ci, sauf à ce que les signalants les aient déjà antérieurement saisis.

Lorsqu'un signalement est considéré comme suffisamment pertinent et documenté, le Parquet général le diffuse aux chambres thématiques de la Cour des comptes ou aux CRTC avec une classification de leur sensibilité en tant que « signal faible » ou « signal fort », étant précisé que seuls ces derniers et ceux faisant l'objet d'une instruction contentieuse font l'objet d'un suivi spécifique dans la durée.

Fin 2024, après moins de deux ans et demi d'existence, la plateforme a déjà reçu 2 448 signalements, soit environ 90 par mois, dépassant largement les attentes initiales. Au cours de la seule année 2024, 996 signalements ont été déposés sur la plateforme, dont 44 % de façon anonyme. Le ministère public opère une vigilance particulière sur ces signalements anonymes et veille à contenir le risque de délation ou de dénonciation calomnieuse.

Comme les années précédentes, les signalements reçus en 2024 ont été principalement classés par leurs auteurs comme relevant d'un « usage abusif des fonds publics » (18 %) ou d'une « faute de gestion particulièrement grave » (15 %). En 2024 les signalements de « manquement aux règles de la commande publique » ont aussi été particulièrement nombreux (11 %).

Catégorie des 996 signalements reçus en 2024



Source : Ministère public

Après analyse par le ministère public, 842 signalements ont été considérés comme suffisamment pertinents pour être transmis aux chambres compétentes. Parmi ces signalements, 85 % relevaient de la compétence des CRTC et 15 % de celle de la Cour. Sur l'ensemble des signalements transmis aux chambres, 18 % ont été classés en « signal fort ».

306 signalements transmis aux chambres (soit 36 %) ont donné lieu à des suites. Près des deux tiers seront pris en considération dans le cadre de la programmation des contrôles tandis qu'un quart ont été intégrés dans le cadre d'un contrôle en cours. 4 % des signalements ont été joints à une procédure contentieuse déjà en cours ou ont conduit la Procureure générale à prendre un réquisitoire d'initiative (principalement les inexécutions des décisions de justice).

Face à ce succès, d'importantes évolutions sont intervenues début 2025. Une nouvelle version de la plateforme, plus ergonomique, a été mise en service et le traitement des signalements a été décentralisé : si le Parquet général continue d'analyser ceux relevant des compétences des chambres de la Cour, les ministères publics près les CRTC sont désormais chargés de l'analyse des signalements relevant de leur ressort territorial.

Cette décentralisation, expérimentée dès 2023 dans quatre CRC⁸, a montré ses bénéfices en termes d'efficacité. Elle a donc été généralisée en avril 2025, accompagnée d'une procédure harmonisée garantissant un traitement homogène des signalements et facilitant leur exploitation statistique.

⁸ Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

04.

Réponses
des administrations,
organismes
et personnes concernés

La Monnaie de Paris

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	107
Réponse du président-directeur général de La Monnaie de Paris	107

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Par courrier en date du 7 juillet 2025, vous m'avez transmis un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières portant sur l'entreprise publique La Monnaie de Paris et issues du précédent rapport de la Cour de 2017.

Le rapport de suivi sur les recommandations de 2017 met en évidence la bonne mise en œuvre par mes services des recommandations qui leurs sont adressées et formulées par la Cour des comptes. Les différentes mesures et ajustements relatifs à la gestion de La Monnaie de Paris ont été suivis avec attention et les deux recommandations qui concernaient l'Agence des participations de l'État (APE) et la direction générale du Trésor (DG Trésor) ont été appliquées.

S'agissant de la diversification de l'activité, l'établissement a réduit sa dépendance à la commande de l'État, ce qui est un résultat positif et notable. Je veillerai à ce que les nouvelles activités de La Monnaie soient soutenables et pérennes, afin

de garantir une confiance de l'établissement dans son avenir

S'agissant des monnaies de collection, je note que le dispositif arrêté depuis le contrat pluriannuel 2018-2022 a permis le développement de l'activité tout en garantissant une incidence nulle sur les finances de l'État. S'agissant de l'adaptation de la gestion des ressources humaines, je partage le constat de la Cour d'une mise en œuvre partielle de la première recommandation (« poursuivre l'adaptation de la gestion des ressources humaines à la situation concurrentielle ») adressée à La Monnaie de Paris. La gestion du personnel demeure une priorité pour mes services et fait l'objet d'une attention particulière, dans l'intérêt à long terme de l'établissement. Après la période particulière liée aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris, mes services veilleront, lors des instances de gouvernance, à accompagner le pilotage de l'établissement de manière à ce que les effectifs et les charges de personnel soient maîtrisés.

Réponse du président-directeur général de La Monnaie de Paris

1. « Des pistes d'amélioration persistantes dans la gestion des ressources humaines » (recommandation n° 1)

En ce qui concerne la recommandation n° 1, La Monnaie de Paris se félicite de l'appréciation qui est faite de la gestion des ressources humaines, « modernisée et rationalisée », avec notamment une procédure de pilotage des effectifs et une professionnalisation du processus de suivi de la masse salariale. Ces outils nécessaires ont complété la palette des instruments disponibles pour assurer une bonne maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

La Cour relève aussi que La Monnaie de Paris a mis en œuvre entre 2019 et 2022 un plan de réduction de ses effectifs. Celui-ci, décidé en raison de la situation financière que connaissait alors l'entreprise, a permis de baisser d'environ 10 % en trois ans ses effectifs (en équivalent temps plein,

CDI et CDD). La juridiction souligne toutefois que les effectifs ont recommencé à augmenter à partir de 2023. La Monnaie de Paris rappelle que son activité a connu une forte croissance pendant cette période, qui a été réalisée à effectifs globalement stables, la reprise des recrutements constatée à partir de 2023 faisant suite à la baisse décidée en 2019.

L'évolution des effectifs et de la masse salariale de La Monnaie de Paris a été contenue de manière très satisfaisante, si on la met en relation avec l'évolution de l'activité et de l'inflation pendant la période sous revue. Entre 2017 et 2024, le chiffre d'affaires de La Monnaie de Paris a connu une augmentation de 66 %, soit une moyenne annuelle de +7,5 %. Dans le même temps, la production de monnaies courantes augmentait de 18 %, celle des mini-médailles de 28 % et celle des monnaies de collection connaissait un quasi-doublement, alors que les effectifs baissaient globalement de 1 %. Ces données attestent d'une

augmentation de la productivité et justifient la reprise des recrutements en 2023, au moment où la croissance a été la plus vive. Les dernières années ont ainsi connu une forte augmentation de la production de monnaies courantes, laquelle est passée de 1,07 milliards de pièces en moyenne entre 2020 et 2022 à 1,48 milliards de pièces en moyenne en 2023 et 2024 (+38 %).

La Monnaie de Paris n'est pas un établissement public administratif ou un service de l'État sous plafond d'emploi. Elle est une entreprise industrielle et commerciale, dont plus de 75 % de l'activité se situent désormais dans un champ concurrentiel. La hausse des effectifs depuis 2023 est justifiée par l'augmentation de la production, car les gains de productivité ne pouvaient suivre à un rythme équivalent. Dans un environnement industriel, une telle évolution ne peut être regardée comme *a priori* négative, dès lors que le développement de l'entreprise est rentable, ce qui a été le cas (cf. réponse aux recommandations 2 et 3 ci-dessous). Par ailleurs, les exemples donnés par la Cour à l'appui de son propos ne sont guère probants :

→ les effectifs de l'atelier de gravure sont revenus en 2025 au niveau où ils se situaient en 2017 après une baisse transitoire due à des départs temporairement non remplacés. Pendant cette période, le nombre de dessins issus de l'atelier de gravure a en revanche fortement augmenté, en raison de l'élargissement de la gamme de produits que la juridiction constate elle-même dans son rapport portant sur les exercices 2017 à 2024 ;

→ les effectifs de la direction commerciale sont, eux aussi, sensiblement équivalents en 2024 à leur niveau de 2017, alors même que l'élargissement de la clientèle, la diversification des canaux de distribution et la transformation du service client ont nécessité des ressources supplémentaires, qui ont été pourvues par redéploiement interne ;

→ l'augmentation des effectifs de la direction financière n'est qu'apparente puisqu'elle résulte d'un changement de périmètre, la direction des systèmes d'information lui ayant été rattachée.

La Cour estime par ailleurs « qu'un certain nombre de points d'attention relevés dans son précédent rapport demeurent non traités », ce qui est très excessif.

Elle regrette l'augmentation du nombre de ruptures conventionnelles au cours de la période. Les ruptures conventionnelles permettent à un employeur et à un salarié de rompre, d'un commun accord, le contrat de travail qui les lie. Elles présentent l'avantage de prévenir des contentieux ultérieurs, ce qui constitue une source d'économie et un gain de temps pour les équipes. La Cour indique, dans un raccourci contestable, que « sur la période 2017-2024, le nombre de ruptures conventionnelles a augmenté » et cite le chiffre de 23 pour la seule année 2022. Mais elle omet de rappeler que le nombre de ruptures a été réduit à sept en 2023 et cinq en 2024. Cette tendance, confirmée en 2025 (aucune rupture conventionnelle durant les huit premiers mois de l'année), montre que cet outil, prévu par le code du travail, a été utilisé ponctuellement dans une période de réorganisation de l'entreprise et de baisse des effectifs, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un plan de départs, qui aurait été plus coûteux et moins efficace.

En ce qui concerne l'égalité femmes/hommes, La Monnaie de Paris en a fait une de ses priorités et rejoint la préoccupation de la Cour. Mais celle-ci se focalise sur la seule représentation des femmes au sein du Comex pour souligner que les résultats dans le domaine de l'égalité femmes/hommes « peuvent encore être améliorés ». La juridiction se contente en revanche d'une note en bas de page pour indiquer que l'index de 90/100 atteint en 2024 est « le meilleur résultat obtenu depuis 2019 », ce qui permet de penser que l'amélioration est déjà très largement engagée. Et elle omet d'indiquer que ce niveau de 90/100 est supérieur à la moyenne de cet index pour l'ensemble des entreprises ayant fait une déclaration en 2024 (88/100), cette information ayant pourtant été portée à sa connaissance lors de la phase contradictoire.

