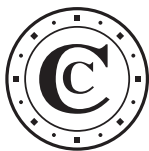


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Tome I
Les observations

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2019
ISBN : 978-2-11-145909-0

Sommaire

Délibéré	7
Formations et rapporteurs	11
Introduction.....	17
Chapitre I Les finances publiques	23
<i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)</i>	<i>25</i>
Réponses.....	49
Chapitre II Les politiques publiques	55
<i>1 La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions.....</i>	<i>57</i>
Réponses.....	83
<i>2 La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever</i>	<i>93</i>
Réponses.....	115
<i>3 La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir.....</i>	<i>125</i>
Réponses.....	153
Chapitre III La gestion publique	161
<i>1 L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer</i>	<i>163</i>
Réponses.....	183
<i>2 La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre.....</i>	<i>195</i>
Réponses.....	223
<i>3 Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle.....</i>	<i>245</i>
Réponses.....	267

Chapitre IV Les territoires.....	275
<i>1 Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur.....</i>	<i>277</i>
Réponses.....	297
<i>2 La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider.....</i>	<i>337</i>
Réponses.....	359
<i>3 La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir.....</i>	<i>395</i>
Réponses.....	415
<i>4 Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan.....</i>	<i>433</i>
Réponses.....	453

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Le présent rapport est le rapport public annuel de l'année 2019.

Quoiqu'un nombre croissant de ses travaux soient publiés, les rapports publics annuels demeurent un vecteur de communication privilégié pour faire connaître les résultats des contrôles, enquêtes et évaluations conduits par les six chambres de la Cour, les vingt-trois chambres régionales et territoriales des comptes ou par les formations inter-juridictions.

Le contenu des projets de rapports publics est défini par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un est le rapporteur général de ce comité. Enfin, les projets de rapports publics sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, la Cour peut rendre publiques toutes les observations définitives qui concluent ses travaux. Leur publication ne préjuge pas des autres suites, non publiées, qu'elle est susceptible de leur réserver, notamment des saisines de la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités judiciaires.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par la Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, réunie en formation plénière, a adopté le présent *Rapport public annuel 2019*.

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

Les réponses sont publiées à la suite de chaque insertion. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, M. Durrleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Pannier, Cazala, Mme Morell, MM. Rameix, Perrot, Gautier, Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Vivet, Diricq, Lefebvre, Charpy, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, M. Selles, Mme Podeur, M. de Gaulle, Mme Monique Saliou, M. Uguen, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Zerah, Mousson, Guérout, Mme Bouygard, MM. Feller, Frentz, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureux, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Perrin, Delaporte, de La Guéronnière, Brunner, Guillot, Duwoye, Aulin, Potton, Mmes de Coincy, Périn, MM. Ortiz, Saudubray, Rolland, Cabourdin, Mmes Dujols, Bouzanne des Mazery, Soussia, M. Basset, Mme Faugère, M. Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Appia, Allain, Mme Gravière-Troadec, MM. Samaran, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, M. Giannesini, Mmes Hamayon, Mondoloni, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, de Puylaroque, Thibault, Duboscq, Mme Dokhelar, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Champion, Mme de Mazières, MM. Beaux, Montarnal, Boullanger, Mme Mercereau, conseillers maîtres, MM. Corbin de Mangoux, Jau, Cordet, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, assisté selon les textes examinés de M. Duchadeuil, président de chambre maintenu, Mme Morell, MM. Tournier, Diricq, Charpy, Martin, Ténier, Mme Trupin, MM. Uguen, Antoine, Rousselot, Glimet, Mme Latare, M. Rolland, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Rocca, Dubois, Allain, Samaran, Mme Girardin, M. de Puylaroque, Mme Dokhélar, M. Lejeune, Mme de Mazières, M. Montarnal, conseillers maîtres, MM. Michelet, Thomas, Bizeul, Sire, Mmes Charolles, Guillot, MM. Jourdan, Bourquard, Mme Prevost-Mouttalib, conseillers référendaires, Mme Luccioli, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. du Breil de Pontbriand, Mme Renet, présidents de section de chambre régionale des comptes, Mme Fonlupt, M. Mircher, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, MM. Lesquoy, Merlin, conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Manceau, M. Perdreau, auditeurs, M. Borgy, Mmes Brillaud-Claveranne, Daros-Plessis, Delpech Colonna-d'Istria, M. Doumeix, Mmes Duchêne, Guidoni, M. Le Nocher, Mme Pujau-Boscq, MM. Personnaz, Samyn, rapporteurs extérieurs ;
- en ses conclusions, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

Les membres de la chambre du conseil dont les noms suivent n'ont pas pris part aux délibérations sur la totalité des textes : M. Bertucci, Mme Pittet, M. Miller, Mmes Casas, Coudurier, conseillers maîtres.

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

Tome I - Les observations :

Deuxième partie – Les politiques publiques

- M. Champion, conseiller maître, pour *La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir* ;

Troisième partie – La gestion publique

- M. Champion, conseiller maître, pour *L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer* ;

Quatrième partie – Les territoires

- Mme Gravière-Troadec, conseiller maître, pour *La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir* ;
- M. Feltesse, conseiller maître, pour *Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan* ;
- M. Courtois, conseiller maître, pour *Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur* ;

Tome II – Le suivi des recommandations :

Chapitre II – La Cour insiste

- M. Champion, conseiller maître, pour :
 - *Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités* ;
 - *Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès insuffisants, des réformes indispensables* ;
- M. Zerah, conseiller maître, pour *Le groupe Agence française de développement, mutations et nouvelle ambition* ;

Chapitre III – La Cour alerte

- M. Champion, conseiller maître, pour *La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation*.

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

Fait à la Cour, le 22 janvier 2019

Formations et rapporteurs

La préparation des 23 insertions rassemblées dans le présent rapport a été assurée, sous la coordination du rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, par :

- les six chambres de la Cour des comptes, présidées par M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Île-de-France, présidée par M. Martin ;
 - Occitanie, présidée par M. Pezziardi ;
- trois formations interjuridictions (communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes), présidées par M. Duchadeuil, président de chambre maintenu, et par Mme Dokhélar et M. Pezziardi, présidents de chambre régionale des comptes.

Avant d'être soumis à la chambre du conseil, le projet de rapport a été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, M. Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Les magistrats¹ et rapporteurs extérieurs² de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes dont les noms suivent ont contribué, en qualité de rapporteurs³, au présent rapport :

TOME I – LES OBSERVATIONS	
Chapitre I – Les finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)	Rapporteurs : Éric Dubois, conseiller maître, Vianney Bourquard, conseiller référendaire, Vladimir Borgy, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Christian Charpy, conseiller maître, président de section
Chapitre II – Les politiques publiques	
1. La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions	Rapporteuse : Valérie Charolles, conseillère référendaire Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section
2. La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever	Rapporteurs : Stéphane Jourdan, Laurent Michelet, conseillers référendaires, Sandrine Duchêne, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Brigitte Girardin, conseillère maître

¹ Les **magistrats de la Cour des comptes** comprennent les *auditeurs*, les *conseillers référendaires*, les *conseillers maîtres* et les *présidents de chambre*. Les *conseillers maîtres en service extraordinaire* rejoignent la Cour pour cinq ans afin d'y exercer les fonctions de conseiller maître autres que juridictionnelles.

Les **magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes** comprennent les *conseillers de chambre régionale*, les *premiers conseillers de chambre régionale*, les *présidents de section de chambre régionale* et les *présidents de chambre régionale*. Statutairement, les présidents et vice-présidents appartiennent au corps des magistrats de la Cour des comptes.

² Détachés temporairement à la Cour des comptes pour y exercer les fonctions de rapporteur, les **rapporteurs extérieurs** (dénomination fixée par le code des juridictions financières) sont soit des magistrats de l'ordre judiciaire, soit des fonctionnaires des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, soit des fonctionnaires des assemblées parlementaires, soit des agents de direction ou des agents comptables des organismes de sécurité sociale.

Dans les chambres régionales, les fonctions de rapporteur peuvent aussi être exercées par des fonctionnaires des trois fonctions publiques ou des assemblées parlementaires. Ils sont alors détachés dans le corps des magistrats des chambres régionales.

³ Les rapporteurs ont contribué au présent rapport en effectuant les contrôles, les enquêtes et les évaluations sur lesquels la Cour a fondé ses observations et recommandations ou en élaborant les insertions au présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

3. La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir	Rapporteurs : Céline Prévost-Mouttalib, conseillère référendaire, Jean-Christophe Bras, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section
Chapitre III : La gestion publique	
1. L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer	Rapporteurs : Paul de Puylaroque, conseiller maître (jusqu'au 1 ^{er} septembre), Erwan Samyn, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Pascale Bouzanne des Mazery, conseillère maître
2. La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre	Président : Marie-Christine Dokhélar, conseillère maître, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteuse : Paule Guillot, conseillère référendaire, vice-présidente de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Philippe Sire, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes
3. Le Mobilier national et les manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle	Rapporteur : Pascal Samaran, conseiller maître Contre-rapporteur : Jacques Tournier, conseiller maître, président de section
Chapitre IV : Les territoires	
1. Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur	Président : Christian Martin, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Gilles Bizeul, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, Régis Mircher, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Guillaume Lesquoy, conseiller de chambre régionale des comptes
2. La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider	Président de la formation interjuridictions : Pascal Duchadeuil, président de chambre maintenu Rapporteur général de la formation : Dominique Antoine, conseiller maître Rapporteurs : Christine de Mazières, conseillère maître, Nicolas Rocquet, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Jacques Ténier, conseiller maître

3. La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir	Rapporteurs : Michel Thomas, conseiller référendaire, Marie-Christine Delpech Colonna d'Istria, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section
4. Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan	Président : André Pezziardi, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes Rapporteure : Valérie Renet, présidente de section de chambre régionale des comptes
TOME II – LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
Chapitre I : La Cour constate des progrès	
1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter	Rapporteure : Emilie Manceau-Darrivere, auditrice Contre-rapporteure : Hélène Morell, conseillère maître
2. Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser	Rapporteurs : Jacques Ténier, conseiller maître, Stéphanie Guidoni, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Jean-Luc Uguen, conseiller maître
Chapitre II : La Cour insiste	
1. Le groupe Agence française de développement, mutations et nouvelle ambition	Rapporteure : Marion Pujau Boscq, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Yves Rolland, conseiller maître, président de section
2. Les trains intercity : une réforme à achever	Rapporteur : Jérôme Perdreau, auditeur Contre-rapporteur : Bernard Lejeune, conseiller maître
3. Radio-France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financières toujours fragile	Rapporteur : Charles Personnaz, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Emmanuel Glimet, conseiller maître
4. La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager	Rapporteure : Florence Brillaud-Claveranne, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Eric Allain, conseiller maître, président de section

5. Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro	Président : André Pezziardi, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Jean-Paul Saleille, président de section de chambre régionale des comptes, Gaëlle Fonlupt, première conseillère de chambre régionale des comptes
6. Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités	Rapporteuse : Esmeralda Lucioli, conseillère référendaire en service extraordinaire Contre-rapporteuse : Pascale Bouzanne des Mazery, conseillère maître
7. Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider	Rapporteur : Pierre Rocca, conseiller maître, Aurélien Hauser, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jacques Basset, conseiller maître
Chapitre III : La Cour alerte	
1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation	Rapporteuses : Martine Latare, conseillère maître, Stéphanie Daros-Plessis, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Noël Diricq, conseiller maître, président de section
2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative	Rapporteurs : Claude Trupin, Joël Montarnal, conseillers maîtres, Baptiste Le Nocher, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section
3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances	Président : Christian Martin, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Romuald du Breil de Pontbriand, président de section de chambre régionale des comptes, Sébastien Doumeix, rapporteur extérieur, Hervé Merlin, conseiller de chambre régionale des comptes

Introduction

Créée en 1807, la Cour des comptes a pour mission fondamentale de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre, d'une part, du droit reconnu à la société de « demander compte à tout agent public de son administration » et, d'autre part, du droit pour les citoyens « de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », conformément aux articles 15 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Cette mission a été confortée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis lors, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Les juridictions financières ont ainsi pour missions essentielles : de rapporter les résultats de l'action publique à ses objectifs et aux moyens consacrés pour les atteindre ; de s'assurer des engagements pris au nom du peuple français et des règles votées par ses représentants ; d'informer le citoyen de l'usage qui est fait de l'argent public ; de mettre en lumière à la fois les situations de gaspillage et les pratiques efficaces de gestion ; de proposer des recommandations utiles aux décideurs.

Alors que nos concitoyens expriment des attentes toujours plus fortes à l'égard des gestionnaires publics, que les questions du consentement à l'impôt, du poids des prélèvements obligatoires, de l'efficacité de la dépense publique, de la qualité des services publics, de la transparence et de la probité sont plus que jamais en débat, la Cour témoigne par la publication de son rapport public annuel de sa place particulière au sein de nos institutions et de l'action qu'elle mène au service des Français.

En premier lieu, la Cour exerce ses missions dans le cadre de règles et de procédures qui garantissent l'indépendance et la crédibilité des constats et des recommandations qu'elle est amenée à formuler.

Trois principes fondamentaux gouvernent en effet la réalisation de ses travaux, aussi bien pour la conduite des contrôles, enquêtes et évaluations que pour l'élaboration des rapports publics.

D'abord, l'**indépendance** : la Cour est indépendante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif et placée, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, à équidistance de ceux-ci. Outre l'inamovibilité statutaire des magistrats qui la composent, cette indépendance se traduit par une triple liberté : liberté de programmation de ses travaux et du choix de ses contrôles et de ses enquêtes ; liberté pour l'adoption de ses observations et recommandations ; liberté éditoriale dans le choix ses publications.