2. « Une nécessaire diversification de l'activité pour tenir compte de la baisse de commande de monnaies courantes pour l'État » (recommandations 2 et 3)

La Monnaie de Paris se félicite de l'appréciation positive faite par la Cour quant à la prise en compte des recommandations 2 et 3. La juridiction relève ainsi que la « nécessaire diversification de l'activité pour tenir compte de la baisse de la commande de l'État » a bien été mise en œuvre depuis son dernier contrôle. La Monnaie de Paris a en effet tenu compte de la baisse de la commande de l'État, inscrite dans plusieurs contrats pluriannuels successifs,

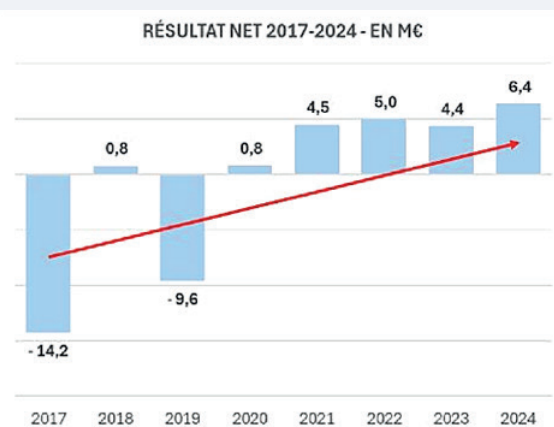
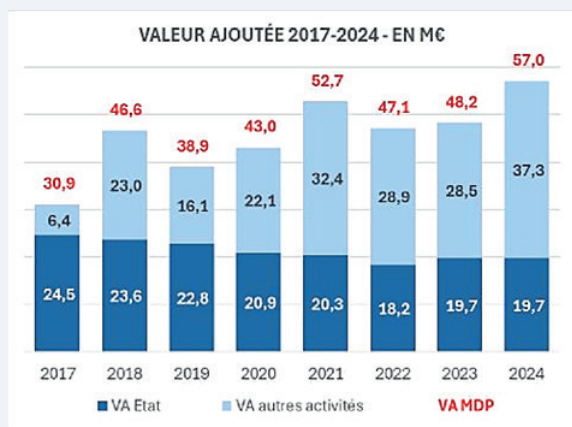
pour réorienter son activité vers des métiers concurrentiels et rentables : les monnaies de collection et l'exportation de monnaies courantes.

La Monnaie de Paris souhaite souligner les atouts de la démarche contractuelle pluriannuelle mise en place avec l'État. Celle-ci donne à l'établissement public une visibilité précieuse sur les commandes annuelles de pièces d'euro, ce qui lui permet de programmer ses investissements de diversification et sa stratégie de développement, en accord avec son actionnaire unique.

La Monnaie de Paris conteste l'appréciation selon laquelle que ce serait l'évolution de la rémunération de l'État qui « permet à l'établissement de dégager une rentabilité raisonnable ». La Cour vise le fait qu'il existe un différentiel entre la baisse des crédits versés par l'État, qui est moins forte que la baisse des volumes de pièces commandées (baisse de 20 % de la valeur ajoutée servie par l'État sur la période, vs. 25 % de baisse des volumes commandés).

Il convient tout d'abord de préciser que ce différentiel s'explique par le fait que la composition de la commande de l'État a fortement évolué au cours de la période sous revue. Le volume des pièces de faible valeur faciale (1, 2 et 5 centimes) a baissé de 45 % sur la période, tandis que le volume des pièces de 10 centimes, 20 centimes, 50 centimes et 2 € augmentait de 50 %. Or la valeur ajoutée est plus importante sur les hautes valeurs faciales, ce qui explique ce différentiel.

Par ailleurs, et surtout, c'est le développement de l'exportation de monnaies courantes et de l'activité des monnaies de collection, d'ailleurs bien analysé par la Cour, qui a permis de redresser et de faire progresser la rentabilité de l'entreprise. Comme le montrent les graphiques ci-dessous, la valeur ajoutée versée par l'État a diminué de 20 % entre 2017 et 2024 (-5 M€) alors que le résultat net est redevenu positif dès 2020, et qu'il s'établit en moyenne à +5 M€ par an depuis 2021.



La baisse de la valeur ajoutée de l'État a donc été plus que compensée par la hausse de la valeur ajoutée des activités concurrentielles (monnaies courantes étrangères et monnaies de collection), qui ont permis le redressement et le maintien de la rentabilité de l'entreprise. Cette rentabilité, qui était fortement négative au début de la période sous revue, a pu être rétablie, à un niveau qui place au demeurant La Monnaie de Paris dans le haut de la fourchette de ses homologues étrangers, comme les données comparatives transmises à la Cour permettent de le constater.

3. « La définition d'un nouveau modèle économique pour les monnaies de collection à valeur faciale neutre pour l'État » (recommandation n° 4)

La Monnaie de Paris n'a pas d'observation à présenter sur cette recommandation, dont la Cour souligne qu'elle a été totalement mise en œuvre par une stratégie dont la juridiction souligne qu'elle a été efficace. La « décorrélation » du prix de vente des monnaies de collection par rapport à leur valeur faciale, décidée en 2018, a en effet permis de diminuer les retours à la Banque de France et de limiter fortement leur impact sur les comptes de La Monnaie.

L'institut national de la consommation (INC)

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique 111

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de l'Institut national
de la consommation

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Par note du 7 juillet 2025, vous avez bien voulu m'adresser un de chapitre relatif à l'Institut national de la consommation (INC), destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

Dans son rapport publié en 2025, relatif à l'INC, la Cour des comptes (CC) a suivi la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées en 2016 :

→ i) fixer à l'établissement des objectifs clairs, partagés et évalués, en redonnant une portée stratégique à l'exercice de la tutelle et au conseil d'administration ;

→ ii) développer les partenariats.

Si la Cour estime la seconde recommandation mise en œuvre, elle considère que la première ne l'est que très partiellement.

Dès lors, elle propose en 2025 deux nouvelles recommandations consistant, d'une part, à programmer la fin de l'activité de presse de l'INC, d'autre part, à réorganiser l'exercice des missions d'information du consommateur et de soutien aux associations de défense des consommateurs.

Ces recommandations appellent de ma part les observations suivantes :

→ en premier lieu, le Gouvernement a décidé, en novembre dernier, d'engager la cession du magazine 60 millions de consommateurs à un acteur privé, ce qui de fait devrait conduire à mettre fin à l'activité de presse de l'INC. Comme le souligne la Cour, les difficultés structurelles de cet établissement, dans un contexte budgétaire contraint, ne justifient plus qu'une activité de presse subventionnée par l'État dans un marché concurrentiel soit maintenue. Des travaux ont été engagés en ce sens, sous l'égide de mes services, pour initier les opérations préalables à une cession ;

→ en second lieu, dans le prolongement de la précédente observation, il conviendra en effet de déterminer les nouvelles modalités d'exercice des missions actuelles de l'INC en matière d'information du consommateur et de soutien aux associations en cohérence avec l'action de mes services. Ce chantier sera initié dès cette année dans le cadre du plan stratégique de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Ce plan se déploiera sur les trois prochaines années et permettra notamment de définir une stratégie globale d'information et de prévention des consommateurs.

Les chambres d'agriculture, un réseau en construction

Réponses reçues à la date de publication

Réponse de la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire	113
Réponse du président de Chambres d'agriculture de France	114

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Réponse de la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Votre rapport public 2021 comporte une série de recommandations portant sur le fonctionnement du réseau des chambres d'agriculture. Vous m'avez adressé un chapitre relatif à ce réseau destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

J'en accuse bonne réception et vous en remercie.

Ce document a retenu toute mon attention. J'en partage la teneur et les recommandations associées, visant à maintenir les efforts en s'inscrivant dans une démarche d'amélioration continue de l'efficacité du réseau des Chambres d'agriculture. En effet, ce réseau d'organismes consulaires est un partenaire incontournable de l'État pour accompagner le monde agricole dans les transitions économiques, sociales et environnementales, et ainsi répondre aux enjeux de souveraineté agricole et alimentaire auxquels notre pays est confronté.

Les services du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) sont ainsi pleinement mobilisés et travaillent avec les équipes de Chambres d'agriculture France à mettre en œuvre l'ensemble de ces recommandations. Ils prêteront en outre une grande attention à celles que vous formulerez dans le rapport d'observations définitives en préparation portant sur le réseau des chambres d'agriculture depuis leur régionalisation (exercices 2017-2023).

L'année 2025 est consacrée à deux projets structurants pour le réseau des chambres d'agriculture, qui une fois finalisés, permettront d'amplifier la dynamique de modernisation et d'optimisation de ce réseau.

Ainsi d'une part, le premier contrat d'objectif et de performance (COP) du réseau des chambres d'agriculture arrivant à échéance, les travaux d'élaboration du prochain COP ont débuté. Le COP 2026-2031 s'inscrira dans la continuité du précédent, mais avec une ambition renouvelée tenant compte des enjeux et défis que les chambres d'agriculture France (CDAF) et le monde agricole doivent relever. Par ailleurs, une cohérence sera recherchée avec le projet stratégique du réseau en cours d'élaboration pour la mandature. L'élaboration et la mise en œuvre de ce prochain COP devront bien sûr tenir

compte du contexte particulièrement contraint que connaissent actuellement nos finances publiques.

D'autre part, un décret en Conseil d'État est en cours de rédaction pour fixer les conditions d'application de l'article L. 513-2 du code rural et de la pêche maritime, tel que modifié par l'article 53 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, afin de renforcer le pouvoir normatif de la tête de réseau, en attribuant un caractère contraignant aux normes d'intervention adoptées par les CDAF. Fort de ces nouvelles dispositions, les CDAF seront alors en mesure de piloter pleinement son réseau et de travailler avec l'ensemble des établissements et à une cohérence et une meilleure mutualisation des moyens et des missions.

S'agissant du mouvement de régionalisation du réseau engagé depuis plusieurs années, il me paraît effectivement nécessaire de conforter l'échelon régional, et sa capacité à contribuer à l'élaboration, au déploiement et à l'articulation des politiques publiques en lien avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État. La réflexion sur la structuration future du réseau ne doit pour autant pas méconnaître les spécificités du monde agricole, et doit intégrer la nécessité de maintenir, dans la durée, la capacité des chambres d'agriculture à accompagner tous les agriculteurs au plus près des réalités de terrain. Des modèles prometteurs ont ainsi été développés dans le réseau, avec l'appui des services du ministère, permettant de combiner tous les intérêts d'une mutualisation poussée au niveau régional avec le maintien de Chambres territoriales, dépourvues de personnalité juridique, mais assurant les nécessaires missions de proximité pour le compte de l'échelon régional.

S'agissant de certains des freins à la régionalisation, comme vous le soulignez, le taux de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et sa perception demeurent départementalisés. Les règles d'alignement pour une convergence des taux, en cas de fusion de chambres d'agriculture, désavantagent certains départements dont le produit de la taxe est comparativement plus avantageux. À la faveur

du nouveau COP, le MASA souhaite donc engager une réflexion sur l'opportunité et les conditions déterminant l'évolution des modalités de perception de la taxe pour frais des chambres d'agriculture, afin d'éclairer les ministres chargés de l'agriculture et du budget sur les voies et moyens de mettre en œuvre

cette recommandation de la Cour, étant souligné qu'une telle évolution impliquerait une disposition en loi de finances et le vote favorable du Parlement.

Les services du MASA restent à votre disposition en tant que de besoin sur l'ensemble de ces points.

Réponse du président de Chambres d'agriculture de France

Nous accusons réception de votre chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, prévu par l'article L.143-9 du code des juridictions financières dont nous partageons globalement les constats.