Le programme des travaux de la Cour est arrêté chaque année par le Premier président, après avis du Procureur général. Il repose sur des priorités stratégiques librement déterminées par la Cour, en fonction des risques et des enjeux qu'elle a identifiés : contribuer à la modernisation et à la performance de la gestion publique ; maîtriser les risques d'atteinte à la régularité et à la probité ; accentuer l'efficacité des politiques publiques à forts enjeux ; identifier les leviers d'optimisation des finances publiques.

Ensuite, la **collégialité** : une production de la Cour n'est jamais l'œuvre d'un seul magistrat, mais toujours l'aboutissement d'un travail collectif des membres de l'institution. Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont, de manière systématique, examinés et délibérés de façon collégiale.

L'un des magistrats membres de la collégialité assure le rôle de contre-rapporteur, chargé de veiller au respect des procédures d'instruction et des normes professionnelles, ainsi qu'à la qualité des travaux. Il en va de même pour les projets de rapport public. Par le croisement des points de vue qu'ils permettent, les délibérés garantissent l'objectivité et la neutralité des analyses, des constats et des propositions, adoptés par la Cour.

Enfin, la **contradiction** : toutes les constatations et appréciations des juridictions financières sont soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives, puis le cas échéant publiées, qu'après prise en compte des observations reçues et, s'ils en formulent la demande, après audition des responsables. Dans les rapports publics, des réponses des organismes et collectivités intéressées ainsi que de toute personne explicitement mise en cause accompagnent toujours le texte de la Cour.

La contradiction permet d'instituer un dialogue avec les organismes contrôlés et d'améliorer la pertinence des observations de la Cour. Véritable garantie, elle contribue à l'équité, à la qualité et à la régularité des décisions de l'institution.

*

**

En second lieu, forte de ces principes et de ces règles de procédure, et conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, la Cour s'attache à éclairer les décideurs publics et les citoyens, à s'assurer de la régularité de la gestion et de la probité des gestionnaires ainsi qu'à rechercher une efficacité et une efficience accrues de la dépense publique, en exerçant à ce titre un rôle de force de proposition.

D'abord, la Cour rend désormais publique une part importante de ses travaux, en ayant recours à une pluralité de vecteurs de communication, dont elle s'efforce de moderniser la forme pour les rendre plus accessibles.

Si la publication du rapport public annuel demeure un rendez-vous phare avec les Français, elle est complétée, tout au long de l'année, par la communication à intervalles réguliers de rapports publics thématiques, de rapports remis au Parlement et au Gouvernement, de rapports en matière de finances publiques, de référés, c'est-à-dire de communications aux ministres, ou encore de rapports sur les organismes faisant appel aux dons publics.

Alors que la société est confrontée à la complexité croissante des sujets sociaux, économiques, budgétaires, financiers et fiscaux, ainsi qu'à la propagation croissante de fausses informations, la Cour s'attache, par des analyses indépendantes, accessibles, étayées et contredites, à objectiver les termes du débat public sur un grand nombre de questions. L'ensemble des données chiffrées qui étayent les rapports de la Cour est ouvert et accessible à tous sur le site internet *Data.gouv.fr*. Sans jamais se substituer aux autorités élues, auxquelles la charge de la décision publique revient, elle contribue ainsi à éclairer la discussion et à proposer des réponses aux problèmes qu'elle constate.

Dans cet exercice, la Cour, contrairement à une idée communément répandue, ne se contente pas de développer des analyses critiques de la gestion publique. Elle constate, lorsqu'il y a lieu, la performance ou la réussite de l'action publique, s'attache à être force de proposition et porte, comme le lui a demandé le législateur, une attention particulière aux suites réservées à ses recommandations.

Devant des choix de politiques publiques souvent difficiles et des arbitrages souvent lourds d'enjeux, la Cour formule de manière systématique, dans toutes ses publications, des recommandations aussi opérationnelles et précises que possible. De même, elle s'applique à relever, chaque fois que possible, les progrès réalisés par les administrations et à mettre en lumière les bonnes pratiques.

Le rapport public annuel rend ainsi compte (tome I) des observations et recommandations tirées des contrôles, enquêtes et évaluations réalisés chaque année, en application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, qui dispose que « la Cour des comptes adresse au président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

La sélection opérée reflète à la fois les priorités de contrôle retenues par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes et les principaux constats qu'elles en ont tirés, ainsi que l'objectif d'éclairer la diversité des politiques et des gestions publiques.

Par ailleurs, afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, la Cour s'attache, dans le cadre de sa programmation, à effectuer chaque année des enquêtes de suivi. Celles-ci, qui permettent de vérifier les suites données à ses recommandations, sont l'occasion de dresser le bilan exhaustif des effets des contrôles précédents.

Le rapport public annuel vient ainsi mettre en valeur cet exercice de suivi (tome II). Les insertions y sont classées en trois catégories, en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées par les juridictions financières. Chacune de ces catégories est matérialisée par une couleur : vert, lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ; orange, pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants ; rouge, lorsque la situation a peu ou pas évolué, voire s'est détériorée.

Au-delà de ces enquêtes, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des recommandations de la Cour, pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même.

Ainsi, désormais, les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ; les ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent présenter, devant leur assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport sur « les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations

de la chambre régionale des comptes » ; le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des « comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Le suivi statistique des recommandations formulées par la Cour (entre 2015 et 2017) et par les chambres régionales et territoriales des comptes (entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017), auquel est également consacré le tome II du rapport public annuel, porte sur 1 571 recommandations pour la Cour et 1 951 recommandations pour les chambres régionales et territoriales. Cette analyse est illustrée d'exemples de suivi des recommandations formulées par les juridictions financières.

La Cour et les chambres régionales et territoriales établissent des indicateurs de suivi de leurs recommandations, déterminés à partir d'une cotation des suites données à chacune de leurs recommandations par les administrations et organismes qui en sont destinataires. Pour la Cour, 72,4 % des recommandations formulées au cours des trois dernières années sont totalement ou partiellement mises en œuvre en 2018 ; il en est de même de 78,9 % des recommandations formulées dans les rapports définitifs transmis l'année précédente par les chambres régionales et territoriales. De réels efforts sont donc accomplis, grâce à la mobilisation des administrations et des décideurs publics, avec des effets financiers parfois substantiels.

Ainsi, si le rapport public annuel conduit la Cour à relever, des situations de gestion critiquables et qui appellent des mesures correctrices ou des réformes, l'ensemble de ses travaux visent à contribuer à l'amélioration de la gestion publique. Ils portent ainsi fréquemment à la connaissance des citoyens les efforts réalisés dans les services publics afin d'engager des transformations ambitieuses et d'accroître l'efficacité des dépenses.

Enfin, pour être à la hauteur des missions qui leur sont confiées et demeurer en prise avec les réalités de l'action publique, les juridictions financières s'appliquent à elles-mêmes ce qu'elles recommandent aux autres et, ainsi, se transforment en permanence.

Refonte de leur organisation interne, engagement dans la mutation du numérique, élévation du niveau de leurs exigences professionnelles, alignement du réseau des chambres régionales des comptes sur la nouvelle carte des régions métropolitaines : la conduite du changement, parfois difficile, est continue.

Le rapport annuel, qui constitue aussi une sorte de « rapport d'activité » de l'année (tome III), illustre les efforts accomplis par les juridictions financières pour évoluer et rester en phase avec les exigences du contrôle du bon emploi des deniers publics.

*

**

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

Son **premier tome, intitulé « Les observations »**, présente un éventail varié d'exemples concrets de contrôles conduits par la Cour et les chambres régionales et territoriales, couvrant l'ensemble du champ de l'action publique.

Le premier chapitre expose la situation actualisée des finances publiques à la lumière des évolutions intervenues depuis le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018. Les deux chapitres suivants fournissent des illustrations de contrôles de politiques et de gestions publiques, tandis que le quatrième et dernier chapitre de ce tome concerne l'action publique territoriale.

Le **deuxième tome, intitulé « Le suivi des recommandations »**, comporte trois chapitres consacrés aux résultats des enquêtes de suivi de la Cour, classées en trois catégories comme indiqué précédemment (« la Cour constate des progrès » ; « la Cour insiste » ; « la Cour alerte »).

Conformément à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, ils sont complétés par deux autres chapitres qui dressent un bilan du suivi des recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Le **troisième et dernier tome, intitulé « L'organisation et les missions »**, propose quant à lui une vision d'ensemble des missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des résultats de leur exercice.

Une première partie présente brièvement l'organisation de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les moyens humains et financiers dont elles sont dotées, conformément à l'article L. 143-8 du code des juridictions financières. Une deuxième partie expose les missions confiées aux juridictions financières, et la manière dont celles-ci les exercent, en les illustrant par des travaux réalisés en 2018. Enfin, une **annexe** présente les principales données d'activité des chambres régionales et territoriales des comptes.

Chapitre I

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques
(à fin janvier 2019)

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)

PRÉSENTATION

Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 2,7 points de PIB en 2018, comme en 2017. Mesuré en termes structurels, c'est-à-dire en neutralisant l'impact des facteurs exceptionnels et de la conjoncture économique, le solde structurel serait lui aussi stable par rapport à 2017.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation du déficit public, à 2,8 points de PIB, en raison notamment de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations qui accroît le déficit de manière temporaire et exceptionnelle.

Des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages, d'un montant important, ont été prises en toute fin d'année 2018. Elles ont conduit à dégrader le déficit public, désormais prévu par le Gouvernement à 3,2 points de PIB en 2019. Le déficit structurel serait au mieux stable et la dette publique rapportée au PIB augmenterait de nouveau, contrairement à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques.

Les perspectives de finances publiques pour 2019 sont affectées d'une fragilité toute particulière. En effet, seule une partie des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages a été intégrée à la loi de finances. Le respect de la prévision de solde public du Gouvernement suppose donc que les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales votées en fin d'année 2018, qui accroissent le déficit de 3,7 Md€, soient compensées par les économies et les recettes supplémentaires que le Gouvernement a annoncées, mais qui demandent encore à être traduites en dispositions législatives ou réglementaires. De plus, le scénario macroéconomique du Gouvernement, qui reste celui présenté en septembre 2018 lors du dépôt du PLF, ne tient compte ni de l'impact macroéconomique des mesures prises en fin d'année, ni, en sens inverse, de la dégradation de la conjoncture survenue depuis lors en Europe.

Ce chapitre analyse tout d'abord la situation des finances publiques en 2018 (I), puis la prévision pour 2019 (II).

Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 22 janvier 2019.

I - En 2018, les déficits effectif et structurel demeurerait élevés

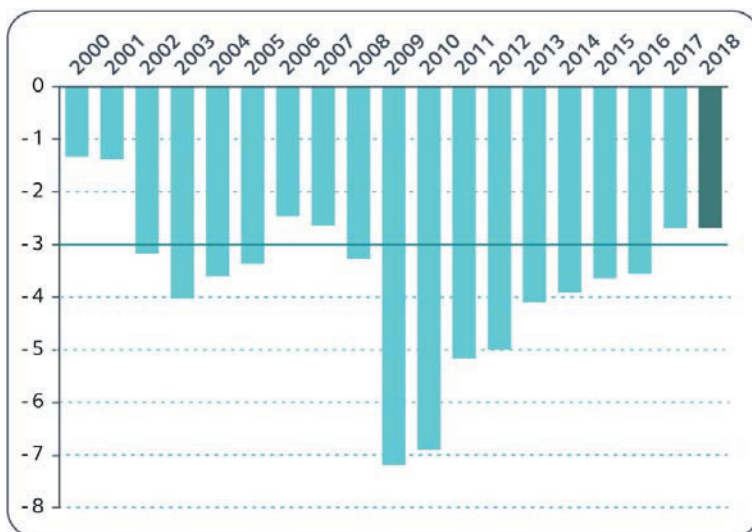
Dans sa dernière prévision, associée à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, le Gouvernement table sur un déficit public de 2,7 points de PIB en 2018. Cette prévision, très proche de celle de la loi de finances initiale, est plus dégradée (de 0,4 point de PIB) que l'actualisation qu'en avait faite le Gouvernement dans le Programme de stabilité d'avril 2018. Elle est également plus élevée de 0,1 point de PIB que celle du projet de loi de finances (PLF), du fait d'un ajustement à la baisse des prévisions de rentrées fiscales et sociales.

A - Le déficit effectif serait proche de celui de 2017

Selon la dernière prévision du Gouvernement, après huit années de baisse ininterrompue, le déficit public s'établirait en 2018 à 2,7 points de PIB, soit le même niveau qu'en 2017.

Les éléments disponibles au 22 janvier 2019 laissent penser que cette prévision devrait être atteinte. Les résultats de l'exécution budgétaire communiqués par le Gouvernement sont même plus favorables que ce qui était inscrit dans la prévision. Leur traduction en comptabilité nationale ne sera toutefois pas disponible avant la fin mars 2019. Par ailleurs, les résultats comptables partiels disponibles sur les collectivités territoriales sont cohérents avec la prévision du Gouvernement, mais, compte tenu des données qui restent à collecter, le résultat définitif est encore, à ce stade de l'année, incertain. Il en est de même concernant les comptes de l'ensemble des administrations de sécurité sociale pour lesquelles les données, incomplètes, disponibles sur le régime général sont elles aussi cohérentes avec la prévision du Gouvernement.

Graphique n° 1 : le solde des administrations publiques de 2000 à 2018 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2017 et de la prévision du Gouvernement pour 2018.

B - Le déficit structurel ne se réduirait pas

Le solde effectif et son évolution sont pour une part liés à la conjoncture économique. Ils sont aussi affectés par des facteurs exceptionnels qui modifient le solde d'une année sans conséquence à long terme sur le solde public. Il en a été ainsi en 2017 du remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes, dû à l'invalidation par le Conseil constitutionnel de cette taxe, et de la surtaxe d'impôt sur les sociétés introduite pour en compenser le coût pour les finances publiques. Il en sera de même en 2019 du remplacement du crédit d'impôt sur la compétitivité et l'emploi (CICE) par un allègement de cotisations, qui se traduit sur la seule année 2019 à la fois par des versements importants de CICE, au titre des salaires de 2018 et des années antérieures, et par la baisse de cotisations sur les salaires de 2019.