Nous notons avec satisfaction les avancées structurantes relevées par la Cour, en particulier la mise en œuvre de deux recommandations : la signature avec l'État d'un premier contrat d'objectifs et de performance (COP) en novembre 2021 et l'intégration dans le droit des prérogatives de la tête de réseau avec la publication de l'ordonnance n° 2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France ».

La mise en œuvre de ces deux recommandations majeures alliée à la volonté politique de la gouvernance de CDA France ont permis de mener en peu de temps de nombreuses réformes pour professionnaliser, harmoniser et sécuriser le réseau des chambres d'agriculture :

→ mise en place d'un dispositif de performance au sein du réseau avec le reversement aux chambres de 8% de la taxe affectée aux chambres d'agriculture en fonction de l'atteinte des objectifs fixés dans le COP ;

→ mutualisation nationale d'un certain nombre de fonctions comme la direction nationale du système d'information qui constitue une réforme majeure que nous envient les deux autres réseaux consulaires. On peut également mentionner la signature de nombreux accords RH nationaux pour harmoniser et moderniser la gestion du réseau (mobilité inter chambres, fusion des instances de représentation du personnel, primes sur objectifs, rupture conventionnelle,

→ barèmes des frais de déplacements, etc...) faute d'avoir pu disposer d'un vecteur législatif que CDA France appelait de ses vœux ;

→ publication de différentes normes pour renforcer l'efficacité et la sécurité du réseau : comptabilité analytique, politique des achats, politique de sécurité informatique ou politique de protection des données qui s'imposent dorénavant à l'ensemble du réseau ;

→ simplification des flux financiers entre les différents établissements du réseau en imposant une cotisation unique de 30 % de la taxe collectée auprès des chambres départementales au profit du nouveau Fonds de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP). Cette cotisation comprend une cotisation simplifiée et unique de 10 % au profit de CDAF, une cotisation de 10 % au profit des chambres régionales sécurisant ainsi leur financement minimal et 10 % au profit du FNMPP au titre de la modernisation, de la performance et de la péréquation du réseau ;

→ déploiement d'un dispositif national de maîtrise des risques avec la création d'une équipe nationale de contrôle interne afin d'étendre à l'ensemble du réseau une méthodologie commune dans ce domaine et d'une cellule d'audit interne pour évaluer les dispositifs de maîtrise des risques du réseau et renforcer sa conformité et sa performance.

S'agissant du niveau d'ambition des objectifs du COP, nous sommes en cours de finalisation d'automatisation complète des indicateurs, ce qui permettra une plus grande fiabilité et effectivité de leur mise en œuvre ainsi que des retenues éventuelles en cas d'écarts par rapport aux cibles. Par ailleurs, la finalisation du nouveau projet stratégique à l'issue de la convention nationale des chambres d'agriculture les 24 et 25 juin 2025

est concomitante avec la rédaction en cours du prochain contrat d'objectifs et de performance pour les années 2026-2031, ce qui constitue un progrès par rapport au précédent COP disjoint du projet stratégique.

Concernant le pouvoir normatif de CDAF, si son déploiement a été permis par l'article 53 de la loi d'orientation agricole du 24 mars 2025, ce dernier ne garantit pas que ce pouvoir soit respecté, contrairement à ce qu'indique la Cour. En effet, CDAF ne dispose toujours pas de pouvoir de sanction pour faire respecter ses normes. Seul le décret d'application dont nous n'avons toujours pas connaissance pourrait éventuellement le préciser si le conseil d'État considère que ce pouvoir de sanction peut être accordé dans un dispositif réglementaire. A ce stade, notre seul pouvoir consiste à effectuer des retenues dans le cadre du retour à la performance mais ce dispositif a ses limites et ne se rapporte qu'aux indicateurs de performance initialement prévus. Ce n'est pas un pouvoir de sanction à proprement parler et il ne permet pas de faire respecter les normes imposées au réseau ni les autres missions de CDAF prévues dans l'ordonnance du 20 avril 2022 pour laquelle le décret d'application n'a pas été publié.

Par ailleurs, nous validons le constat par la Cour d'une « superposition de structures qui doivent désormais se constituer pleinement en réseau ». À cet égard, nous partageons le constat de la Cour d'une « régionalisation insuffisante » et d'une « hétérogénéité croissante entre les régions ». Au-delà de la nécessité de déployer de nouvelles régions fusionnées à l'instar de l'Île de France, de la Corse, de la Bretagne, de la Normandie et des Pays de la Loire, nous nous assurerons du respect sans délai du décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 qui prévoit notamment la mutualisation des fonctions supports. À cet égard, tant les constats de la Cour que ceux de la cellule d'audit de CDAF qui a mis en place un référentiel de conformité au décret de 2016 montrent que cette mutualisation doit encore progresser afin de renforcer la sécurisation et l'efficacité des ressources. Ce point constituera un objectif du prochain COP.

Sur « la gestion des moyens d'action dévolus à CDAF qui n'est pas encore pleinement nationale »,

nous partageons encore les constats de la Cour. À ce titre, nous déplorons l'absence de publication de l'ordonnance prévue par la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique qui aurait permis la négociation d'une convention collective nationale avec un système de gestion unique et modernisé du personnel des chambres, mettant fin à la coexistence des deux régimes applicables aux agents de droit public avec un statut particulier datant de 1952 et aux agents de droit privé

Nous souhaitons nuancer la formule de « cible d'un système d'information national non atteinte » car nous considérons avoir réussi la mise en place d'une direction nationale unique du SI du réseau. En effet, notre organisation nationale du SI est robuste et son efficacité est aujourd'hui saluée par le réseau. Toutefois, comme souligné par la Cour, il reste des budgets informatiques locaux résiduels pour les matériels informatiques des chambres et quelques applications. Cela pose un problème en termes de sécurité informatique et d'harmonisation de la gestion du parc informatique. Ce rapatriement des budgets informatiques locaux vers la tête de réseau va constituer un objectif du prochain COP afin d'achever la mise en œuvre du système d'information national.

Par ailleurs, tous les éléments constitutifs d'un schéma directeur informatique du réseau existent en réalité car la stratégie de la DNSI est actuellement déclinée en 8 axes : convergence et sécurisation, urbanisation, professionnalisation des agents DNSI, nationalisation des supports, processus centralisés et nationalisés, centralisation et valorisation de la DATA, consolidation des applications « socle » pour les métiers, animation de maîtrises d'ouvrage nationales. Des projets pluriannuels en découlent avec un système de pilotage précis (prévisionnel vs réalisé, indicateurs qualité des applications nationales), suivi des différents projets et livrables. Toutefois, nous sommes en cours de finalisation d'un schéma directeur en phase avec le nouveau projet stratégique et il sera présenté lors de la prochaine Commission numérique du réseau le 1^{er} septembre. Ce schéma intègrera certains des axes stratégiques actuels notamment la convergence, la sécurisation, l'urbanisation, la valorisation des données et l'intelligence artificielle, l'animation des maîtrises d'ouvrage.

Enfin, nous ne pouvons que souscrire au constat selon lequel la perception de la taxe affectée aux chambres d'agriculture reste départementale, ce qui constitue une exception au sein des réseaux consulaires dont la perception des taxes affectées est nationale, facilitant ainsi les chantiers de transformation. Cependant, il convient de souligner les difficultés pratiques pour réaliser une perception nationale dans la mesure où les écarts historiques de taux entre départements sont importants et où la seule convergence des taux ne suffit pas

à résoudre les difficultés compte tenu de bases cadastrales qui restent hétérogènes sur le territoire. Ainsi la convergence régionale ou nationale des taux pourrait conduire à renforcer l'inéquité d'impôt entre les départements et des montants de taxe par hectare qui se creusent avec la convergence des taux. Une telle réforme ne pourrait être menée qu'après un audit de la situation actuelle des bases cadastrales et des taux et une évaluation des impacts de cette convergence qui ne pourrait être réalisée que de manière étalée dans le temps.

La politique de développement des biocarburants

Réponse reçue à la date de publication

Réponse de la ministre de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire 118

Destinataire n’ayant pas d’observation

Madame la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

Destinataire n’ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Réponse de la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Vous m'avez transmis un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, portant sur la politique de développement des biocarburants.

Je tiens tout d'abord à rappeler que la décarbonation du secteur des transports, responsable de près de 30 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, constitue une priorité de la stratégie française énergie-climat. Dans ce contexte, la filière des biocarburants contribue à la réduction de ces émissions tout en valorisant les productions agricoles ainsi que leurs coproduits, dans une logique de souveraineté énergétique et de résilience économique des exploitations agricoles.

Les cinq recommandations formulées par la Cour des comptes en 2021 ont constitué un cadre utile visant à améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique française de développement des biocarburants. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) est particulièrement impliqué dans la mise en œuvre de ces recommandations, c'est pourquoi je souhaite ici souligner les avancées qui ont depuis été réalisées :

→ plusieurs travaux scientifiques ont été publiés par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement en 2023 et 2024 visant à consolider la connaissance des impacts environnementaux et agronomiques des biocarburants ;

→ l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie conduit actuellement, avec l'appui du MASA, une étude d'analyse de cycle de vie sur les biocarburants ;

→ la plateforme CarbuRe est désormais pleinement opérationnelle à l'échelle nationale, renforçant la traçabilité et la transparence des flux de matières premières et de biocarburants ;

→ une feuille de route est en cours d'élaboration et précisera la place respective des biocarburants conventionnels et avancés dans le mix énergétique, en cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone et la future programmation pluriannuelle de l'énergie.

Par ailleurs, l'évolution de la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports vers un dispositif non fiscal d'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants devrait participer au renforcement du développement des biocarburants avancés, tout en permettant une meilleure lisibilité des soutiens publics.

Je partage la nécessité d'une transparence renforcée sur les dispositifs fiscaux liés aux biocarburants. Néanmoins, il demeure essentiel que toute évolution de ces dispositifs préserve la compétitivité des filières agricoles et sécurise leurs débouchés, qui contribuent non seulement à la transition énergétique mais aussi à la souveraineté nationale. Je veillerai à ce que ces considérations soient pleinement intégrées aux travaux interministériels en cours, afin de garantir la visibilité et la stabilité nécessaires aux investissements.

Je vous remercie pour le suivi attentif de ces recommandations, qui concourt à l'efficacité et à la cohérence de l'action publique.

L'Ifremer et la flotte océanographique française

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du président-directeur général de l'Institut français
de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) 120

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre d'État, ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur le ministre de l'aménagement du territoire
et de la décentralisation

Madame la ministre de la transition écologique,
de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

Réponse du président directeur général de l'Ifremer

L'Institut partage la conclusion de la Cour sur le nécessaire appui des pouvoirs publics « afin que l'Institut puisse jouer pleinement son rôle dans le contexte géopolitique, scientifique et environnemental actuel, dans lequel la mer constitue un enjeu de souveraineté et de prospérité ».