Le solde structurel est celui qui serait enregistré hors facteurs exceptionnels et si l'activité économique était à son niveau « potentiel » (cf. encadré).

Les composantes conjoncturelle et structurelle du solde public

Les variations annuelles du solde effectif des administrations publiques sont affectées par les mesures nouvelles, généralement votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger ce solde effectif de l'effet de ces fluctuations pour en déduire le solde « structurel » calculé en pratique en suivant les étapes ci-dessous :

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire celui qui aurait été enregistré en l'absence de fluctuations conjoncturelles du PIB, et calcul de l'écart de production, soit la différence entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité⁴ proche de 1) ; compte tenu du ratio des dépenses publiques au PIB (un peu plus de 50 points), le solde conjoncturel est approximativement égal à la moitié de l'écart de production ;
- évaluation des facteurs exceptionnels et temporaires qui affectent le solde effectif ;
- estimation du solde structurel par différence entre le solde effectif et la somme de ces facteurs exceptionnels et temporaires et de sa composante conjoncturelle.

Lorsque la conjoncture est défavorable (comme à la fin des années 2000), le solde structurel est ainsi moins dégradé que le solde effectif ; inversement, lorsqu'elle est favorable (comme à la fin des années 1980 ou des années 1990), le solde structurel est plus dégradé que le solde effectif.

⁴ L'élasticité d'une recette publique à son assiette mesure la progression de cette recette, en %, lorsque son assiette augmente de 1 %, à législation donnée. Si une hausse de 1 % de l'assiette fait augmenter une recette publique de 2 %, l'élasticité sera ainsi de 2. On peut également calculer une élasticité apparente de l'ensemble des recettes publiques au PIB en évaluant de combien elles évoluent quand le PIB varie de 1 %.

Selon le Gouvernement, le déficit structurel serait de 2,3 points de PIB (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 1 : décomposition du solde public en 2016, 2017 et 2018

En % du PIB	2016	2017	2018
Solde effectif	- 3,5	- 2,7	- 2,7
= Composante conjoncturelle	- 0,9	- 0,3	- 0,1
+ Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	- 0,2
+ Solde structurel	- 2,6	- 2,3	- 2,3

Source : Cour des comptes à partir de la LFI pour 2019 et des informations fournies par le ministère de l'économie et des finances.

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Selon les évaluations du Gouvernement, le déficit structurel ne se réduirait pas par rapport à 2017. Généralement dénommée « effort en dépense », la contribution des dépenses à la réduction du solde structurel s'élèverait à 0,2 point de PIB. Elle serait compensée par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires d'un montant équivalent.

Les dépenses, une fois déduite la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac (+1,6 %), se seraient stabilisées en volume, soit une évolution sensiblement inférieure à celle, de 0,6 %, prévue en loi de programmation des finances publiques (LPFP). Ce résultat a été obtenu grâce notamment à un pilotage strict des dépenses de l'État et de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Il doit néanmoins être relativisé car il ne provient pas d'une évolution des dépenses moins rapide que prévu en LPFP, mais d'une hausse plus forte qu'attendu des prix à la consommation.

De plus, ce surcroît d'inflation est imputable presque intégralement à la hausse des prix des produits pétroliers (en moyenne sur l'année 2018 par rapport à 2017). En conséquence, lorsque l'on utilise les prix du PIB (en hausse, plus modérée, de 0,9 % en 2018) pour mesurer l'évolution en volume de la dépense publique, celle-ci progresse de 0,7 %. L'effort en dépense, qui repose sur cette dernière définition de la croissance du volume de la dépense, est ainsi limité à 0,2 point de PIB, inférieur à celui prévu en LPFP (0,4 point de PIB).

Il convient à cet égard de noter qu'un surcroît d'inflation imputable aux prix des produits pétroliers est généralement défavorable dès la première année aux finances publiques (cf. encadré).

Impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques

Une hausse uniforme des prix est favorable au solde des administrations publiques (APU) à court terme. En effet, elle se traduit de manière assez immédiate par une augmentation des recettes publiques, de nombreuses recettes fiscales et sociales croissant avec l'indice des prix à la consommation, alors que les dépenses publiques ne sont que très peu affectées à court terme, les dépenses, notamment celles de l'État, étant largement contraintes par les budgets votés. La charge d'intérêts fait toutefois exception, du fait des obligations indexées sur l'inflation. L'impact positif sur le solde public est réduit ensuite, du fait notamment des mécanismes d'indexation susceptibles de s'appliquer à un certain nombre de postes de dépenses (notamment les prestations sociales et les retraites) et de l'ajustement, plus ou moins marqué, des autres dépenses à la hausse des prix. À moyen terme, cet impact, qui dépend notamment de l'importance des mécanismes d'indexation des dépenses et des barèmes fiscaux, est incertain.

En revanche, un surcroît d'inflation qui trouve son origine dans une augmentation des prix du pétrole a, de manière générale, un impact négatif sur le solde public dès la première année. Si une telle hausse des prix entraîne bien une augmentation directe de certaines recettes (en particulier celles de la TVA sur les produits pétroliers), elle pèse en revanche sur les recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du fait de la diminution du volume de la consommation des ménages en produits pétroliers. De plus, les recettes d'impôt sur les sociétés sont pénalisées par la baisse des bénéfices qui résulte de la hausse du prix d'achat des produits pétroliers par les entreprises. Elle entraîne enfin une hausse des charges d'intérêts.

L'impact sur le solde public d'une hausse des prix pétroliers reste défavorable les années suivantes : si les recettes sont poussées à la hausse par l'augmentation générale des prix, elles sont en revanche pénalisées par la réduction de l'activité qui en résulte, et la hausse de la dépense due à l'augmentation de l'inflation pèse sur le solde. Selon le modèle Mésange de l'Insee et du Trésor, cet impact est nettement accru par rapport à celui enregistré la première année.

Avec un déficit structurel de 2,3 points de PIB, la France reste très éloignée de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel fixé à - 0,4 point de PIB par les lois de programmation des finances publiques de 2014 et de 2018, en application des règles européennes adoptées en 2012 (qui imposent un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB).

De plus, la stabilité prévue du solde structurel s'écarte de nos engagements européens. En effet, ces derniers demandent à un pays qui, comme la France, se situe dans le volet préventif du pacte de stabilité (en raison d'un déficit effectif en dessous du seuil de 3 points de PIB, d'une dette supérieure à 60 points de PIB et d'un déficit structurel supérieur à son

objectif de moyen terme) de réduire son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an⁵. Cette règle stricte est toutefois assortie de certaines marges : une réduction moindre, de 0,1 point seulement de réduction sur un an ou de 0,35 point par an en moyenne sur deux ans, est ainsi permise. Avec la stabilité prévue en 2018, le solde structurel ne satisferait pas aux règles européennes, même une fois ces marges prises en compte.

C - La dette publique rapportée au PIB progresserait encore légèrement, à la différence des autres pays européens

Selon la prévision pour 2018 associée au projet de loi de finances, la dette publique rapportée au PIB aurait encore augmenté pour atteindre 98,7 points de PIB. La dette des administrations de sécurité sociale et celle des collectivités locales se seraient réduites, au contraire de celle de l'État (tableau n° 2).

Tableau n° 2 : dette publique par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)

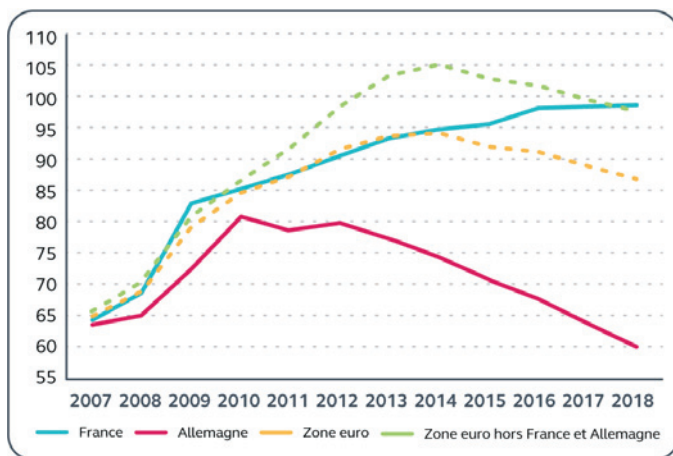
	2016	2017	2018
Administrations publiques centrales	79,1	79,9	81,1
Administrations publiques locales	9,0	8,8	8,5
Administrations de sécurité sociale	10,1	9,9	9,1
Ensemble des administrations publiques	98,2	98,5	98,7

Source : Rapport économique social et financier pour 2019.

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

La dette publique de la France est ainsi restée en 2018 sur une trajectoire divergente de celles de l'Allemagne et de la zone euro : la dette publique allemande qui, rapportée au PIB, baisse continûment depuis 2012, devrait être revenue au seuil de 60 points de PIB en 2018 ; celle du reste de la zone euro diminue depuis 2015 et serait passée en dessous de celle de la France en 2018.

⁵ Les textes européens stipulent que l'effort doit être strictement supérieur à 0,5 point de PIB, ce qui signifie, selon l'interprétation de la Commission et du Conseil européen, un effort au moins égal à 0,6 point de PIB.

Graphique n° 2 : dette publique (en points de PIB)

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et d'Eurostat jusqu'en 2017, de la prévision du Gouvernement et de la Commission européenne pour 2018 (base de données Ameco).

Note : le reclassement par l'Insee, en septembre 2018, de SNCF-Réseau en administration publique relève le ratio de la dette publique de 1,6 point de PIB à compter de 2016.

**

Au total, malgré une croissance encore relativement favorable (1,7 % selon le Gouvernement, 1,5 % selon l'Insee), supérieure aux estimations existantes de la croissance potentielle (1,25 % selon le Gouvernement), le déficit public comme le déficit structurel ne se seraient pas réduits en 2018. La dette rapportée au PIB aurait continué d'augmenter, à rebours de la trajectoire constatée chez une grande majorité de nos partenaires.

II - En 2019, un déficit effectif supérieur à 3 points de PIB, des prévisions de finances publiques particulièrement fragiles

Pour 2019, la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) a été ensuite substantiellement corrigée, du fait des mesures d'urgence annoncées en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Les prévisions de solde et de dette publics en ressortent dégradées par rapport à 2018, mettant en évidence la fragilité de nos finances publiques et le caractère partiel du redressement opéré.

A - Les mesures décidées en fin d'année 2018 modifient la trajectoire de finances publiques

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait une augmentation modérée du déficit public (+0,2 point de PIB, à 2,8 points de PIB), mais une réduction, modérée également (-0,3 point de PIB), du déficit structurel.

Depuis le dépôt du PLF, des mesures fiscales et sociales de soutien au pouvoir d'achat, d'un montant de l'ordre de 11 Md€, ont été décidées, en partie compensées par des hausses de recettes et des baisses de dépenses. Elles ont conduit le Gouvernement à porter à 3,2 points de PIB sa prévision de déficit.

1 - Un projet de loi de finances en ligne avec la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018

Le PLF, globalement cohérent avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018, présentait une dégradation du déficit public de 0,2 point de PIB, de 2,6 points de PIB initialement prévu en 2018 à 2,8 points de PIB en 2019. Hors diminution ponctuelle de recettes de 0,9 point de PIB liée à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales et hors remboursements de la taxe de 3 % sur les dividendes, le déficit devait se réduire de 0,5 point de PIB.

L'impact de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisation

En comptabilité nationale, le CICE est comptabilisé l'année de la déclaration de la créance d'impôt sur les sociétés⁶. Ainsi, le CICE au titre des rémunérations versées en 2018 est pour l'essentiel comptabilisé en 2019. La baisse de cotisations sociales sur les rémunérations versées à partir du 1^{er} janvier 2019 aura quant à elle un impact dès 2019. Le déficit de l'année 2019 sera donc affecté à la fois par les déclarations de CICE au titre de 2018 et par la baisse de cotisations sociales de 2019.

Au total, cette opération réduit les prélèvements obligatoires sur les entreprises de 20,4 Md€ : 24,1 Md€ de baisse de cotisations sociales, en partie compensée par l'effet de l'abaissement du taux de CICE de 7 % à 6 % sur les salaires de 2018 (pour 1,7 Md€) et par l'impact mécanique de la baisse des cotisations sur les résultats des entreprises et donc sur l'impôt sur les sociétés (2 Md€ pour 2019).

⁶ À l'inverse, la comptabilité d'entreprise enregistre le CICE l'année de versement des salaires (c'est-à-dire en 2018 au titre des salaires versés en 2018).

Cette amélioration attendue traduisait pour partie le maintien d'une croissance économique (+ 1,7 %) supérieure à la croissance potentielle (+ 1,25 %) : le déficit conjoncturel se réduisait de 0,2 point de PIB. Elle reflétait également une amélioration de nature structurelle, le déficit structurel se réduisant de 0,3 point de PIB dans la prévision du Gouvernement.

Cette amélioration restait toutefois insuffisante pour assurer le respect des engagements européens de la France : compte tenu de la faiblesse de l'ajustement structurel opéré en 2018, ceux-ci demandaient une réduction du déficit structurel d'au moins 0,6 point de PIB⁷. Elle permettait juste de stabiliser la dette publique rapportée au PIB, malgré un programme de cessions d'actifs important. Elle était néanmoins cohérente avec la trajectoire d'assainissement des finances publiques tracée par la LPFP. Ce n'est plus le cas avec la loi de finances finalement votée qui incorpore le coût des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages prises en fin d'année 2018.