Depuis 2019, l'océan a pris une place de plus en plus importante dans les agendas international, européen et national :

→ La signature du Traité de la Haute Mer (2023), les débats sur l'exploitation minière et la protection des grands fonds marins (en cours dans le cadre de l'Autorité internationale des fonds marins), la feuille de route pour la décarbonation du transport maritime adoptée par l'Organisation maritime internationale (2023) en sont trois illustrations au niveau international ;

→ Le lancement de la mission « Régénérer notre océan et nos eaux » (2020), l'annonce du pacte européen pour l'océan (2025) et le soutien de la Commission européenne à la création d'un jumeau numérique de l'océan et à la transformation de la société civile Mercator Océan International en une organisation intergouvernementale en témoignent au niveau européen ;

→ Au niveau national, la construction dans France 2030 d'un portefeuille de programmes et projets scientifiques et technologiques, dont la plupart sont ouverts au monde industriel et dont plusieurs ont des applications duales, est un signe clair de la reconnaissance de l'importance des enjeux maritimes et océaniques.

Cette énumération non exhaustive rend bien compte des multiples dimensions — scientifiques et technologiques, environnementales, économiques et industrielles, souveraines et géopolitiques — de ces enjeux.

C'est dans ce contexte que la France a organisé, avec le Costa Rica, la 3^{ème} conférence des Nations unies sur l'océan (UNOC3) qui s'est tenue à Nice en juin 2025. L'Ifremer y a joué un rôle majeur, en co-organisant avec le CNRS et à la demande de l'État, un évènement spécial, le congrès international One Ocean Science (OOS) qui a constitué, le pilier

scientifique de l'UNOC3. Plus de 2000 participants du monde entier y ont présenté l'état des connaissances sur l'océan et fait des recommandations pour l'action. A notre connaissance, c'était la première fois qu'un tel congrès scientifique était organisé juste à l'amont d'une conférence des Nations-Unies. Cette séquence « congrès OOS-UNOC3 » montre clairement l'importance que la France accorde aux enjeux maritimes et océaniques et à la science pour informer les négociations internationales et pour éclairer les politiques publiques afférentes.

Dans ce contexte à la fois motivant et exigeant, l'Ifremer est de plus en plus sollicitée et le soutien des pouvoirs publics est effectivement essentiel pour que l'Institut puisse répondre aux attentes exprimées.

S'agissant plus spécifiquement du suivi des recommandations formulées en 2019, je partage pleinement le diagnostic global de la Cour. Malgré le contexte particulier généré par le transfert du siège de l'Ifremer d'Issy-les-Moulineaux (92) à Plouzané (29), puis par la pandémie de covid19, 11 des 15 recommandations ont été totalement mises en œuvre ; 3 recommandations sont encore en cours de déclinaison et leur implémentation est bien avancée ; seule, une des recommandations ne l'a pas été en raison du contexte social.

Deux des recommandations totalement mises en œuvre vont continuer de mériter une attention particulière :

→ Recommandation n° 3 : les règles de gestion applicables au défraiement des campagnes de collecte de données halieutiques effectuées au titre des fonds européens pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture ont été effectivement simplifiées. Les délais d'instruction des dossiers de liquidation et les délais de paiement demeurent cependant trop longs. A titre d'exemple, les campagnes 2021 et 2022 ont été réglées fin 2024, celle de 2023 en mai 2025, et la campagne 2024 est toujours en cours d'instruction.

Certes, le niveau élevé de la trésorerie de l'Ifremer (en raison de versements anticipés sur d'autres grands projets) a permis de gérer ces retards ; cette situation n'est cependant pas satisfaisante. D'autant

plus que les campagnes 2025 se réalisent sans encadrement juridique et financier, car le traitement du dossier pluriannuel 2025-2027 a pris du retard. L'Ifremer et la DGAMPA sont donc mobilisés pour remédier à cette situation ;

→ Recommandation n° 8 : comme l'indique la Cour, un plan global de renouvellement et de modernisation de la Flotte océanographique française (FOF) a été adopté en 2020 par le conseil d'administration de l'Ifremer. C'est la première fois qu'un tel plan était produit : son élaboration a été rendue possible par l'unification de la FOF intervenue en 2018. Ce plan est aujourd'hui progressivement implémenté : c'est ainsi, par exemple, qu'un nouveau navire régional, l'Anita Conti, a ainsi été mis à l'eau début juillet 2025 et rejoindra la FOF courant 2026 en remplacement du Thalia, un navire côtier âgé de plus de 40 ans. Par ailleurs, l'Ifremer a engagé une démarche prospective pour adapter et moderniser la FOF, au regard des nouveaux défis et opportunités scientifiques, technologiques, partenariaux et de réduction de l'empreinte environnementale. Cette démarche collective ouverte à l'ensemble de la communauté des usagers de la FOF a abouti à la production d'un livre blanc qui a été rendu public à Nice en juin 2025, en marge de l'UNOC3. C'est sur cette base que des scénarios d'évolution de la FOF sont en cours de construction et vont être discutés avec les tutelles.

Dans tous les cas de figure, le soutien financier des pouvoirs publics sera fortement sollicité : l'effort qui devra être réalisé sera en effet à la mesure du déficit d'investissement qui a prévalu de 2005 à 2020.

Je souhaite enfin revenir sur les recommandations partiellement ou non mises en œuvre :

→ Recommandation n° 12 : comme la Cour le souligne, le contexte social de la période écoulée n'a pas encore permis de régler la question du contrôle du compte épargne temps (CET), d'autres dossiers urgents devant être traités en priorité, dans un contexte social général de grande incertitude : il s'agit notamment de la refonte de la convention d'entreprise, qui devrait être achevée d'ici la fin de l'année 2025, ainsi que les questions relatives aux

conditions de travail, à l'attractivité salariale et au déroulement de carrière ;

→ La poursuite de la mise en œuvre de la recommandation n° 2 est essentielle car elle concerne l'équilibre financier de l'Ifremer. Les activités scientifiques d'expertise et de surveillance qui viennent en appui aux politiques publiques (APP) ont crû au cours des dernières années, en réponse aux demandes de l'État dans différents domaines (pêche, aquaculture, santé des écosystèmes marins, sécurité sanitaire, extension du domaine sous-marin français, prévention des risques naturels, déploiement de l'éolien marin...), sans pour autant que leur financement atteigne le niveau convenu dans le contrat d'objectifs et de performance 2019-2023. Comme l'indique la Cour, des nouvelles dispositions ont donc été prévues dans le contrat d'objectifs, de moyens et de performance 2024-2028. C'est ainsi qu'un comité de coordination des demandes et de suivi du modèle économique de l'Ifremer a été créé fin 2024. Composé de représentants du MESR et des principales directions d'administration centrale commanditaires d'activités d'APP ainsi que la direction de l'Institut, ce comité s'est déjà réuni à plusieurs reprises. Ses premiers travaux ont consisté à dresser un panorama et un bilan, par direction d'administration centrale, des activités d'APP et de leur financement. Des discussions bilatérales sont en cours pour définir une clé de répartition financière et un volume d'activités qui respectent le plafond rappelé par la Cour dans son rapport ;

→ L'Institut va résolument poursuivre la mise en œuvre des recommandations n° 10 et 14. La rénovation des bâtiments est en effet un facteur de la qualité de vie au travail, d'attractivité et de performance scientifique : elle constitue un enjeu important pour les sites de Nantes et Brest. Par ailleurs, l'accroissement des ressources propres issues de partenariats avec les entreprises est un objectif prioritaire du contrat d'objectifs, de moyens et de performance 2024-2028 : l'objectif est de consolider et amplifier l'évolution positive observée en 2024.

La bibliothèque nationale de France (BnF)

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du président de la Bibliothèque nationale de France ..123

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la culture

Réponse du président de la Bibliothèque nationale de France

Vous m'avez transmis en date du 4 juillet dernier le chapitre concernant la Bibliothèque nationale de France destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

Ces observations font écho aux récents échanges avec la Cour des comptes sur le suivi du rapport relatif aux exercices 2011 à 2018 et je tiens, en préambule, à souligner de nouveau la qualité des échanges avec la Cour, qui ont permis de mettre en lumière l'évolution du contexte de l'établissement à la faveur, entre autres, de son changement de direction en 2024. Je relève également que les observations portées le 10 mars dernier à la connaissance de la Cour ont dans une large mesure été prises en compte dans l'insertion, objet du présent courrier.

S'agissant des recommandations n° 1 à 3 et n° 8, je note avec satisfaction que la Cour souligne leur bonne mise en œuvre, s'agissant tant de la structuration de la stratégie numérique, appelée à se poursuivre avec la mise en œuvre du dépôt légal numérique et la prise en compte des enjeux croissants induits par l'intelligence artificielle, que de la bonne tenue des processus en matière financière et d'achats publics, ou de la stratégie de programmation culturelle et la politique d'expositions.

Concernant les 4 recommandations formulées en matière de gestion des ressources humaines, si la direction de l'établissement partage l'essentiel des constats posés par la Cour, certaines précisions méritent d'être apportées.

En premier lieu, la Cour met en lumière la progression de la masse salariale observée entre 2011 et 2023, à hauteur de 13,9 %. Si l'établissement ne méconnaît pas certaines causes endogènes, qui ont d'ailleurs été pour partie traitées s'agissant du cadre de gestion des agents contractuels, il convient de rappeler que cette évolution sur longue période résulte aussi largement de facteurs exogènes tels que la valeur du point fonction publique, le taux du CAS pensions, les règles d'indemnisation du chômage ou encore le niveau du SMIC.

S'agissant de la recommandation n° 4 et plus particulièrement de la cartographie des emplois et des métiers, la direction de l'établissement est convaincue de la nécessité de disposer d'outils au service de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), a fortiori dans un établissement dont l'âge moyen augmente. À ce titre, la direction déléguée aux ressources humaines (DdRH) a amorcé les travaux visant à approfondir la connaissance de la structure des emplois au travers d'une cartographie fine. Ces travaux s'accompagnent d'une réflexion sur l'organisation de la DdRH, en ce compris le positionnement de la fonction GPEC qui aura vocation à être renforcée.

Enfin, des échanges ont été très récemment engagés avec le ministère de la Culture en vue du déploiement, à l'horizon du 1^{er} janvier 2028, de l'outil RenoiRH. Ce projet permettra à la BnF de disposer d'un suivi davantage fiabilisé et homogène avec les référentiels ministériels, qui sera structurant pour l'ensemble de la fonction RH. Je tiens à souligner ce point nouveau depuis la visite de la Cour pour son rapport de suivi.

Pour ce qui concerne la recommandation n° 5 relative à l'avancement et la revalorisation des contractuels, il convient de souligner qu'une part d'automatisme en la matière apparaît justifiée, par symétrie avec l'avancement indiciaire dont bénéficient les agents titulaires. Si une refonte complémentaire du cadre de gestion des agents contractuels n'est par ailleurs pas à exclure, celle-ci ne pourra être envisagée qu'en cohérence avec la refonte du cadre dit Albanel engagée par le ministère de la Culture. Une telle refonte devrait par ailleurs s'intégrer dans un raisonnement plus large sur l'attractivité de l'établissement et de ses métiers.