2 - Des mesures décidées en fin d'année aux conséquences importantes pour les finances publiques

Les mesures en faveur du pouvoir d'achat décidées en fin d'année représentent près de 11 Md€ et sont constituées, principalement, de baisses de prélèvements obligatoires et de quelques hausses de dépenses. Les baisses de prélèvements obligatoires résultent de l'annulation de la hausse prévue en PLF de la fiscalité des produits énergétiques (3,9 Md€), du non-assujettissement à l'impôt sur le revenu et de l'avancement au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires initialement prévue au 1^{er} septembre 2019 (2,4 Md€), de l'annulation de la hausse de la CSG pour une partie des retraités (1,3 Md€). Les hausses de dépenses correspondent essentiellement à celle de la prime d'activité (2,8 Md€) et à l'élargissement du périmètre du chèque énergie et de la prime à la conversion (0,4 Md€).

Par ailleurs, le Gouvernement a incité les entreprises à verser à leurs salariés une prime exceptionnelle en l'exonérant de cotisations et d'impôts et considère que cette mesure n'aura aucun impact sur le solde public. Or, il est possible que cette prime vienne se substituer en partie à des hausses de rémunération qui auraient de toute façon eu lieu, ce qui viendrait diminuer les recettes fiscales et sociales. Cette mesure pourrait donc avoir *in fine* un coût pour les finances publiques, très difficile à estimer à ce stade.

Afin de limiter la hausse du déficit public, une niche fiscale sur les bénéfices intragroupes a été supprimée en LFI (+0,4 Md€).

⁷ Afin d'atteindre sur deux ans, le montant minimum requis de 0,7 point de PIB, compte tenu d'un ajustement estimé alors à 0,1 point de PIB pour 2018.

Le Gouvernement a de plus annoncé son intention de restreindre la baisse du taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 31 % prévue initialement aux seules entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 250 M€ (soit un surcroît de recettes de 1,7 Md€) et de créer une nouvelle taxe sur les grands acteurs du monde internet (0,5 Md€).

Enfin, des mesures d'économies sur les dépenses de l'État (pouvant atteindre 1,5 Md€) ont par ailleurs été annoncées.

Ces mesures d'accroissement des recettes, ou de réduction des dépenses, qui restent à traduire dans des textes législatifs ou réglementaires, réduiraient de 3,7 Md€ la hausse du déficit pour le ramener à 3,2 points de PIB.

Au total, selon le Gouvernement, l'ensemble de ces mesures accroissent le déficit prévu en PLF de plus de 7 Md€ (cf. tableau 3), soit de l'ordre de 0,3 point de PIB.

**Tableau n° 3 : impact sur le solde public des principales mesures
annoncées depuis les PLF et PLFSS pour 2019 (en Md€)**

Mesures	Montant
Mesures prises en LFSS	- 0,4
Restauration de certaines niches sociales	- 0,4
Mesures adoptées en LFI lors du débat parlementaire	- 7,0
Augmentation du chèque énergie et de la prime à la conversion	- 0,4
Révision à la hausse des aides personnelles au logement, liée notamment au décalage de la prise en compte des revenus contemporains	- 0,3
Annulation de la hausse de fiscalité énergétique	- 3,9
Augmentation de la prime d'activité	- 2,8
Augmentation de l'imposition des plus-values de cession intragroupe	0,4
Mesures prises dans loi portant mesures d'urgence économiques et sociales	- 3,7
Défiscalisation et avancement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	- 2,4
Annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes	- 1,3
Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle pour les salariés du secteur privé	0
Mesures annoncées et restant à adopter	3,7
Taxe sur les grands acteurs du monde internet	0,5
Report de la baisse de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M€	1,7
Économies sur les dépenses de l'État	1,5
Total	- 7,4

Source : Cour des comptes à partir de la loi de finances et de ses documents annexés et de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales.

La prise en compte « en base », dans la LFI, de la moins-value de recettes pour 2018 par rapport aux prévisions du PLF (0,1 point de PIB) et les mesures de fin d'année 2018 (0,3 point de PIB) dégraderaient le déficit public prévu par le Gouvernement de 0,4 point de PIB, ce qui le porterait de 2,8 à 3,2 points de PIB. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait légèrement (- 0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.

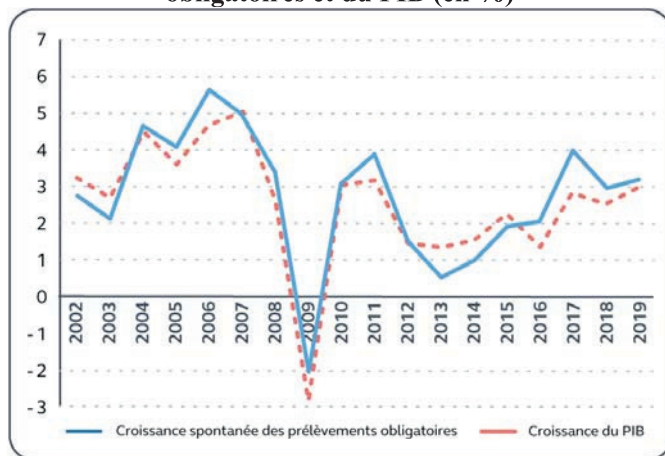
De même, la prévision de déficit structurel serait dégradée de 0,3 point de PIB, pour atteindre 2,3 points de PIB (contre 2,0 prévu dans le PLF), soit le même niveau qu'en 2018.

3 - Des mesures massives de baisse des prélèvements obligatoires et une hausse des dépenses équivalente à celle de 2018

Les prélèvements obligatoires seraient pratiquement stables à périmètre constant. En effet, la hausse, à législation constante, des prélèvements obligatoires (+34 Md€) serait très largement compensée par les mesures de baisse décidées (-31 Md€).

Le Gouvernement prévoit une croissance des prélèvements obligatoires à législation constante (ce qu'on appelle aussi leur croissance « spontanée ») de 3,2 %, très proche de celle du PIB en valeur (3,0 %) : l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB serait ainsi légèrement supérieure à l'unité, sa valeur moyenne entre 2000 et 2017. Avec le scénario économique retenu, cette prévision d'élasticité est plausible.

Graphique n° 3 : taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires et du PIB (en %)



Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et des données des comptes nationaux de l'Insee.

Les mesures de baisse des prélèvements obligatoires (de 31 Md€) porteraient à hauteur de 11 Md€ environ sur les ménages (5 Md€ inscrites en PLF auxquels s'ajoutent près de 6 Md€ décidés en fin d'année) et de 20 Md€ sur les entreprises (mais seraient proches de 0 pour celles-ci hors effet de la transformation du CICE en baisse de charges).

Sous les autres hypothèses du projet de loi de finances (scénario économique et croissance à législation constante de ces prélèvements obligatoires) laissées inchangées par le Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires prévu baisserait de 1,3 point de PIB à périmètre constant (1,1 point à périmètre courant).

Hors crédits d'impôts et facteurs exceptionnels, la croissance en valeur des dépenses publiques serait presque stable (+1,7 % en 2019 après +1,6 % en 2018)⁸. En l'absence d'un scénario actualisé d'inflation qui tienne compte de l'impact des mesures prises depuis le dépôt du PLF, mais aussi de la forte baisse des prix du pétrole depuis lors, l'évolution en volume des dépenses publiques ne peut être appréciée à ce stade de manière fiable.

Par rapport à l'exécution 2018, les dépenses de l'État étaient censées augmenter initialement en PLF 2019 de +2,8 Md€ s'agissant de la norme de dépenses pilotables⁹ et de +6,4 Md€ s'agissant de l'objectif de dépenses globales de l'État. Les mesures prises fin décembre 2018 entraînent un surcroît de dépenses estimé à 3,5 Md€, que le Gouvernement entend compenser, à hauteur de 1,5 Md€, par des économies annoncées mais non documentées.

Par ailleurs, la croissance prévue des dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) est un peu plus modérée en 2019 qu'en 2018 (+2,0 % après +2,2 %) : elle serait portée par l'accélération de l'ONDAM, qui passe de +2,3 % en 2018 à +2,5 % en 2019), mais ralentie par la faiblesse des mesures de revalorisation des prestations sociales (qui évolueraient de 0,3 % en 2019 au lieu de l'indexation usuelle sur l'inflation, permettant une économie de 3,3 Md€). Enfin, les dépenses des administrations publiques locales croîtraient dans la prévision du Gouvernement en 2019 au même rythme qu'en 2018 (+2,6 %).

⁸ 1,5 % prévu en PLF 2019 + 0,2 point lié aux mesures prises fin décembre 2018 (correspondant à 2,8 Md€ de prime d'activité + 0,4 Md€ de chèque énergie et de prime à la conversion + 0,3 Md€ sur les aides personnalisées au logement, en partie compensés par 1,5 Md€ d'économies budgétaires).

⁹ Les dépenses « pilotables » de l'État comprennent les dépenses du budget général de l'État hors contributions au compte d'affectation spécial *Pensions*, hors charges d'intérêts de la dette et hors mission Investissements d'avenir, auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes, les dépenses de quelques programmes des comptes spéciaux du Trésor « pilotables » et les impôts et taxes affectées plafonnées. Elles excluent en revanche les charges d'intérêts et les prélèvements sur recettes au bénéfice de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

La dégradation du solde public par rapport à 2018 porterait sur l'État, soumis au double impact de la transformation du CICE en baisse de cotisations et aux mesures nouvelles prises pour accroître le pouvoir d'achat. À l'inverse, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait légèrement et celui des administrations publiques locales (APUL) rapporté au PIB serait stable entre 2018 et 2019.

Tableau n° 4 : solde public par sous-secteur des administrations publiques (en % du PIB)¹⁰

	2017	2018	2019
État	- 2,8	- 3,1	- 4,0
Organismes divers d'administration centrale	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Administrations publiques locales	0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	0,3	0,6	0,8
Solde public	- 2,7	- 2,7	- 3,2

Source : Rapport économique social et financier pour 2019, actualisé à partir des informations fournies par le ministère des comptes publics.

Note : en raison d'arrondis, la somme des sous-totaux peut être légèrement différente du total.

B - Des incertitudes fortes sur le solde 2019

La prévision de solde public pour 2019 finalement retenue en LFI est soumise à plusieurs incertitudes fortes : celles qui tiennent à l'absence d'actualisation du scénario macroéconomique malgré un contexte international et budgétaire qui a sensiblement évolué depuis le dépôt du PLF ; celles qui entourent l'évaluation des mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidées pour 2019 et la prévision de certaines dépenses.

¹⁰ Il est fait l'hypothèse que les mesures de baisse de la CSG et d'avancement de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires prises dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sont intégralement compensées par l'État aux organismes de Sécurité sociale. Si des dispositions de lois de financement de la sécurité sociale prévoyaient la non-compensation par l'État des allègements de cotisations aux ASSO, cela pourrait conduire à dégrader jusqu'à 0,1 point de PIB le solde des ASSO et à améliorer celui de l'État d'un même montant.

1 - Un scénario macroéconomique fragilisé

Le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances initiale pour 2019 avait retenu des hypothèses de croissance du PIB en volume de 1,7 % en 2019 comme en 2018, de hausse des prix à la consommation hors tabac de 1,3 % en 2019 après 1,6 % en 2018 et de croissance de la masse salariale privée de 3,5 % en 2019, comme en 2018.

Ce scénario, arrêté sur la base des données connues début septembre 2018, n'a pas été modifié et c'est donc celui sur lequel repose la LFI. Or, plusieurs éléments importants et nouveaux sont intervenus depuis lors, qu'il s'agisse des mesures prises depuis le dépôt du PLF ou de l'évolution de l'environnement macroéconomique, notamment international.

Par rapport au scénario du PLF, les mesures prises depuis l'automne ont pour effet d'accroître le pouvoir d'achat des ménages de 0,8 point, ce qui devrait soutenir leur consommation et donc la croissance de l'économie française, même si une partie du surcroît de demande en résultant se traduira en importations supplémentaires.

À l'inverse, ce soutien au pouvoir d'achat intervient alors que les perspectives de croissance de nos partenaires se sont affaiblies, notamment en Europe, du fait en particulier du ralentissement plus fort que prévu de l'économie allemande, des tensions financières en Italie, de l'effet sur l'économie britannique, mais aussi sur celles de ses partenaires européens, des incertitudes persistantes sur les conditions de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la hausse des tarifs douaniers américains et chinois et de la forte baisse des marchés boursiers depuis l'été 2018.

La résultante sur la croissance française de l'impact des mesures de la fin 2018 et du ralentissement de l'activité chez nos partenaires économiques, de sens contraire, est incertaine, mais la dégradation rapide de l'environnement économique mondial, visible notamment dans les enquêtes de conjoncture, fait peser un risque plutôt à la baisse sur la prévision de croissance du Gouvernement. Dans sa prévision de décembre 2018, qui prenait en compte à la fois les dernières informations conjoncturelles et, pour une très large part, les mesures annoncées par le Gouvernement en décembre 2018, l'Insee prévoyait ainsi un acquis de croissance¹¹ de seulement 1,0 % à la fin du premier semestre. Avec ce chiffre, atteindre la prévision de croissance annuelle du Gouvernement en 2019 supposerait une très forte progression du PIB, de 0,9 % par trimestre au second semestre 2019, ce qui ne s'est pas produit depuis le premier semestre de 2006.

¹¹ L'acquis de croissance est le chiffre de croissance qui serait enregistré sur l'ensemble de l'année si la croissance du PIB était nulle au cours des trimestres restants.

Au vu des évolutions survenues depuis le dépôt du PLF, la prévision d'inflation du PLF paraît trop élevée. L'annulation des hausses de fiscalité énergétique et le gel des tarifs du gaz et de l'électricité conduiront en effet mécaniquement à diminuer l'inflation. En outre, les prix du pétrole ont nettement reflué en novembre et décembre 2018 : s'ils se maintiennent durablement au niveau atteint en début d'année 2019, ils devraient tirer vers le bas les prix des produits pétroliers par rapport à la prévision du PLF. Enfin, la remontée de l'inflation sous-jacente (c'est-à-dire hors prix des produits volatils, correspondant principalement aux produits alimentaires frais et aux prix énergétiques) attendue en PLF (+ 1,2 % en moyenne annuelle en 2019 après + 0,8 % en 2018) n'est pas acquise, compte tenu de sa modération constatée au second semestre 2018.

Si la baisse des prix de l'énergie devrait être favorable au solde public de 2019, la perspective d'une moindre inflation sous-jacente leur serait en revanche défavorable (cf. encadré « impact d'un surcroît d'inflation sur les finances publiques »), la résultante de ces deux effets étant incertaine.

Le scénario macroéconomique associé à la LFI ressort nettement fragilisé, car il ne prend en compte ni les mesures nouvelles décidées en toute fin de processus, ni l'évolution rapide de l'environnement économique depuis le dépôt du PLF. Si la prévision de croissance française sur laquelle repose la LFI, à savoir 1,7 %, n'est pas hors de portée, elle présente un risque sérieux de ne pas être atteinte.

2 - Des incertitudes sur les prévisions de recettes et de dépenses accrues par les mesures de fin d'année 2018

Les prévisions de recettes de prélèvements obligatoires et de dépenses sont entourées d'incertitudes importantes. Déjà présentes pour certaines dans le PLF, elles ont été accrues du fait des mesures décidées en fin d'année 2018.

L'introduction du prélèvement à la source crée une incertitude inhabituelle sur le rendement de l'impôt sur le revenu, que la Cour avait chiffrée à 2 Md€ à la hausse ou à la baisse¹².

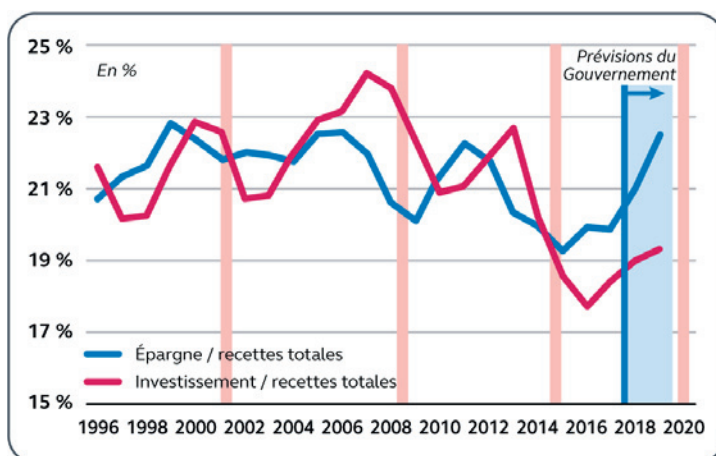
La prévision de dépenses d'indemnisation du chômage suppose la réalisation d'économies représentant de l'ordre de 0,5 Md€ pour 2019. Même dans l'hypothèse où un nouveau plan d'économies serait décidé rapidement, il y a un risque important que sa mise en œuvre ne se traduise pas par ce montant d'économies dès 2019, compte tenu des délais habituels de montée en charge de telles mesures.

¹² Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

De même, la croissance de l'investissement des APUL pourrait être plus élevée que celle prévue par le Gouvernement. Les dépenses d'investissement sont prévues en hausse de 6,3 % en 2019 par le Gouvernement. Elles seraient notamment tirées par la montée en charge de la Société du Grand Paris (SGP)¹³. Toutefois, hors SGP, la croissance de l'investissement prévue est encore forte, mais un peu plus modérée : + 4,9 % en 2019 après + 5,8 % en 2017 et 2018.

Or, la forte hausse de l'épargne qu'entraîne, dans la prévision du Gouvernement, le respect par les collectivités locales de leur objectif de dépenses de fonctionnement est de nature à entraîner une augmentation sensiblement plus forte de l'investissement que retenu dans cette prévision. Et ce d'autant plus que, au cours des cycles électoraux communaux précédents, l'investissement des APUL a généralement crû plus fortement l'année qui précède ces élections que ce qu'aurait laissé attendre le niveau de leur épargne (cf. graphique n° 4).

Graphique n° 4 : épargne et investissement des APUL rapportés aux recettes totales (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de la comptabilité nationale et du jaune transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Note : L'impact des transferts liés à la décentralisation et de la création de la Société du Grand Paris a été neutralisé. Les années d'élections municipales sont signalées par des traits verticaux.

Les incertitudes initiales ont été renforcées par celles qui s'attachent à l'impact des mesures annoncées en fin d'année 2018.

¹³ Considérée comme une administration publique locale en comptabilité nationale.

Le coût de l'élargissement de la prime d'activité décidé en fin d'année est sensible à la distribution des salaires et au taux de recours par les salariés concernés et reste donc, par nature, entouré d'incertitudes significatives.

Par ailleurs, la mesure de report de la baisse du taux de l'IS sur les grandes entreprises (+1,8 Md€) et la taxe sur les grandes entreprises du numérique (+0,5 Md€) doivent encore faire l'objet de dispositions législatives et ne sont donc pas acquises.

De même, le plan d'économies de dépenses de 1,5 Md€ sur les dépenses pilotables de l'État annoncé par le Gouvernement n'a pas été traduit en LFI et son contenu reste à définir. De surcroît, ces économies s'ajouteraient à celles déjà nécessaires pour compenser les tensions déjà présentes sur le budget de l'État (notamment sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la mission *Défense*, en dépit de la poursuite de l'amélioration de la budgétisation de ces opérations) dans le cadre du projet de loi de finances ou celles qui peuvent apparaître en cours d'exécution, à l'instar des mesures salariales décidées en décembre 2018 en faveur des forces de sécurité intérieure.

*
**

Au total, la prévision d'un déficit public à 3,2 points de PIB en 2019 est fragile : elle suppose notamment que la croissance ne s'affaîssera pas en 2019, comme le laissent craindre les dernières informations conjoncturelles, que l'impact des mesures adoptées dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sera intégralement compensé par les mesures d'économies annoncées et, enfin, que les objectifs de dépenses contenus dans les lois financières de 2019 seront strictement respectés.

C - Une nette dégradation du solde et de la dette publics qui met en évidence la fragilité du redressement de nos finances publiques

Les perspectives de finances publiques pour 2019 témoignent de la fragilité du redressement opéré à ce jour : les mesures d'urgence visant à répondre à la crise sociale ont suffi à porter la prévision de déficit public au-dessus du seuil de 3 points de PIB, à limiter à 0,2 point de PIB l'ajustement structurel prévu sur les trois années 2017, 2018 et 2019 et à faire augmenter de nouveau la dette publique rapportée au PIB, alors même

que la croissance au cours de ces trois années devrait être supérieure à son potentiel. Ce constat ne fait que confirmer que la France, du fait du caractère incomplet de l'assainissement de ses finances publiques, ne dispose que de peu de marges budgétaires pour faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

1 - Une nette dégradation du solde public

Après deux années sous le seuil des 3 points de PIB, le déficit effectif lui serait ainsi à nouveau supérieur en 2019 (3,2 points de PIB). Le retour du déficit au-dessus de 3 points de PIB ne conduira toutefois pas nécessairement à une nouvelle ouverture de la procédure pour déficit excessif, si le déficit n'est que de peu supérieur au seuil de 3 points de PIB, comme le prévoit actuellement le Gouvernement, et si son retour sous ce seuil en 2020 est considéré comme crédible par les instances européennes, compte tenu de l'effet ponctuel de la transformation du CICE en baisse de cotisations.

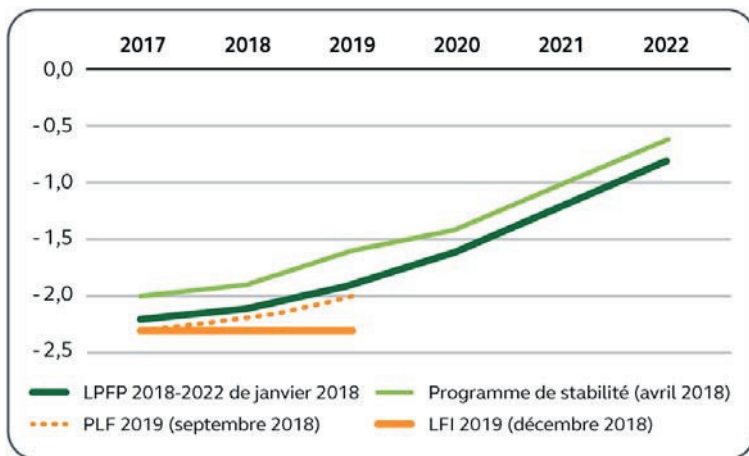
L'absence d'amélioration du solde structurel désormais affichée pour 2019, après une évolution similaire en 2018, est en revanche nettement en contradiction avec nos engagements européens.

Avant prise en compte des mesures annoncées en fin d'année 2018, la réduction affichée du solde structurel était déjà inférieure à celle que demandait le respect de nos engagements européens. La Commission européenne avait ainsi souligné, dans sa lettre au Gouvernement français du 19 octobre 2018, un « risque de déviation » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé en 2019 et un « risque de déviation significative » par rapport à l'ajustement budgétaire recommandé pour les années 2018 et 2019 prises dans leur ensemble. Les mesures décidées en fin d'année 2018, conduisant à une stabilité affichée du solde structurel en 2019, ont encore éloigné la France du respect de ses engagements européens.

C'est au printemps prochain, lors de l'examen du programme de stabilité de la France, que la Commission européenne révisera son évaluation des finances publiques de la France, comme celle des autres pays.

Le déficit structurel prévu s'écarte par ailleurs désormais sensiblement de la cible visée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 (graphique n° 5), dont l'ambition était pourtant limitée, avec une amélioration de seulement 0,4 point de PIB au total sur les années 2018 et 2019.

**Graphique n° 5 : prévisions successives de solde structurel
(en points de PIB)**



Source : Cour des comptes.

2 - Un décalage croissant avec les autres pays européens

Dans les prévisions de novembre 2018 de la Commission européenne, la zone euro présentait pour 2019 un déficit effectif inférieur à 1 point de PIB, bien qu'en dégradation légère par rapport à 2018 (0,8 point de PIB en 2019, après 0,6 point de PIB en 2018), dans un contexte où la plupart des pays ont déjà bien entamé l'assainissement de leurs finances publiques. Le déficit de la France se situait dans cette prévision à 2,7 points de PIB, soit un niveau supérieur à l'ensemble de ses partenaires de la zone euro, à l'exception de l'Italie (2,9 points de PIB).

Dans ces prévisions, le solde structurel de la zone euro (à -1,0 point de PIB), quoiqu'en dégradation de 0,3 point de PIB, restait nettement moins dégradé que celui de la France (- 2,3 points de PIB dans la prévision de la Commission et du Gouvernement) et seules l'Espagne et l'Italie présentaient, au sein de la zone euro, un déficit structurel plus élevé que celui de la France.

Depuis la publication de ces prévisions, la France a toutefois pris des mesures qui conduisent, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader sensiblement le déficit prévu pour 2019. À l'inverse, l'Italie a réduit le coût de plusieurs mesures incluses dans son projet de loi de finances, suite à des échanges avec la Commission européenne, celle-ci ayant signalé dans son avis du 21 novembre 2018 que le projet de loi de finances italien ne respectait pas les exigences du pacte de stabilité et de croissance.

Par rapport à la prévision de la Commission de novembre 2018, la prise en compte des éléments les plus récents conduirait ainsi, toutes choses égales d'ailleurs, à dégrader encore la position de la France au sein de la zone euro, s'agissant tant du déficit effectif, qui repasserait au-dessus de celui de l'Italie et serait donc le plus élevé de la zone euro, que du déficit structurel, qui se rapprocherait de celui de l'Espagne et de l'Italie.

3 - Une dette publique qui continuerait d'augmenter, ne laissant que peu de marges de manœuvre

Le solde public pour l'année 2019 prévu dans le rapport économique, social et financier (RESF) était légèrement inférieur au solde stabilisant le ratio d'endettement : plus forte qu'en 2018, la croissance attendue du PIB en valeur (3,0 % contre 2,5 %), qui réduit mécaniquement le poids dans le PIB de la dette passée, permettait en effet de compenser l'accroissement imputable au déficit élevé de 2019. De fait, le ratio de dette publique sur PIB devait diminuer très légèrement dans la prévision du PLF, de 0,1 point de PIB, pour s'élever à 98,6 points de PIB en 2019. Le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision de dette publique depuis le dépôt du PLF, mais les mesures annoncées à la fin de l'année 2018 ayant accru le déficit prévu pour 2019, la dette publique rapportée au PIB devrait également être révisée à due concurrence, pour afficher une augmentation cette année. Cette hausse serait encore accrue si la croissance se révélait plus faible que prévu par le Gouvernement, comme le laissent craindre les dernières évolutions conjoncturelles, ou si le déficit était supérieur à celui prévu. Le besoin de financement de l'État pour 2019 a en revanche été actualisé, ce qui a notamment conduit l'Agence France Trésor (AFT) à afficher un montant prévisionnel d'émissions à moyen et long terme (OAT), net de rachats, de 200 Md€ au lieu de 195 Md€ en LFI.

Dans le même temps, selon les prévisions de la Commission européenne, la dette publique de l'Allemagne passerait nettement en dessous de 60 points de PIB tandis que celle de la zone euro hors Allemagne et France baisserait de nouveau, à 95,7 points de PIB, et passerait donc significativement en dessous de celle de la France.

La France est désormais l'un des pays les plus endettés en Europe, après la Grèce, l'Italie, le Portugal et la Belgique. Or, suite à la dernière crise financière de 2008-2009, ces pays ont enregistré des tensions sur leurs taux d'intérêt, voire des difficultés de refinancement de leur dette¹⁴, ce qui les a conduit à mener des programmes d'ajustement budgétaire rigoureux sans pouvoir amortir le choc macroéconomique par une politique de soutien à l'activité. Même si la situation de la France n'est pas totalement comparable à celle de ces pays, le haut niveau d'endettement public en France et le niveau important de déficit public ne laissent donc que peu de marges de manœuvre, notamment en cas de retournement de la conjoncture ou de situation de crise.