La Cour estime que la recommandation n° 6, relative aux procédures et systèmes d'information RH, n'est pas mise en œuvre. Cette conclusion me semble devoir être nuancée au regard de plusieurs éléments, dont certains sont d'ailleurs relevés par la Cour. Ainsi, la structuration de la DdRH a été renforcée, avec le recrutement d'encadrants experts, dynamique qui se poursuit encore aujourd'hui. La gestion de certains processus a également été améliorée,

par exemple avec la substitution des décisions aux avenants pour les agents contractuels. Plus largement, le travail des agents de la DdRH est encadré par un corpus existant de procédures et de modes opératoires, qui est régulièrement étoffé. Enfin et comme indiqué supra, le changement de système d'information RH est sur le point d'être engagé en lien avec le ministère de la Culture avec le déploiement, à horizon début 2028, de la solution RenoiRH, qui permettra de parachever les efforts à l'œuvre de fiabilisation des données. Au regard de ce qui précède, la recommandation n° 6 pourrait être considérée comme partiellement mise en œuvre.

La direction de l'établissement prend note des observations de la Cour sur la recommandation n° 7 relative aux congés et au temps de travail des agents. La bonne avancée du projet de remplacement de l'outil de gestion des temps permet de confirmer un déploiement effectif au 1^{er} janvier 2026. S'agissant du régime des congés, qui résulte des négociations survenues au moment du passage de l'établissement aux 35 heures, une renégociation n'est dans l'immédiat pas à l'ordre du jour de l'agenda social compte tenu des nombreux chantiers initiés par ailleurs.

Concernant la recommandation n° 9, qui se rapporte à la rationalisation de l'activité de restauration et la réduction du nombre d'ateliers, il m'apparaît nécessaire de rappeler que l'activité de conservation est l'une des missions statutaires de la bibliothèque nationale, qui a vocation à s'exercer au plus près des collections. La logique de proximité entre les ateliers et les magasins dans lesquels les collections sont conservées conserve toute sa pertinence et justifie le maintien d'ateliers déconcentrés, afin de limiter les déplacements de documents pour des raisons tant de sécurité que de stabilité des conditions de conservation. Pour autant, la réflexion sur l'organisation de la fonction conservation au sein de la BnF est en cours, mais sa déclinaison opérationnelle ne pourra s'envisager qu'en cohérence temporelle avec le projet Amiens, dès lors que celui-ci s'accompagnera de la fermeture des sites de Bussy-Saint-Georges et de Sablé-sur-Sarthe, qui accueillent plusieurs ateliers de restauration, comme le relève la Cour.

Par conséquent, au-delà des évolutions passées (ateliers des arts du spectacle et des manuscrits) ou à venir, une restructuration de plus grande ampleur ne saurait être raisonnablement envisagée en décorrélation avec la conduite du projet Amiens. Le chapitre me semble pouvoir utilement être amendé sur ce point.

La recommandation n° 10 relative aux schéma d'implantation des collections et au schéma directeur immobilier appelle plusieurs observations. Concernant le projet de centre de conservation à Amiens, tant la BnF, que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC), chargé de la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet, et les tutelles des deux établissements, restent tout particulièrement attentifs à la maîtrise des équilibres financiers de l'opération. Ce souci constant a notamment conduit à l'arbitrage de plusieurs évolutions programmatiques, parmi lesquelles l'abaissement de la capacité de stockage à 260 kilomètres linéaires. L'équilibre financier du projet sera de nouveau examiné dans le cadre d'une prochaine commission ministérielle des projets immobiliers de Culture (CMPI), consacrée à la validation du projet au stade de l'avant-projet définitif en vue de la notification des marchés de travaux en 2026. Outre le projet Amiens, la rénovation du site François Mitterrand figure parmi les priorités du prochain schéma pluriannuel de stratégie immobilière, en cours d'élaboration et qui sera prêt début 2026.

Les premiers éléments de diagnostic partagés avec les tutelles de la BnF font sans surprise ressortir la nécessité d'un effort d'investissement volontariste au vu de l'âge du site, qui a récemment fêté ses 30 ans, et de l'obsolescence déjà constatée de certains de ses équipements. Consciente de la contrainte pesant sur les finances publiques, la direction de l'établissement s'est efforcée, dans de premiers travaux de scénarisation, de privilégier une approche permettant de lisser la charge budgétaire sur moyenne période. Il me semble donc que, contrairement à ce que semble indiquer la conclusion du chapitre, tant la direction de l'établissement que sa tutelle principale soient tout à fait conscients et soucieux des enjeux de soutenabilité financière de la BnF.

Le personnel civil des armées

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du ministre de l'action publique,
de la fonction publique et de la simplification 126

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des armées

Réponse du ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification

Vous avez bien voulu m'adresser un chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel de suivi des recommandations de la Cour des comptes, intitulé « Le personnel civil du ministère des armées ».

Vous soulignez une amélioration de la gestion du personnel civil du ministère des armées et notez que, depuis le référé adressé au Premier ministre en juin 2021, les recommandations formulées par la Cour ont été dans l'ensemble suivies d'effets, en particulier la clarification du régime juridique et des modalités de gestion du « quasi-statut » des ingénieurs, cadres technico-commerciaux et techniciens (ICT-TCT) contractuels de la direction générale de l'armement (DGA) et la diminution progressive du recrutement d'ouvriers d'État.

Ainsi que l'a relevé la Cour, le « quasi-statut » des ICT-TCT a été refondu fin 2023 par le ministère des Armées dans le cadre d'une instruction du guichet unique de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction du budget. Les dispositions qui leur sont applicables sont désormais fixées par le [décret n° 2023-1301 du 27 décembre 2023](#) relatif à certains agents contractuels du ministère chargé de la défense en fonction à la DGA et au service industriel de l'aéronautique. L'article 1^{er} de ce décret prévoit que les recrutements d'ICT-TCT ne peuvent intervenir que « dans certains domaines de l'armement et de la maintenance industrielle des aéronaves militaires ».

Ceux-ci ne peuvent, selon ce texte, être recrutés que dans « les domaines des études, expertises, évaluations et essais relatifs aux matériels et systèmes d'armement ; de la conception, la conduite et la mise en œuvre des opérations et programmes d'armement nationaux et menés en coopération ; de la maîtrise d'œuvre industrielle des opérations relatives au maintien en condition opérationnelle des aéronaves, équipements et matériels militaires dont la responsabilité est confiée au service industriel de l'aéronautique », alors même que le précédent texte applicable ([décret n° 88-541 du 4 mai 1988 relatif à certains agents sur contrat des services à caractère industriel ou commercial du ministère chargé de la défense](#)) était muet sur leurs missions et se bornait à mentionner les services dans lesquels

les ICT-TCT pouvaient être employés, à savoir la DGA et le service industriel de l'aéronautique.

Ce décret en Conseil d'État a fait l'objet d'importants travaux préparatoires entre le ministère employeur et la DGAFP afin de construire un dispositif répondant à la recommandation de la Cour de limiter l'usage de ce cadre dérogatoire, tout en assurant au ministère des armées de pouvoir recruter sur des compétences stratégiques et recherchées faisant l'objet d'une forte concurrence sur le marché du travail du secteur de la métallurgie et pour lesquelles il n'existe pas de corps équivalent de fonctionnaires. Le quasi-statut s'appuie désormais, s'agissant de la détermination de la rémunération, sur la classification issue de la nouvelle convention collective nationale de la métallurgie du 7 février 2022, cadre de référence commun des professionnels du secteur.

Concernant les ouvriers d'État, leurs métiers sont liés à des enjeux opérationnels forts de maintien en condition opérationnelle, notamment dans le secteur aéronautique, pour lequel les besoins sont stratégiques et ont été réaffirmés par le législateur dans l'actuelle loi relative à la programmation militaire 2024-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Or, je constate, dans un contexte de concurrence accrue sur le marché de l'emploi, un manque de lisibilité de leurs perspectives d'évolution professionnelle, qui demeure un frein à l'attractivité des emplois auprès des candidats potentiels ainsi qu'à la fidélisation des agents. Aussi, je suis favorable à engager, avec le ministère des armées, un travail de rationalisation des voies d'avancement des ouvriers de l'État, dans un objectif de simplification et de lisibilité des perspectives de parcours de carrière qui s'offrent à ces derniers.

Par ailleurs, concernant les mesures prises par le ministère des armées pour développer la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) de son personnel civil, les avancées déjà réalisées, notamment le recensement des effectifs et des compétences disponibles, sont de nature à nourrir la stratégie « RH 2035 » récemment adoptée par ce ministère. Cette approche devrait offrir à ce dernier la possibilité d'adapter ses politiques de recrutement et de

formation aux besoins prévisionnels, en identifiant les compétences à développer en interne et les profils à recruter à l'externe.

À ce sujet, il me semble que le ministère des armées pourra utilement s'appuyer sur les travaux menés par la DGAFP, notamment sur le guide pratique intitulé « La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'État » (2016), ainsi que sur le répertoire commun des métiers de la fonction publique qui contribue à définir un socle commun d'emplois-types et de compétences clés. Je précise que ces deux documents sont en cours d'actualisation et que des échanges réguliers sont d'ores et déjà établis entre la direction des ressources humaines (RH) du ministère des armées et les services chargés de la GPEEC au sein de la DGAFP, notamment pour l'enrichissement et l'évolution des fiches métiers du référentiel des métiers de la fonction publique.

Ces relations sont appelées à se renforcer prochainement, dans le cadre de l'animation par la DGAFP d'une communauté interministérielle d'acteurs de la GPEEC, dont l'un des objectifs sera de partager des référentiels méthodologiques et des bonnes pratiques issues des ministères, en vue d'actualiser les outils existants.

Afin d'appuyer cette démarche de GPEEC, je partage la recommandation de la Cour visant à accélérer le déploiement d'outils numériques.

En effet, ce type d'outils permet de cartographier précisément les ressources disponibles en associant emplois, métiers, compétences et effectifs puis en comparant la situation actuelle avec les besoins futurs, et d'identifier les écarts en termes de compétences ou d'effectifs, ce qui contribue à une planification proactive des différents leviers d'actions des RH (recrutement, formation, mobilité, etc.).

Plus largement, face à l'obsolescence des outils existants et dans un objectif de convergence interministérielle, je souscris pleinement à votre recommandation d'une adhésion du ministère des armées à l'offre de système d'information sur les RH interministériel « RenoiRH » pour ses personnels civils, sachant que ce projet de convergence est désormais enclenché.

Enfin, je vous rejoins sur la nécessité de réaliser un bilan de la mise en œuvre de l'expérimentation d'une « GRH de proximité », avant d'envisager sa généralisation.

Le dispositif de réduction du loyer de solidarité

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la ministre de la transition écologique, de la biodiversité,
de la forêt, de la mer et de la pêche

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Monsieur le ministre de l'aménagement du territoire
et de la décentralisation

L'Établissement public d'insertion dans l'emploi (Épide)

Réponses reçues à la date de publication

Réponse commune de la ministre du travail, de la santé,
des solidarités et des familles 130

Réponse commune du ministre de l'aménagement
du territoire et de la décentralisation, et du ministre
déléguée auprès du ministre de l'aménagement
du territoire et de la décentralisation, chargée de la Ville 131

Réponse du directeur général de la Caisse des Dépôts 132

Réponse de la directrice générale de l'Épide 132

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des armées

Réponse commune de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles

Par courrier en date du 7 juillet 2025, vous avez bien voulu transmettre au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles le chapitre concernant l'EPIDE destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, tel que prévu par l'article L.143-9 du code des juridictions financières.

Nous avons bien noté que conformément aux articles L.143-6 et R. 143-13 du même code, ce rapport sera rendu public après que son texte définitif aura été adopté et validé par la Cour.

Nous partageons les constats de la Cour concernant les progrès réalisés par l'EPIDE depuis 2021 dans la mise en oeuvre du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2024. Ces avancées se traduisent notamment par un meilleur ciblage des publics les plus fragiles et un renforcement du spécifique de l'offre de service de l'EPIDE, parmi les solutions pouvant être proposées aux jeunes, notamment dans le cadre du contrat d'engagement jeune. L'activité de l'EPIDE a connu, sur cette période, une croissance à la fois qualitative et quantitative.

Nous souscrivons également à l'analyse de la Cour quant aux marges de progression de l'établissement identifiées en matière de gestion financière, immobilière et des ressources humaines, lesquelles donnent lieu aux cinq recommandations concrètes listées ci-après, qui ont été reprises dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2025-2027 de l'EPIDE signé le 30 juin 2025 par les trois ministres de tutelle :

1. Élaborer un tableau de bord permettant de suivre l'ensemble des objectifs fixés dans le contrat d'objectifs et de performance 2025-2027

Un tableau de bord de suivi est annexé au COP 2025-2027.

2. Dans la perspective de ce contrat, clarifier la position du ministère des Armées. Le ministère des Armées a participé à l'élaboration du COP 2025-2027 et en est signataire.

3. Poursuivre une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés et d'une responsabilisation accrue des centres dans la

gestion de leurs dépenses

L'objectif de poursuite d'une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés est intégré dans le COP 2025-2027, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes. Par ailleurs, le développement de recettes complémentaires alternatives à la subvention pour charge de service public est attendu, notamment au travers des fonds européens et de la collecte de la taxe d'apprentissage.

Plus largement, les tutelles sont attentives à la trajectoire budgétaire de l'établissement dans le contexte de contraintes financières pesant sur l'Etat et au regard du développement prévu des capacités d'accueil de l'établissement avec la création de trois centres coeur de quartiers, ainsi que d'un vingt-et-unième centre en Seine-Saint-Denis à horizon 2028.

4. Etablir en 2026 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'Etat.

Cet objectif est repris dans le COP 2025-2027 à cette échéance.

5. Renégocier le protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'EPIDE

Depuis avril dernier, les réflexions relatives à la renégociation du protocole liant la Caisse des dépôts et consignations à l'EPIDE dans le cadre de la société 21DE ont été reprises, associant l'EPIDE, la direction du budget et les tutelles, en vue de l'organisation de nouveaux échanges avec la Caisse des dépôts.

Face à l'enjeu crucial de l'emploi des jeunes, l'EPIDE a vocation à prendre toute sa place dans le déploiement du réseau pour l'emploi et la mise en oeuvre de la stratégie interministérielle pour l'emploi des jeunes, discutée en comité national pour l'emploi le 16 juillet dernier. Le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles soutient ainsi pleinement l'EPIDE dans les démarches visant à poursuivre le renforcement de l'efficacité de son action.

Nos services veilleront, en étroite collaboration avec ceux des autres ministères de tutelle, à la mise en oeuvre effective de ces recommandations.

Tels sont les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance.

**Réponse commune du ministre de l'aménagement du territoire
et de la décentralisation, et du ministre déléguée auprès du ministre
de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée de la Ville**

Par courrier du 16 juillet 2025, vous nous avez transmis le chapitre relatif à l'EPIDE, destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières. Celui-ci appelle en réponse les éléments suivants.

L'EPIDE est placé sous la tutelle conjointe du ministère chargé du travail, du ministère chargé de la ville et du ministère des armées.

Nous partageons les constats de la Cour des comptes sur les avancées notables de l'EPIDE depuis 2021. La stratégie mise en oeuvre, visant à cibler les publics les plus fragilisés et à renforcer le positionnement et la spécificité de son offre de services, parmi les différentes solutions pouvant être proposées dans le cadre de la mise en place du contrat d'engagement jeune, a permis une croissance significative de l'activité de l'EPIDE, tant qualitative que quantitative.

Nous souscrivons également à l'analyse de la Cour des comptes quant aux marges de progression identifiées de l'EPIDE en matière de gestion financière, immobilière et des ressources humaines.

Cette analyse donne lieu à cinq recommandations concrètes. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2025-2027 de l'EPIDE signé le 30 juin 2025 par la ministre et ses homologues, Catherine Vautrin, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, et Sébastien Lecornu, ministre des armées, reprend ces recommandations sous les formes suivantes:

1. Élaborer un tableau de bord de suivi des objectifs inscrits dans le COP.

- Un tableau de bord de suivi mensuel a été annexé au COP 2025 -2027.

2. Clarifier, dans la perspective du COP 2025-2027, la position du ministère des armées vis-à-vis de l'EPIDE.

- Le ministère des armées a participé à l'élaboration du COP 2025-2027 et en est signataire.

3. Poursuivre une stratégie de maîtrise des coûts, fondée sur des outils de suivi modernisés et sur une responsabilisation accrue des centres dans la gestion de leurs dépenses.

- L'objectif de poursuite d'une stratégie de maîtrise des coûts à partir d'outils de suivi modernisés est intégré dans le COP 2025-2027. Il est également attendu de l'EPIDE qu'il développe des recettes alternatives à la subvention pour charges de service public (fonds européens et taxe d'apprentissage).

4. Adopter, à l'horizon 2026, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière validé par la direction de l'immobilier de l'État.

- Cet objectif est bien repris dans le COP 2025-2027.

5. Renégocier, à compter du second semestre 2025, le protocole en vigueur entre la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'EPIDE, en lien avec l'ensemble des parties prenantes concernées.

- Depuis avril dernier, les réflexions relatives à la renégociation du protocole liant la CDC à l'EPIDE dans le cadre de la société 21DE ont été reprises, associant l'EPIDE, le ministère chargé du budget et les ministères de tutelle, en vue de l'organisation de nouveaux échanges avec la CDC.

Nos services (direction générale des collectivités locales), en étroite collaboration avec ceux de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), veilleront à la mise en oeuvre effective de ces recommandations sur le champ de leurs compétences.

Telles sont les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance.

Réponse directeur général de la Caisse des Dépôts

J'ai pris connaissance du chapitre concernant l'établissement public d'insertion dans l'emploi (« Epide »), destiné à figurer dans le rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

Il est rappelé dans ce chapitre que la Caisse des Dépôts et l'Epide sont actionnaires de la société 2IDE dont l'objet est la constitution d'un patrimoine immobilier loué par l'Epide pour y réaliser ses missions.

Afin de préserver l'intérêt social de cette société et de garantir l'équilibre de son modèle économique, les deux actionnaires ont déterminé dans un protocole les conditions juridiques et financières des acquisitions immobilières dont le choix est du ressort exclusif de l'Epide.

Faisant le constat que : « La renégociation du protocole liant l'Épide à la CDC recommandée par la Cour (n° 5) n'a pas abouti alors qu'il se traduit par des

charges financières élevées », la Cour réitère cette recommandation (« renégocier le protocole existant entre la Caisse des Dépôts et l'Epide »).

Dès 2021, la Caisse des Dépôts et l'Epide ont engagé des discussions qui ont permis de structurer un projet d'évolution de la société (nouvelle stratégie, développement du patrimoine immobilier pour répondre aux nouveaux enjeux de l'Epide, détermination de nouvelles conditions locatives) mais elles n'ont effectivement pas été concluives.

La Caisse des Dépôts souhaite accompagner l'Epide dans son projet de développement de l'accueil des jeunes volontaires. Elle examinera toute proposition de renégociation du protocole qui doit conduire à un nouveau modèle économique de 2IDE dans le respect des règles de l'investisseur avisé et en préservant un équilibre économique satisfaisant pour les deux actionnaires de la société commune.

Réponse de la directrice générale de l'Epide

Par courriel du 7 juillet 2025, vous avez bien voulu me transmettre le chapitre consacré à l'EPIDE dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes. Je vous remercie de votre confiance et me permets de vous apporter quelques informations complémentaires, notamment relatives à l'actualité de notre établissement.

Tout d'abord, s'agissant de la gouvernance de l'EPIDE (partie 2), conformément à la recommandation n°2, aux côtés de la DGEFP et de la DGCL, j'ai poursuivi mes échanges avec les services du ministère des armées aux fins d'obtenir une clarification de leurs intentions à notre égard et d'assurer à notre prochain contrat d'objectifs et de performance une assise solide pour sa mise en œuvre. Le ministère des armées a ainsi confirmé son engagement à reprendre sa place au sein de la gouvernance de l'établissement, et a de ce fait signé le COP 2025-2027.

Adopté en conseil d'administration le 30 juin 2025, le COP 2025-2027 est donc désormais signé par les trois tutelles de l'établissement.

Ensuite, s'agissant de la stratégie de l'établissement (partie 1), je tiens à souligner que ce nouveau COP permettra à l'établissement de consolider et d'améliorer ses résultats et, en particulier, de :

- pérenniser les résultats positifs des transformations menées, notamment sur l'activité des centres ;
- assurer le maintien d'un accompagnement de qualité, afin de progresser dans l'état final recherché d'insertion sociale et professionnelle des jeunes accueillis ;
- renforcer l'efficacité et la performance de l'établissement, condition nécessaire à la durabilité de son action et de ses réussites.

Pour atteindre les objectifs fixés par le COP, l'EPIDE et ses tutelles se sont dotés de nouveaux indicateurs clairement définis. Destinés à contribuer à un pilotage plus qualitatif de l'activité, ils sont également alignés sur les indicateurs du réseau pour l'emploi, conformément à la dynamique d'harmonisation engagée par la loi pour le plein emploi, permettant ainsi d'apprécier plus finement la performance de l'établissement.

Sur ce point, je me permets de vous indiquer, qu'à la suite de votre observation relative aux évolutions d'un outil statistique (« *la mise en œuvre du COP est difficile à apprécier car l'outil statistique disponible ne produit plus de tableaux de bords complets depuis 2023* »), dans le cadre de l'élaboration du nouveau COP, le COP 2022-2024 a bien fait l'objet d'un bilan précis, et que, sur la période, l'établissement a continûment poursuivi le pilotage de son activité et de sa performance.

Par ailleurs, *s'agissant de la recommandation n°8*, relative à la proportion de jeunes femmes parmi les volontaires, l'établissement s'est doté au premier semestre 2025 d'une stratégie nationale ambitieuse, visant à nous permettre d'atteindre une proportion de 35 % de femmes parmi les volontaires intégrés d'ici 2027, conformément à l'objectif fixé dans le COP 2025-2027.