CONCLUSION

Au terme de l'exercice 2018, les déficits publics resteraient élevés. Selon le Gouvernement, les déficits effectif et structurel seraient stables, alors que la croissance économique est restée supérieure (1,7 % selon les dernières prévisions du Gouvernement, 1,5 % selon la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2018) à son potentiel (1,25 % selon le Gouvernement). La dette publique rapportée au PIB augmenterait encore, alors qu'elle baisse dans la totalité des autres pays européens.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, la France présentait une amélioration limitée du solde structurel, conforme à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, mais déjà en deçà des engagements européens de la France.

Les mesures décidées en fin d'année 2018 ont modifié cette trajectoire et le déficit prévu en LFI atteint désormais 3,2 points de PIB en 2019. Cette prévision n'intègre pas l'impact des mesures d'urgence votées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Le Gouvernement a annoncé vouloir adopter courant 2019 des mesures de hausse de prélèvements obligatoires et de baisse des dépenses de l'État d'un montant équivalent afin de maintenir à 3,2 points de PIB le déficit prévu.

¹⁴ De même, certains pays, bien que moins endettés que la France, comme l'Espagne et l'Irlande, ont également été confrontés à ce type de difficultés.

Ainsi, après deux années de déficit inférieur à 3 points de PIB, le déficit effectif prévu dépasserait à nouveau ce seuil en 2019, sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations et des baisses de prélèvements obligatoires substantielles en faveur des ménages, sans effort supplémentaire sur les dépenses par rapport à 2018. Hors mesures exceptionnelles (transformation du CICE en baisse de cotisation en 2019 et remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes en 2018), le déficit effectif baisserait toutefois légèrement (-0,2 point de PIB) entre 2018 et 2019.

Le déficit structurel serait au mieux stable, à 2,3 points de PIB, soit loin de l'objectif de moyen terme (OMT) de déficit structurel (fixé à 0,4 point de PIB pour la France), ce que la moitié des pays de la zone euro a déjà réalisé. Enfin, la dette publique rapportée au PIB devrait encore augmenter en 2019.

Ce scénario de finances publiques, préoccupant, est en outre affecté de multiples fragilités. En particulier, le scénario macroéconomique sous-jacent ne tient pas compte des informations conjoncturelles récentes, globalement plutôt défavorables à la croissance française, ni, en sens inverse, de l'impact des mesures adoptées fin 2018 et certaines mesures annoncées pour limiter la hausse du déficit, d'un montant total de 3,7 Md€, restent à concrétiser.

Dans ces conditions, la Cour estime indispensable que le Gouvernement présente, dès que possible, des projets de lois financières rectificatives, pour l'État et la sécurité sociale, intégrant de manière exhaustive et sincère l'ensemble des mesures annoncées ainsi que les conséquences de l'évolution de la situation macroéconomique. Au-delà, il devra actualiser la trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation de janvier 2018. Cette trajectoire devrait servir de base à un redressement en profondeur de nos finances publiques, plus que jamais nécessaire, les événements récents ayant démontré l'insuffisance et la grande fragilité du redressement opéré jusqu'à présent.

Une réduction soutenue des déficits effectif et structurel est impérative de manière à amorcer enfin la décrue du ratio de dette publique au PIB et à retrouver des marges de manœuvre budgétaires permettant, notamment, de faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires, un tel assainissement, a fortiori si on veut l'accompagner d'une baisse de prélèvements obligatoires, passe nécessairement par une maîtrise accrue des dépenses publiques.

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	50

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

Nous remercions la Cour pour ses travaux qui permettent d'éclairer les citoyens sur la situation des finances publiques françaises et qui nous invitent à poursuivre l'amélioration de ces dernières. C'est l'objectif constant du Gouvernement depuis 2017.

Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, les résultats obtenus par le Gouvernement depuis 2017. À la suite de l'atteinte d'un déficit public inférieur à 3 % du PIB en 2017, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte depuis 2009. Ce résultat est en particulier le fruit d'un effort important sur la dépense, bien au-delà de ce que la Cour estimait atteignable dans son audit de juin 2017. De même, la maîtrise du budget de l'État en 2018 dénote la détermination et la capacité du Gouvernement à rétablir, dans la durée, l'équilibre des finances publiques.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 traduit cette ambition qui s'appuie sur une baisse de plus de 3 points du poids de la dépense publique dans la richesse nationale. Les mesures nouvelles prises par le Gouvernement en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale, ont certes conduit à ajuster la trajectoire de finances publiques mais ne remettent nullement en cause la détermination du Gouvernement à respecter ses engagements de maîtrise de la dépense publique.

Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2018, d'une part et sur les perspectives 2019, d'autre part.

1- S'agissant de la situation des finances publiques en 2018

L'exécution du budget 2018 prouve que le changement de méthode engagé par le Gouvernement sur le périmètre de l'État s'est révélé efficace et adapté. Des efforts substantiels ont été opérés quant à la qualité de la budgétisation initiale. L'important réhaussement des crédits ainsi que l'introduction de provisions pour aléas ont permis d'améliorer la sincérité du budget de l'État, ce qui a été régulièrement relevé par les observateurs, dont le Haut Conseil des Finances publiques. L'abaissement corollaire du taux de mise en réserve de 8% à 3% sur les crédits hors masse salariale a induit une responsabilisation accrue des gestionnaires publics.

La gestion budgétaire de 2018 s'est ainsi déroulée sur une base renouvelée, permettant d'éviter d'avoir à procéder à d'importants mouvements en gestion, ce qui constitue une réelle rupture avec les pratiques antérieures. Pour la première fois depuis plus de trente ans, le Gouvernement n'a pas opéré d'ouverture et d'annulation de crédits par décret d'avance. L'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura donc été décidée par le Parlement, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative, désormais anticipé et recentré sur la seule gestion, permettant la mise à disposition des crédits ouverts en LFR dès le 11 décembre.

Ces efforts en budgétisation et en gestion devraient permettre de consolider, pour la deuxième année consécutive, un déficit public sous 3 %. La prévision de solde nominal 2018 retenue en loi de finances rectificative en novembre s'établit en effet à -2,6 % du PIB, prévision qui a été revue à - 2,7 % en loi de finances initiale 2019 pour tenir compte des nouveaux risques anticipés fin décembre quand il a fallu présenter en nouvelle lecture un texte intégrant en 2019 les mesures annoncées par le Président de la République. Les derniers éléments connus sur la situation d'exécution du budget de l'État, à savoir une amélioration du solde budgétaire de 4 Md€ par rapport à celui prévu en loi de finances rectificative, constituent un aléa favorable vis-à-vis d'une prévision qui reste soumise aux incertitudes traditionnelles à ce stade de l'année. Par ailleurs, sur le champ des administrations publiques locales les dernières remontées comptables disponibles indiquent que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales seraient contenues et inférieures à 1,2 %, ce qui indiquerait que la contractualisation introduite dans la LPFP produit les effets escomptés.

La Cour considère qu'il n'y a pas de réduction du déficit structurel en 2018. Or, il convient de rappeler que la stabilisation du déficit structurel se décompose en un effort significatif en dépense (0,2 point de PIB), dont l'impact sur les finances publiques est néanmoins atténué par l'importante baisse de prélèvements obligatoires (-0,2 point de PIB) engagée par le Gouvernement dans le cadre d'une stratégie de soutien à la compétitivité de nos entreprises et au pouvoir d'achat des Français. En tout état de cause, ces résultats confirment la détermination et la capacité du Gouvernement à tenir ses objectifs de maîtrise des finances publiques.

2- S'agissant de l'année 2019

En ce qui concerne l'année 2019, le projet de loi de finances prévoyait initialement un déficit public à 2,8% du PIB, en cohérence avec la stratégie de finances publiques retenue par le Gouvernement. Dans des délais extrêmement contraints, le Gouvernement a revu la trajectoire de finances publiques afin de tenir compte de la mise en œuvre des mesures de baisse des prélèvements obligatoires et de hausse de dépenses annoncées par le Président de la République en décembre dernier, en réponse à l'urgence économique et sociale. La prévision de solde public s'établit désormais à - 3,2 % du PIB pour 2019. Si le déficit public devrait effectivement repasser en 2019 au-dessus de 3 % du PIB, cette dégradation ne sera toutefois que ponctuelle, limitée et exceptionnelle, eu égard notamment à la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations et au double coût temporaire induit (-2,3 % sans cet effet exceptionnel).

La Cour invite le Gouvernement à mettre en œuvre incessamment l'ensemble des mesures de redressement permettant de réduire l'impact sur les finances publiques des mesures d'urgence. Or, une partie du redressement a déjà été opéré dès la loi de finances initiale avec la suppression de la niche fiscale sur les bénéfices intragroupe et la totalité des mesures envisagées ont été annoncées et seront mises en œuvre en 2019.

Au-delà de la mise en œuvre des mesures d'urgence et de la compensation de leur impact sur les finances publiques, la Cour s'inquiète de certaines tensions sur le budget de l'État qui doivent toutefois être relativisées. S'agissant une nouvelle fois des opérations extérieures du ministère des armées et comme le souligne la Cour, la provision dédiée a été augmentée de 200 M€ par rapport à 2018, marquant une nouvelle étape dans la sincérisation du budget de l'État.

Enfin, comme souligné précédemment, le processus engagé avec les 322 collectivités concernées par le champ de la contractualisation produit les effets escomptés de maîtrise des dépenses de fonctionnement en dessous de 1,2 % en 2018. La maîtrise observée des dépenses de fonctionnement et les incitations produites par le mécanisme de reprise financière en cas de dépassement confortent notre prévision d'évolution des dépenses de fonctionnement sur le champ des collectivités territoriales telle qu'inscrite dans la LPFP.

En conclusion, s'agissant de la trajectoire de finances publiques au-delà de 2019, nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de poursuivre la réduction des déficits nominaux et structurels. Les éclairages du projet d'insertion relatifs à la dette publique nous en montrent la nécessité. C'est en ce sens qu'une trajectoire actualisée sera présentée à l'occasion de la présentation du prochain Programme de stabilité, dans le but de sécuriser la diminution du ratio de dette publique brute sur la durée de la programmation.

Chapitre II

Les politiques publiques

1. La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions
2. La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever
3. La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir

1

La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions

PRÉSENTATION

En 2017, 516 000 salariés détachés ont été déclarés en France. Instauré par une directive européenne du 16 décembre 1996, le détachement de travailleurs permet à une entreprise, établie dans un État membre, d'affecter, sous son contrôle et pour une durée limitée, un ou plusieurs de ses salariés à la réalisation d'une prestation de service pour le compte d'une entreprise ou d'une entité publique située dans un autre État membre. Une directive d'application, adoptée le 15 mai 2014, a renforcé la capacité des pouvoirs publics nationaux à en contrôler l'usage. Puis, dans le but à nouveau de prévenir les abus constatés, une révision de la directive de 1996 a été adoptée le 28 juin 2018, notamment afin d'instaurer le principe selon lequel « à travail égal », il doit y avoir « rémunération égale sur un même lieu ».

Le détachement de travailleur constitue un régime particulier de travail mal connu et qui fait l'objet de nombreuses fraudes. Si ces abus sont liés à l'activité d'entreprises installées en dehors du territoire national, ils font toujours intervenir un bénéficiaire final installé en France et peuvent même être organisés à partir de la France.

Dans ce contexte, la Cour a mené une enquête sur la lutte contre la fraude en matière de travail détaché et la mise en œuvre par la France des directives européennes sur ce sujet. Elle a conduit des investigations auprès de tous les acteurs concernés, au niveau national, dans deux régions, trois départements, ainsi qu'auprès de la Commission européenne et en Belgique, en Roumanie et au Portugal.

Au terme de ces travaux, la Cour constate que l'usage du travail détaché conduit à trois formes de fraude (I). Si la politique de lutte contre la fraude produit de premiers effets, des progrès importants doivent être réalisés dans trois domaines prioritaires (II).

I - Le travail détaché : trois formes de fraude

Le travail détaché est un régime d'emploi particulier (A), dont l'usage est en croissance mais mal connu en termes statistiques (B). Il donne lieu à trois formes de fraudes (C).

A - Un régime d'emploi particulier

En application de la directive européenne ayant instauré ce statut en 1996¹⁵, un travailleur détaché est un salarié d'un employeur exerçant son activité dans un État membre qui, sous la direction de cet employeur, va exécuter son travail dans un autre État membre pendant une période limitée. Ce détachement se réalise dans le cadre d'un contrat de prestation de service internationale conclu par l'entreprise employant le salarié avec une entreprise ou une entité publique d'un autre État membre. Le contrat peut porter sur l'exécution d'un travail précis ou sur la mise à disposition du salarié au titre de l'intérim. La directive, conçue alors que la Communauté européenne comptait 15 membres, est appliquée dans les 28 pays de l'Union européenne et les quatre pays de l'Association européenne de libre échange (Norvège, Islande, Suisse, Lichtenstein).

Le détachement de travailleurs place le salarié concerné dans une position d'emploi singulière, pendant une période limitée, mais non définie par la directive de 1996 : il reste affilié pendant 24 mois à la sécurité sociale de son pays d'origine¹⁶ et le droit du travail de ce pays d'origine s'applique, à l'exception d'un « noyau dur » de règles du pays de destination en matière de droit du travail, règles qui doivent être respectées. Ce « noyau dur » concerne le salaire minimum applicable, y compris la majoration pour heures supplémentaires, la durée maximale de travail, les durées minimales de repos et de congés. Il inclut également les conditions de mise à disposition des salariés intérimaires, ainsi que les questions liées à la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, à la protection des femmes enceintes et des enfants et à la non-discrimination. Dans le cas d'un détachement en France et quand le salarié perçoit une rémunération inférieure au minimum légal, l'employeur doit ainsi lui verser une allocation dite de détachement pour porter son salaire au niveau du Smic. Il doit également prendre en charge les dépenses de voyage, logement et nourriture liées au détachement.

¹⁵ Directive 96/71/CE.

¹⁶ En vertu du règlement européen portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale qui s'applique aux travailleurs se déplaçant à l'intérieur de l'Union européenne.