Concernant la *recommandation n°9* sur le recrutement de jeunes issus de QPV, si l'EPIDE n'a pas atteint lors du COP 2022-2024 l'objectif fixé de 40% de jeunes issus de ces quartiers, il s'est cependant doté d'une stratégie nationale, déclinée dans les centres, et soutenue par une équipe dédiée à la direction générale, et des renforts temporaires dans les centres. Il pourrait être mentionné que la mise en œuvre de cette stratégie a permis à l'EPIDE d'atteindre un taux de jeunes issus de QPV de 35,2% en 2024, ce qui constitue un record historique pour l'établissement, contre 26,7% en 2022. Cette dynamique de progression se confirme en 2025 permettant d'envisager l'atteinte et la consolidation de l'objectif de 40%, maintenu dans le COP 2025-2027.

La construction de réponses adaptées aux besoins des jeunes volontaires que nous accueillons constitue un enjeu majeur pour notre établissement : à ce titre, des travaux ont été engagés au cours du deuxième trimestre 2025 pour actualiser notre offre de services et l'adapter aux besoins évolutifs de nos publics. La revue de l'ensemble des référentiels pédagogiques de l'offre de services est un objectif du nouveau COP. Comme vous le soulignez justement en page 6, les difficultés de santé -singulièrement de santé mentale- que rencontre un nombre significatif de nos volontaires, doivent être également prises en compte. A cet égard, dans le cadre du prochain COP, l'EPIDE développera le diagnostic des besoins et

vulnérabilités des volontaires, à différentes étapes de leur parcours, afin de les accompagner au plus près de leurs besoins et de nous permettre de mesurer les progrès observés sur l'ensemble des freins traités.

Enfin, concernant la *recommandation n°6* relative à la notoriété de l'EPIDE, le rapport fait mention des équipes de communication des centres. Il me semble utile de préciser que les centres ne disposent pas d'ETP dédiés à la fonction communication, et que ses équipes sont constituées d'agents volontaires pour contribuer à la communication des centres, en plus des missions associées à leur propre métier. Cette situation peut contribuer à des résultats inégaux entre centres, et une certaine fragilité de la fonction communication au niveau local.

S'agissant de la gestion de l'établissement (partie 3), je souhaite porter à votre connaissance les points qui ont enregistré des avancées significatives au cours du premier semestre 2025.

En réponse à la *recommandation n°7* et à sa réitération dans le suivi des recommandations, relatives à la stratégie de maîtrise des coûts, l'établissement poursuit ses travaux pour se doter d'une comptabilité analytique qu'il déploiera au siège et dans les centres à la fin de l'année 2025, conformément à l'objectif fixé dans son nouveau COP. L'objectif est de renforcer l'efficience budgétaire de l'établissement, en optimisant l'allocation des ressources et en réalisant un contrôle de gestion performant, et, *in fine*, de renforcer la maîtrise du coût complet à la place occupée et du coût par jeune accompagné. Cette recommandation sera en conséquence mise en œuvre dans des délais rapprochés.

A ce propos, dans son paragraphe consacré à la gestion de l'EPIDE, le rapport mentionne que les ressources de l'établissement ont fortement augmenté entre 2020 et 2024. Peut-être serait-il pertinent de rappeler que cette hausse est en lien avec celle de l'activité (nombre de jeunes accueillis), qui affecte directement les coûts, notamment au travers de l'hébergement, de la restauration et des dépenses d'intervention. A ce titre, il pourrait être utile de rappeler dans le rapport que les volontaires perçoivent une allocation mensuelle de 562 euros.

Par ailleurs, le rapport mentionne que « le dispositif EPIDE est plus onéreux que des dispositifs

comparables en raison de l'intensité de son offre de services ». Il m'apparaîtrait, d'une part, utile de préciser que l'intensité de cette offre de services est liée au niveau de vulnérabilité particulièrement élevé du public cible de l'EPIDE, comparé aux cibles d'autres dispositifs d'insertion. D'autre part, il pourrait être utile de préciser quels sont les dispositifs comparables dont il est fait mention. En effet, l'EPIDE se distingue par une offre de services qui connaît peu d'équivalent et qui contribue au coût du dispositif, à savoir une prise en charge en internat pouvant aller jusqu'à 7 jours sur 7.

*Dans le droit-fil des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de suivi de la communication sur l'EPIDE (partie 3.3 relative à la gestion RH), l'établissement a engagé une réflexion associant ses tutelles métiers et budgétaires afin de réformer sa politique de rémunération très peu attractive, inchangée depuis 2015. En 2025, cette situation continue de poser des difficultés certaines : les nombreuses vacances de poste, constituées à la suite de démissions ou liées à l'échec de procédures de recrutement, génèrent des risques avérés en termes de continuité d'activité qu'aucune mesure pérenne ne permet aujourd'hui de sécuriser. Il m'apparaît à ce titre pertinent de mentionner que, si la généralisation des CDI a permis une baisse du *turn-over*, mentionnée dans le rapport, celui reste globalement élevé, et l'est particulièrement pour les agents de contact auprès des volontaires : le taux de *turn-over* des moniteurs s'est ainsi établi à 27% en 2024. Ainsi, en l'absence de moniteurs en nombre suffisant, faute de recrutements fructueux, un centre EPIDE est actuellement contraint de recourir à une société de surveillance pour remplacer ses effectifs de nuit aux fins de permettre la continuité du service.*

En pratique, l'établissement a conduit une démarche en deux temps. Dans un premier temps, un cadrage du projet de revalorisation de la politique de rémunération de l'EPIDE a été réalisé au premier semestre 2025 dans le contexte de préparation du COP 2025 – 2027. Ce cadrage a pris appui sur une analyse globale des écarts entre la grille salariale de l'EPIDE et les métiers comparables des trois fonctions publiques d'Etat, territoriales et hospitalières afin d'appréhender les éléments de rattrapage. Ces derniers ayant été identifiés, ils ont

été partagés avec nos tutelles ainsi que la direction du budget et sont en cours d'étude par le CBCM.

Dans un second temps, une étude comparative plus détaillée a été confiée à un cabinet de conseil : réalisée sur 27 emplois repères, elle repose sur une comparaison avec des métiers comparables des trois branches de la fonction publique et du secteur privé à but non lucratif. Elle montre que sur 27 emplois étudiés, 26 emplois ont une rémunération moyenne inférieure au panel de comparaison et que l'écart est de 18,5% pour la moyenne des échelons du grade de l'emploi comparé. Ces données ont fait l'objet d'une communication aux tutelles métiers et budgétaires de l'établissement.

En complément de ces démarches destinées à améliorer durablement la situation des ressources humaines de l'établissement, j'ai souhaité qu'un chargé de recrutement soit dédié, au siège, aux métiers sur lesquels s'observent des vacances fréquentes et dommageables pour l'activité (moniteurs et CEC) afin de déployer une stratégie de recrutement ciblée et adaptées aux spécificités locales. En 2026, un plan d'action, en cours de préparation, sera également déployé dans l'objectif de réduire et prévenir l'absentéisme des agents de l'établissement, en particulier celui des moniteurs, formateurs et conseillers, dont vous soulignez l'impact en page 7 (dernier paragraphe).

S'agissant des dossiers immobiliers, le COP 2025-2027 a bien inscrit aux nombres de ses objectifs *la recommandation n°4 réitérée : « établir en 2026 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) validé par la direction immobilière de l'Etat »*. Les démarches à cette fin ont été engagées, à la fois pour l'actualisation des fiches techniques des centres, appelées à figurer en annexe du SPSI, et pour l'élaboration de la stratégie immobilière, avec le recrutement d'un chef de projet dévolu à la stratégie immobilière, dont le poste est prévu à l'organigramme.

S'agissant du protocole existant entre la Caisse des dépôts et consignations et l'EPIDE, qui fait l'objet de *la recommandation n°5 réitérée*, je vous confirme la volonté de l'ensemble des parties d'en renégocier les conditions, dans un contexte de contraintes budgétaires fortes.

La mutualité sociale agricole (MSA)

Réponse reçue à la date de publication

Réponse de la directrice générale de la MSA 136

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre du travail, de la santé, des solidarités
et des familles

Madame la ministre de l'agriculture et de la souveraineté
alimentaire

Réponse de la directrice générale de la MSA

La publication du rapport de suivi de la Cour des comptes sur le fonctionnement de la Mutualité sociale agricole, faisant suite aux recommandations formulées en 2020, met en lumière les avancées réalisées au cours des cinq dernières années en matière de gestion et de pilotage national. Elle souligne également que certaines recommandations restent à finaliser.

La MSA partage pleinement l'objectif de modernisation et d'efficacité inhérent à sa mission de service public. Elle a engagé, et poursuit de longue date, des réformes ambitieuses, qu'elle entend prolonger dans une dynamique constructive, en cohérence avec les orientations de son projet stratégique MSA 2030, adopté par l'assemblée générale de la Caisse centrale.

Le rapport appelle néanmoins quelques précisions et commentaires que nous souhaitons porter à votre attention.

S'agissant du pilotage et de l'efficacité, la MSA rappelle que les progrès observés sur la période 2020-2025 résultent de la combinaison de plusieurs leviers : un pilotage national renforcé grâce à des bilans réguliers et un dialogue de gestion resserré avec les caisses, la généralisation des mutualisations de proximité qui a permis de constituer des équipes élargies et d'harmoniser les pratiques de gestion au sein des binômes et trinômes, ainsi que le déploiement du management par processus fondé sur des référentiels standards de gestion partagés. Ces démarches ont contribué à réduire les écarts de performance entre caisses et à améliorer l'efficacité globale du régime. Dans la prochaine COG, la MSA proposera de consolider ces avancées en standardisant les mutualisations de proximité sur les domaines de production et de support avec des cahiers des charges opposables, en poursuivant les mutualisations des fonctions support, en renforçant le pilotage régional par la désignation de pilotes fonctionnels de la performance et en concentrant le suivi sur un nombre réduit d'indicateurs afin de mettre l'accent sur les priorités stratégiques.

Dans le domaine du recouvrement, la MSA souligne que les objectifs de la COG 2021-2025 ont été perturbés par les crises sanitaires et agricoles, qui ont nécessité des reports de cotisations. Néanmoins,

les mesures de pilotage mises en place ont permis une amélioration sensible des résultats. Si des difficultés persistent sur le taux de recouvrement des cotisations non-salariés, en revanche celui des cotisations salariés a non seulement retrouvé son niveau antérieur mais l'a dépassé sur l'ensemble de la période. Le volume des cotisations salariés a augmenté de 200 M€ entre 2019 et 2023 alors que le solde restant dû a diminué de 1,6 M€. Dans le même temps, les écarts entre caisses se sont fortement réduits, passant de 6,6 points en 2020 à 2,3 points en 2024. Ces résultats encourageants, qui valident les bonnes pratiques mises en œuvre, seront progressivement étendus au recouvrement des non-salariés où les résultats restent plus contraints par la situation des exploitants. La MSA appelle en ce sens à l'adoption d'outils législatifs adaptés pour faciliter la mise en œuvre des procédures de recouvrement auprès des exploitations. Comme le souligne la Cour, la MSA a renforcé le suivi des taxations provisoires et des déclarations, avec un taux de retour des déclarations NSA en hausse 8,7 points entre 2024 et 2025. Les procédures de recouvrement, qu'il s'agisse de relances amiables ou de gestion de la prescription, sont désormais systématisées.