À la demande notamment de la France, la directive de 1996 a été complétée par une directive d'exécution adoptée en mai 2014¹⁷. Sans modifier le texte de 1996, celle-ci précise comment déterminer le caractère véritable du détachement, les responsabilités des donneurs d'ordres pour lesquels la prestation de service est réalisée et les exigences administratives pouvant encadrer le recours à cette forme de travail. Les États membres avaient jusqu'à juin 2016 pour transcrire cette directive dans leur droit national, mais ce délai n'a pas été systématiquement respecté¹⁸.

À la suite de la demande présentée par sept États membres (France, Allemagne, pays du Benelux, Autriche et Suède), la Commission européenne a présenté en mars 2016 un projet de révision de la directive de 1996 pour garantir des conditions de rémunération équitables et de concurrence égales. Après des négociations difficiles, la directive de 1996 révisée a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 28 juin 2018¹⁹.

La révision du 28 juin 2018 de la directive de 1996

Cette révision encadre la durée de détachement : après 12 mois, pouvant être prolongés de 6 mois sur demande motivée de l'employeur, l'ensemble du droit du travail du pays d'accueil s'applique au travailleur détaché (hors procédures liées à la conclusion et à la fin du contrat de travail et régimes complémentaires de retraite).

Le « noyau dur » fait l'objet d'une triple extension : ce ne sera plus seulement le salaire minimum qui devra être respecté, mais toutes les rémunérations des travailleurs détachés qui devront être conformes à la législation et aux pratiques de l'État d'accueil, y compris les primes et indemnités ; les conventions collectives d'application ou d'effet général seront appliquées aux salariés détachés pour les matières relevant du « noyau dur » ; les États pourront également imposer l'ensemble des conditions de travail et d'emploi de l'intérim aux salariés détachés.

Enfin, les pouvoirs de suivi et de contrôle des États membres sont renforcés, afin de permettre la mise en place des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives ».

La nouvelle directive, qui, à ce stade, ne couvre pas le secteur du transport routier, sera appliquée à partir du 30 juillet 2020, la directive de 1996 restant en vigueur jusqu'à cette date. La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 a autorisé le Gouvernement à la transposer par ordonnance.

¹⁷ Directive 2014/67/UE.

¹⁸ Le Portugal a par exemple transposé le texte par une loi de juillet 2017.

¹⁹ Directive (UE) 2018/957.

B - Une forme de travail en croissance mais mal connue

Les données européennes permettant d'effectuer des comparaisons entre pays ne sont pas exhaustives en matière de travail détaché et la France ne dispose de chiffres robustes que depuis l'automne 2016.

1 - Des données non exhaustives au plan européen

Selon la Commission, le développement de la mobilité des travailleurs est un signe de l'approfondissement de l'intégration européenne. Chaque année, elle produit un rapport sur les travailleurs détachés sur la base des données recueillies deux années auparavant dans le cadre du système européen de coopération en matière de sécurité sociale. Cependant, comme la Commission le reconnaît elle-même, ces données ne sont pas exhaustives. La production par les entreprises des formulaires attestant de l'utilisation du système de coopération en matière de sécurité sociale (formulaire A1) n'est en effet pas une formalité préalable obligatoire au détachement. S'y ajoutent des difficultés liées à la remontée des informations au niveau national et à leur partage entre États membres.

2 - La France, deuxième pays d'accueil et quatrième pays d'envoi de travailleurs détachés selon les statistiques européennes

Les données européennes restent, néanmoins, la seule source pour établir des comparaisons entre pays : elles doivent être prises avec précaution, leur maniement reposant sur l'hypothèse que la non-exhaustivité des données se situe dans des ordres de grandeur comparables d'un pays à l'autre.

Dans les statistiques européennes, la France apparaît comme le deuxième pays d'accueil de travailleurs détachés (203 000 formulaires reçus en 2016), largement après l'Allemagne. Elle est suivie par la Belgique et l'Autriche. En termes d'envoi de travailleurs détachés à l'étranger, la France occupe le quatrième rang (132 000 formulaires émis), loin derrière la Pologne et l'Allemagne et juste après la Slovaquie.

De 2010 à 2016, le nombre de formulaires émis pour des travailleurs détachés a augmenté à un rythme annuel de 7,4 % au niveau européen. Durant cette période, pour la France, à l'inverse, le nombre de formulaires émis pour des détachements à l'étranger a stagné (- 0,2 % en rythme annuel, en tenant compte d'une légère remontée en 2016).

Les situations des pays sont très contrastées en termes d'écart entre les formulaires émis et reçus. Parmi les pays accueillant plus de travailleurs détachés qu'ils n'en envoient, la France se situe au quatrième rang (après l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et devant les Pays-Bas et l'Autriche). La Pologne est à l'inverse le pays qui présente le plus grand écart entre le nombre de travailleurs envoyés à l'étranger et le nombre de travailleurs détachés accueillis sur son territoire ; elle est suivie par la Slovénie, la Slovaquie, la Hongrie, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Roumanie.

La durée moyenne de détachement à l'étranger varie également fortement pour les 16 pays ayant fourni cette statistique en 2016 : elle s'établit à 44 jours en France, soit la durée la plus courte, et dépasse 230 jours dans sept pays, dont la Hongrie, la Pologne et la Croatie.

3 - Plus de 500 000 salariés détachés déclarés en France en 2017

Depuis octobre 2016, les entreprises détachant des salariés en France sont tenues d'effectuer une télé-déclaration préalable de détachement auprès de la direction générale du travail (DGT). La non-exécution de cette formalité est sanctionnée par une amende administrative de 2 000 € par salarié non déclaré et elle peut aller au total jusqu'à 500 000 €. Cette déclaration préalable était obligatoire depuis plus de 15 ans, mais toutes les entreprises étaient loin de s'y conformer du fait d'une mauvaise connaissance des formalités, de l'absence de service en ligne spécialisé et de sanctions limitées en cas de non-respect. En outre, les déclarations sur papier effectuées auprès des services déconcentrés de la DGT donnaient lieu à des remontées parfois incomplètes au niveau national. Depuis l'automne 2016, à la suite d'un projet lancé en 2014, l'administration française dispose désormais de données solides sur le nombre de travailleurs détachés pour établir notamment le rapport publié chaque année par la DGT sur cette question.

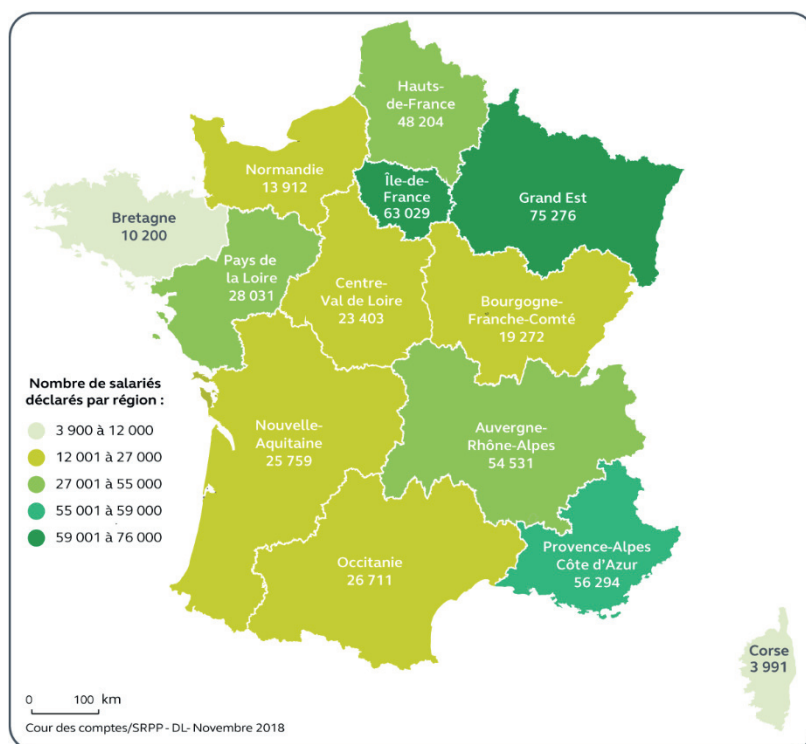
Ce contexte antérieur d'incertitudes est à prendre en compte pour apprécier la très nette augmentation du nombre de salariés détachés déclarés en France en 2017 (516 000) par rapport à 2016 (354 000). Dans cette hausse, il est difficile de faire la part entre la croissance de la proportion d'entreprises procédant à la déclaration de leurs travailleurs détachés, la plus grande fiabilité du processus de décompte par les services de l'État et la poursuite de l'augmentation du recours aux prestations de services internationales, constatée dans l'ensemble de l'Union européenne.

4 - Des emplois concentrés dans certains secteurs, des salariés de nationalités parfois inattendues

Sur cette base, la DGT estime que le recours au travail détaché équivaut à 2 % de l'emploi salarié total²⁰ (contre 0,8 % pour la Commission européenne, avec les données dont elle dispose).

En termes géographiques, les deux tiers des salariés détachés le sont dans cinq régions : quatre régions frontalières (Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France) et l'Île-de-France.

Carte n° 1 : nombre de travailleurs détachés déclarés par région d'accueil (sur les dix premiers mois de 2017)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

²⁰ Ce ratio constitue une approximation, supérieure au ratio réel. On rapporte ici en effet le nombre de salariés détachés au nombre total de salariés, sans prendre en compte le volume d'heures effectivement travaillées dans l'année. Les déclarations effectuées par les entreprises sur les durées de détachement ne sont, à ce stade, pas suffisamment stabilisées pour affiner cette statistique.

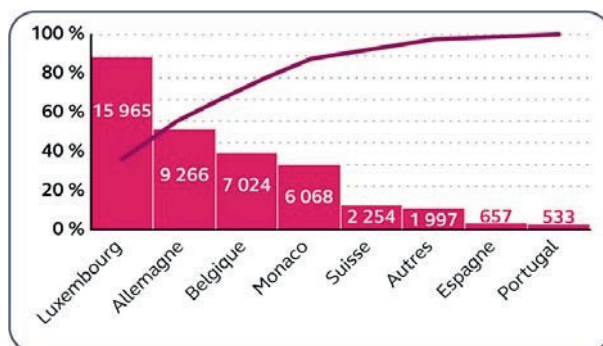
En examinant les déclarations de salariés détachés effectuées par les 209 000 entreprises ayant télé-déclaré, des écarts importants apparaissent entre la nationalité de ces entreprises et celle, parfois inattendue, des 516 000 salariés qu'elles détachent.

Sept pays concentrent près des trois quarts (73 %) des entreprises déclarant des salariés détachés : il s'agit de l'Allemagne, suivie de l'Espagne, du Portugal, de la Belgique, de l'Italie, de la Pologne et du Luxembourg. Les pays membres de l'Union européenne avant son élargissement aux pays de l'Est sont donc largement dominants du point de vue de la provenance des entreprises effectuant en France des prestations de service internationales : plus de 40 % de ces entreprises sont établies en Allemagne, en Belgique, en Italie ou au Luxembourg ; 22 % le sont en Espagne ou au Portugal. Seules 8 % sont installées en Pologne.

La situation apparaît sous un jour différent lorsque l'on examine la nationalité des salariés détachés. Les ressortissants portugais, puis polonais, allemands, roumains, français, belges, espagnols et italiens sont les plus souvent détachés en France. Ces huit nationalités concentrent près de 70 % du flux de la main-d'œuvre détachée en France. Les ressortissants issus de pays d'Afrique apparaissent juste après et sont plus de 20 000 à être détachés en France par des entreprises européennes. Dans certains cas, le détachement de travailleurs procède de montages complexes faisant intervenir plusieurs pays.

Le cas des salariés de nationalité française détachés par des entreprises d'autres États membres pour travailler en France mérite une attention particulière. Selon les données détaillées examinées lors de l'enquête, cette situation concerne 43 750 personnes (8,5 % des travailleurs détachés). 21 % d'entre eux sont employés par des sociétés allemandes et 55 % par des entreprises luxembourgeoises, monégasques ou suisses.

Graphique n° 1 : principaux pays détachant en France des salariés de nationalité française (2017)



Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par la DGT

Enfin, en termes de secteurs d'activité, l'intérim arrive au premier rang (144 000 salariés détachés) et connaît une évolution très dynamique sur trois ans. Viennent ensuite l'industrie (101 000 salariés détachés), avec une croissance également soutenue, le BTP (68 500 salariés détachés), dont le nombre de salariés détachés diminue depuis 2015, et les prestations intra-groupe (48 000 salariés détachés), qui sont en très nette augmentation.

En reclassant les salariés détachés au titre de l'intérim dans le secteur d'activité où ils exercent leur mission, le travail détaché est très concentré dans certains domaines d'activité, où il joue un rôle significatif. Il équivaut ainsi à 21,9 % du total de l'emploi dans l'agriculture, 5,7 % dans le BTP et 2,2 % dans l'industrie²¹.

C - Trois formes de fraude qui peuvent se cumuler

Il existe de multiples formes de fraude au détachement de travailleurs, sans que les données disponibles ne permettent à ce jour d'en évaluer le niveau exact. Trois grandes catégories de fraude, qui peuvent se cumuler, ont été identifiées : l'omission des formalités déclaratives et notamment de la déclaration préalable de détachement ; le non-respect des règles attachées au « noyau dur » de droits garantis aux travailleurs détachés ; et, enfin, la fraude complexe, en particulier la fraude à l'établissement.

1 - L'omission des formalités obligatoires

L'omission des formalités obligatoires, et en particulier l'absence de déclaration préalable au détachement, est relevée de façon récurrente par l'inspection du travail. Celle-ci a ainsi prononcé sur ce motif plus de 1 000 sanctions administratives en 2017, pour environ 11 500 interventions ayant concerné le travail détaché. Entre janvier et août 2017, les trois quarts des amendes ont concerné le BTP ; 35 % ont été notifiées au donneur d'ordres, le reste l'ayant été à l'entreprise employant le salarié détaché. Les amendes prononcées se sont élevées à 5,9 M€ en 2017, dont plus de la moitié avait été recouvrée à la fin de l'année 2017.