Sur la gestion des prestations de sécurité sociale, la Cour note une amélioration des délais de traitement des demandes des pensions de retraite avec néanmoins une dégradation dans la qualité de liquidation. Elle souligne également pour la branche famille une amélioration globale avec cependant des disparités persistantes dans le réseau sur les taux d'anomalies. La MSA tient à rappeler que ces résultats, similaires à ceux observés dans les autres régimes, doivent être interprétés dans un contexte de complexification croissante de la législation et de mise en œuvre de réformes durant la période conventionnelle, ce qui peut nécessiter la reprise de certains dossiers. Par ailleurs, la rénovation du système d'information est une nécessité qu'il convient de poursuivre afin d'automatiser les processus de gestion et donc limiter ainsi les sources d'erreurs de calcul.

La relation avec les assurés et la qualité de service constituent un autre axe prioritaire. La MSA a engagé depuis 2020 un important plan de modernisation multi-canal dans le cadre de son

projet stratégique et les enquêtes nationales de satisfaction réalisées chaque année démontrent une hausse de satisfaction globale depuis 2021. Les travaux engagés sur l'ensemble des canaux de contact se traduisent par une progression continue de la satisfaction des adhérents entre 2021 et 2023 : +6 points sur le canal téléphonique, +7 points sur le canal mail, +9 points sur le canal courrier, +6 points sur les services en ligne et +4 points sur le canal site internet. La joignabilité téléphonique s'est améliorée de manière significative, passant de 80,5 % d'appels aboutis en 2021 à 88,8 % en 2024. Parallèlement, plus de 400 courriers-types ont été réécrits pour une meilleure lisibilité, la productivité de traitement des e-mails a progressé de 72 % malgré l'augmentation des volumes, et la prise de rendez-vous a été généralisée pour anticiper les besoins et personnaliser l'accompagnement. La MSA développe également son offre digitale avec des parcours 100 % en ligne, testés auprès des usagers avant déploiement, tout en maintenant une présence de proximité grâce à ses équipes itinérantes et aux permanences installées notamment au sein des France Services. Dans le cadre du plan stratégique MSA 2030 et de la nouvelle COG, une politique d'accueil multicanale opposable est en cours de construction. Elle vise à renforcer la joignabilité des canaux distants, à garantir un accompagnement humain lorsque cela est nécessaire, particulièrement pour les publics les plus fragiles, et à développer l'offre digitale pour les publics autonomes. Cette stratégie s'appuie sur une logique proactive, visant à limiter les répétitions et à apporter une réponse dès le premier contact, ou à informer l'adhérent des délais de traitement en cas de réponse différée. Cette stratégie implique une réflexion sur l'implantation territoriale, avec pour objectif d'obtenir une cartographie partagée et des critères d'implantation garantissant cohérence, adaptation aux besoins des usagers et optimisation des coûts.

En matière de gouvernance, la MSA n'est pas favorable au principe d'une gouvernance identique à celle des autres régimes de sécurité sociale au regard des spécificités du monde agricole et du rôle des élus MSA. Elle confirme également que son modèle de gouvernance, issu du monde agricole, demeure adapté aux enjeux actuels. Elle rejette donc l'idée d'une stricte parité mais rappelle l'importance du rôle de premier vice-

président, garant de l'équilibre et de la cohérence des instances. Par ses fonctions, il est d'ailleurs régulièrement amené à représenter l'ensemble des composantes du conseil d'administration auprès des partenaires extérieurs de l'Institution, contribuant ainsi à assurer la cohérence du fonctionnement du régime agricole. Par ailleurs, la MSA ne partage pas les réserves formulées par la Cour quant aux risques associés aux procédures actuelles de nomination. Elle met en avant les outils dont dispose la directrice générale ainsi que le renforcement récent de son rôle opérationnel dans le processus de recrutement, qui lui permettent de garantir une adéquation forte entre les profils recrutés et la stratégie institutionnelle, tout en respectant les prérogatives du conseil d'administration des caisses. Ce dispositif structuré vise à assurer un processus de recrutement transparent, rigoureux et aligné avec les enjeux stratégiques de la fonction, contribuant ainsi à doter les caisses d'un encadrement de qualité.

S'agissant de la représentation de l'État au sein du conseil d'administration de la Caisse centrale, la MSA s'interroge sur l'appréciation portée par la Cour sur la position dite « conservatrice » du ministère de l'agriculture, alors que ses positions ont permis, en lien avec les autres ministères chargés de la tutelle, de faire évoluer le fonctionnement du régime agricole. Concernant le sujet de la prévention des conflits d'intérêts (recommandation n° 2), la MSA s'engage à poursuivre le déploiement des dispositifs œuvrant au renforcement de cet objectif dans une logique d'adaptation aux enjeux qui concernent de nombreux autres secteurs d'activité ou d'institutions. Elle conteste néanmoins l'appréciation portée par la Cour sur la non mise en œuvre totale de cette recommandation, au regard des actions conduites en la matière, notamment en termes de sensibilisation et de vérification des modalités de prise de décision dans les différentes instances (règles de déport par exemple).

Les synergies avec le régime général se poursuivent, notamment dans le domaine des systèmes d'information et du partage de bonnes pratiques et des avancées en termes de rapprochement opérationnel sont à noter. La MSA se déclare favorable à un rapprochement progressif des indicateurs de performance, sur les délais, la qualité ou la lutte contre la fraude, lorsque ces

comparaisons sont pertinentes. En revanche, elle estime que ce rapprochement des indicateurs ne doit pas induire nécessairement un alignement sur les COG des branches du régime général. Elle souligne la nécessité de maintenir une COG dont la temporalité est alignée sur le mandat des élus, seule garante de la cohérence stratégique de l'institution. En effet, les orientations stratégiques définies dans les projets stratégiques du régime et dans les COG constituent une véritable feuille de route pour les élus, qu'ils portent tout au long de leur mandat quinquennal. Une synchronisation stricte avec le régime général risquerait de rompre cette cohérence et gommer les spécificités agricoles.

La rationalisation du patrimoine immobilier s'inscrit dans le plan stratégique MSA 2030. Elle associe optimisation des implantations, amélioration des conditions de travail et respect des normes environnementales. La fusion des sociétés civiles immobilières dans une entité nationale unique progresse selon un calendrier réaliste et adapté aux contraintes économiques. La MSA poursuit en particulier la fusion des sociétés civiles immobilières au sein d'une SCI nationale (Mutualité Astorg) pour les établissements sociaux et médico-sociaux, afin d'harmoniser la gestion patrimoniale sur tout le territoire.

S'agissant de la comptabilité analytique, la MSA souligne que son modèle est à date généralisé et déployé et qu'il sera pérennisé et enrichi afin d'en améliorer la précision et l'exploitabilité. Dans le cadre de la prochaine COG, les efforts porteront

sur la fiabilisation des données, la stabilisation des périmètres analytiques et le renforcement de l'appropriation de l'outil par les directions opérationnelles. Une attention particulière sera accordée à la qualité des données transmises ainsi qu'à leur utilisation comme levier de pilotage local. L'évolution des outils de suivi et d'analyse, notamment numériques, contribuera à une observation plus fine des coûts par processus et à une restitution plus agile des résultats.

Enfin, de manière plus globale, la MSA prend acte des évolutions positives saluées par la Cour, tant dans les efforts réalisés dans l'exercice de ses missions que dans le resserrement de son pilotage. Elle réaffirme son engagement dans une dynamique de modernisation constructive, visant à poursuivre son efficience tout en préservant les principes fondamentaux de proximité et de démocratie mutualiste qui caractérisent son modèle. Elle partage pleinement les ambitions qui s'articulent autour de l'optimisation du pilotage et des mutualisations, de l'amélioration continue de la qualité de service conciliant transformation numérique et accessibilité pour tous les publics, ainsi que de la consolidation financière rendue possible par les mesures déjà engagées. Plus que jamais, la MSA se mobilise pour relever les défis du monde agricole et rural, convaincue que son modèle constitue un levier essentiel pour l'avenir des territoires, l'accompagnement des crises structurelles et conjoncturelles qui traversent l'agriculture, et de la protection sociale agricole.

Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie à Santé publique France

Destinataire n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de Santé publique France

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre du travail, de la santé, des solidarités
et des familles

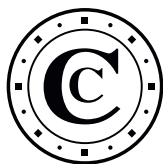
Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

05.

Références aux travaux cités

Rapports cités dans les chapitres de suivi de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

- Cour des comptes, [La Monnaie de Paris](#), observations définitives, septembre 2025
- Cour des comptes, [La Monnaie de Paris](#), observations définitives, juillet 2017, (non publiées)
- Cour des comptes, [Institut national de la consommation](#), observations définitives, mars 2025
- Cour des comptes, [Institut national de la consommation](#), rapport particulier, décembre 2016
- Cour des comptes, [Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité](#), rapport public annuel, tome II, pp. 228 à 249, mars 2021
- Cour des comptes, [La politique de développement des biocarburants](#), observations définitives, décembre 2021
- Cour des comptes, [L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer](#), observations définitives, septembre 2019
- Cour des comptes, [La Bibliothèque nationale de France \(BnF\)](#), observations définitives, juillet 2020, (non publiées)
- Cour des comptes, [Le personnel civil des armées – Suivi des recommandations](#), observations définitives, juin 2025
- Cour des comptes, [Le personnel civil du ministère des armées](#), référé, septembre 2021
- Cour des comptes, [Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité](#), observations définitives, juin 2025
- Cour des comptes, [La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement](#), observations définitives, janvier 2025
- Cour des comptes, [la conception et la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité](#), référé, mars 2021
- Cour des comptes, [Suivi de la communication sur l'Etablissement pour l'insertion dans l'emploi](#), observations définitives, juin 2025
- Cour des comptes, [L'Etablissement pour l'insertion dans l'emploi](#), Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2021
- Cour des comptes, [La Mutualité sociale agricole](#), rapport public thématique, mai 2020
- Cour des comptes, [Les achats liés à la crise sanitaire financés par les dotations exceptionnelles de l'assurance maladie à Santé publique France](#), observations définitives, décembre 2022
- Cour des comptes, [Gestion du trait de côte en période de changement climatique](#), rapport public annuel de 2024, troisième partie, chapitre 2, pp. 51 à 81, mars 2024



***La société a le droit de demander
compte à tout agent public
de son administration.***

Article 15 de la Déclaration des droits
de l'homme et du citoyen



Retrouvez-nous sur
www.ccomptes.fr



Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1
T 01 42 98 95 00