²¹ Ces ratios, calculés par la DGT et la DG Trésor à la demande de la Cour, rapportent les salariés détachés déclarés, sans tenir compte de la durée réelle de leur mission, à l'ensemble des emplois nationaux (salariés et indépendants) dans les secteurs concernés. S'ils ne mesurent pas la part réelle du travail détaché dans l'emploi, ils permettent d'identifier les secteurs qui recourent proportionnellement le plus au travail détaché.

Si la détection des entreprises concernées n'est pas aisée, en revanche, une fois l'entreprise repérée, la caractérisation de ces fraudes est simple. L'augmentation très soutenue du nombre de déclarations intervenue depuis l'alourdissement des sanctions laisse penser que cette forme de fraude était encore plus répandue dans le passé. Elle nuit à la qualité du recensement des travailleurs détachés, qui est indispensable pour pouvoir cibler efficacement les contrôles. De plus, les entreprises qui ne déclarent pas les salariés préalablement à leur détachement cherchent, peut-être, à masquer d'autres irrégularités.

2 - Le non-respect du « noyau dur » du droit du travail national applicable aux salariés détachés

La deuxième catégorie de fraude a trait aux entreprises ne respectant pas le « noyau dur » du droit français applicable aux salariés détachés (salaire minimum, durée de travail, repos et congés, conditions de travail et d'hébergement en particulier). Malgré des interventions programmées des services de contrôle les fins de semaine, la caractérisation de ces faits est difficile du fait de problèmes linguistiques, de la présence de la hiérarchie du salarié, de l'existence parfois de doubles registres pour les décomptes horaires ou encore de la pratique du paiement en numéraire dans certains secteurs. Ce type de fraude représente une infraction pénale sur cinq parmi celles relevées par l'inspection du travail en matière de détachement de travailleurs en 2016 et 2017.

Cette fraude concerne tout particulièrement les durées de travail et les repos hebdomadaires. De fait, face à l'écart de salaire que représente pour les travailleurs détachés le paiement d'une rémunération équivalente au Smic, certains de ces travailleurs sont prêts à accepter des horaires de travail particulièrement amples, d'autant qu'ils n'ont pas toujours connaissance du droit qui leur est applicable. En comparaison, la fréquence des fraudes liées au non-paiement d'une rémunération au moins équivalente au Smic est moindre, en tout cas dans le secteur du BTP, même s'il est difficile de s'assurer du versement effectif de la rémunération déclarée en cas de paiement en liquide.

Deux exemples de prévention des fraudes en matière de rémunération

La Belgique a récemment interdit le paiement des rémunérations en liquide. Ceci permet de demander, lors des contrôles, les fiches de paye avec la preuve du paiement des salaires auprès d'une banque.

L'Allemagne a introduit en 2015 un salaire minimum national de 8,5 € bruts par heure. Cette mesure résulte notamment d'une saisine des autorités européennes par la Belgique pour distorsion de concurrence liée à l'absence de salaire minimum appliqué aux salariés détachés en Allemagne dans la filière porcine. L'Allemagne était devenue, en 2010, le premier producteur européen de porcs et avait recours à plus de 75 % de main-d'œuvre détachée dans ses abattoirs, selon le syndicat concerné.

Enfin, des cas très préoccupants de conditions indignes de travail et d'hébergement sont régulièrement relevés, en particulier, mais pas seulement, dans le secteur de l'agriculture. Certaines situations peuvent être qualifiées de traite des êtres humains et entraîner des conséquences extrêmement graves : décès de salariés, maladies dues au manque d'hygiène, malnutrition, privation de la liberté d'aller et venir sur le temps de congés et de repos, etc.

De manière générale, ce type de fraude se concentre sur les métiers très peu qualifiés de l'agriculture, du BTP, du transport et de l'industrie. Il concerne essentiellement des ressortissants venant de pays à bas coûts de main-d'œuvre, parfois extérieurs à l'Union européenne et disposant ou non des titres de travail permettant d'y exercer une profession (environ 10 % des infractions relevées par l'inspection du travail en matière de détachement en 2016 et 2017 concernent l'emploi d'étrangers sans titre et viennent s'ajouter aux infractions pour non-respect du « noyau dur »).

La détection de ces fraudes, difficiles à mettre en évidence, relève à la fois de la protection des salariés concernés et de la lutte contre la concurrence déloyale que provoquent les conditions de rémunération et les durées de travail pratiquées.

3 - La fraude complexe, et en particulier la fraude à l'établissement

Cette forme de fraude est multiple : il peut s'agir de travail dissimulé, de prêt illicite de main-d'œuvre ou de marchandage. Elle correspond à de la dissimulation intentionnelle d'une activité ou d'un emploi salarié. Le régime du détachement est utilisé alors que le salarié aurait dû être juridiquement employé en France et l'entreprise y être immatriculée, le salarié ou l'entreprise ayant une activité stable, habituelle et continue sur le territoire national.

Un exemple de fraude à grande échelle dans l'agriculture

Un suspect, en lien avec des entreprises de travail temporaire de droit étranger, organisait la mise à disposition d'une main-d'œuvre étrangère « bon marché » dans des exploitations agricoles d'une région française. L'inspection du travail, soupçonnant des faits de travail dissimulé sans pouvoir les établir, les a communiqués au parquet local. Une cellule d'enquête a été activée avec l'appui de l'Office central de lutte contre le travail illégal. Les investigations ont caractérisé des faits de travail dissimulé, de marchandage et de prêt illicite de main-d'œuvre concernant plus de 600 travailleurs temporaires étrangers de 2013 à 2015. Cette fraude a engendré un préjudice de 2,4 M€ aux dépens de la Sécurité sociale.

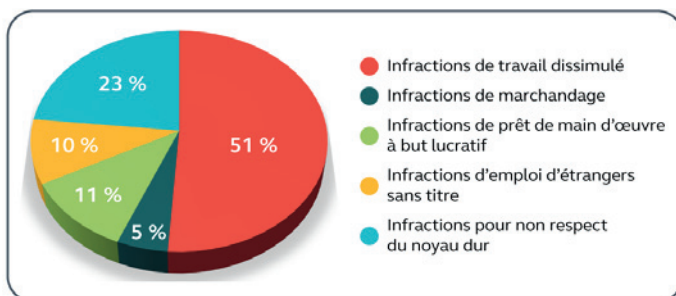
Les principales modalités de recours à ce type de montages frauduleux s'organisent par le biais de sociétés, qualifiées de « coquilles vides », installées dans des pays tiers à partir desquels elles envoient des travailleurs détachés bénéficiant du régime social et fiscal de leur pays d'installation. Des montages particulièrement complexes sont souvent mis en évidence, avec l'installation d'une entreprise dans un pays à la fiscalité avantageuse, recrutant des salariés dans des pays ayant des niveaux de rémunération et de cotisations sociales faibles pour les détacher ensuite dans un pays ayant une fiscalité et des prélèvements sociaux plus élevés.

De telles fraudes peuvent concerner des salariés de tous secteurs et de tous niveaux, et notamment des salariés de nationalité française déclarés par des entreprises, parfois par le biais de détachement intra-groupes, dans des pays ayant une fiscalité avantageuse.

En réalité, ces salariés auraient dû être employés en France par une entreprise établie en France. Cette forme de fraude peut se combiner avec le non-respect des règles du « noyau dur ». Elle ne constitue pas seulement une forme de concurrence sociale déloyale, mais conduit aussi à éviter le paiement des impôts et des cotisations sociales sur le territoire national. Comme la Cour le relevait déjà dans son rapport public annuel de 2018²², elle requiert une attention toute particulière, d'autant que c'est la plus fréquemment relevée par les services de contrôle et d'enquête.

²² Cour des comptes, *Rapport public annuel*, « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 2 : types d'infractions relevés par l'inspection du travail (moyenne 2016-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGT

Certaines fraudes sont, en outre, organisées à partir de la France.

Un exemple de fraude organisée à partir de la France

Une société française de transport routier de marchandises employait de manière illégale les salariés d'une entreprise d'un pays européen à bas coûts salariaux pour réaliser des missions sur le territoire national, le personnel de l'entité étrangère travaillant exclusivement sous la direction de la structure française. Les préjudices sociaux et fiscaux ont été évalués à 4,8 M€. Des avoirs ont été saisis à hauteur de 1,1 M€.

Il s'agissait en réalité de la délocalisation fictive d'une entreprise française, qui, ayant préalablement licencié ses salariés en France, avait créé une société dans un pays à bas coût de main-d'œuvre dans le seul but de détacher des salariés en France.

Enfin, le recours à des travailleurs détachés fait toujours intervenir un bénéficiaire final situé sur le territoire national. C'est avec une entreprise établie en France que contracte la société étrangère employant des travailleurs détachés ; cette entreprise installée en France peut être le donneur d'ordres d'un maître d'ouvrage public ou son sous-traitant.

II - Une politique de lutte contre la fraude déployée tardivement par la France, avec des résultats contrastés

La France a adapté tardivement son droit pour lutter contre les fraudes au détachement (A). Si ce sujet est devenu une priorité effective pour l'inspection du travail, la mobilisation des autres acteurs du contrôle est variable (B). Trois questions appellent une action déterminée pour l'avenir (C).

A - Un arsenal législatif désormais important

La France s'est dotée tardivement des moyens juridiques adaptés pour lutter plus efficacement contre la fraude au travail détaché, par le biais principalement de trois lois adoptées en 2014, 2015 et 2016²³ :

- Les formalités préalables au détachement sont désormais mieux encadrées et leur non-respect mieux sanctionné : obligation pour l'entreprise étrangère de déclarer le salarié préalablement à son détachement désormais fixée par la loi, obligation de désigner un représentant en France, les amendes pouvant aller jusqu'à 500 000 € en cas de non-respect de ces obligations.
- Le cadre juridique du détachement est précisé, la conduite des contrôles facilitée et les sanctions prévues en cas de fraude sont nettement renforcées : une suspension temporaire d'activité est prévue en cas d'irrégularité, des peines complémentaires d'affichage de la condamnation sur un site dédié du ministère chargé du travail et d'interdiction de percevoir des aides publiques sont instituées, le pouvoir des préfets de fermer temporairement un établissement est étendu.
- La possibilité est ouverte de remonter dans la chaîne de responsabilité jusqu'au donneur d'ordres à qui est assigné un devoir de vigilance.
- Les droits d'action des syndicats et des associations devant les tribunaux sont élargis et il est prévu d'améliorer l'information des salariés sur leurs droits, avec notamment l'obligation de les afficher sur les chantiers du BTP dans une langue comprise par les salariés.

²³ Lois n° 1059 du 10 juillet 2014, n° 0181 du 6 août 2015 et n° 1084 du 8 août 2016.

Par ailleurs, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 a prévu l'obligation pour les salariés détachés de produire le formulaire attestant de leur affiliation à la sécurité sociale de leur pays d'origine.

Ces mesures ont été récemment complétées par la loi du 5 septembre 2018. Celle-ci a doublé le plafond de l'amende encourue pour défaut de déclaration préalable d'un salarié détaché, étendu l'obligation de vigilance du donneur d'ordres au paiement des amendes dues par son prestataire, et procédé à une nouvelle extension des possibilités pour les préfets de faire cesser l'activité d'un site où travaillent illégalement des salariés détachés. La loi a, par ailleurs, assoupli les obligations déclaratives liées à certaines prestations de courte durée, ponctuelles ou récurrentes. Elle a également ouvert un droit de communication général à l'inspection du travail, qui ne peut pas se voir opposé le secret professionnel. La faculté auparavant donnée aux tribunaux de prononcer la peine complémentaire d'affichage de la condamnation (souvent appelée « name and shame ») est rendue obligatoire pour les infractions commises en bande organisée²⁴. La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a élargi l'accès des inspecteurs du travail et des agents de contrôle de la Sécurité sociale à divers fichiers en particulier détenus par l'administration fiscale.

Si la palette des réponses administratives ou pénales en matière de fraude au détachement a été nettement renforcée, deux questions restent soulevées : celle de la capacité des services de contrôle et des juridictions à y recourir, d'une part, et celle de la connaissance par les salariés et entreprises concernées, y compris leurs donneurs d'ordres installés en France, du droit applicable et des sanctions encourues en cas d'irrégularité, d'autre part.

B - Une mobilisation inégale des services de contrôle

1 - Une priorité assignée à l'inspection du travail

Au sein du ministère du travail, la DGT joue un rôle central en matière de lutte contre la fraude au détachement et elle en a fait une priorité pour l'inspection du travail à compter de 2015.

²⁴ Articles 8224-2 du code du travail et 132.71 du code pénal.

Depuis que l'inspection du travail a été réorganisée en 2015²⁵, des unités régionales affectées à la lutte contre le travail illégal ont été créées. Spécialisées sur les affaires complexes, et notamment les détachements de travailleurs, ces unités ont atteint l'objectif de représenter 7 % de l'effectif de contrôle de l'inspection du travail en juin 2018 dans la plupart des régions (140 agents affectés au total dans ces unités). Un groupe d'appui, de veille et de contrôle a été également mis en place au niveau national. Les échelons territoriaux restent impliqués et peuvent avoir recours aux services régionaux ou nationaux. Cette organisation a été mise en place pour faire face à la spécificité du droit du détachement de travailleurs et des contrôles impliquant des entreprises étrangères.

La lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue un des axes prioritaires de l'inspection du travail : un objectif chiffré de 1 000 contrôles par mois a été fixé pour 2016. Faisant l'objet de remontées mensuelles de la part des services régionaux, il a été dépassé avec 14 873 interventions sur l'année et porté en 2017 à 1 500 interventions par mois. Il n'a pas été atteint en 2017 avec en moyenne 965 contrôles par mois, soit 11 579 sur l'année (l'inspection du travail ayant, par ailleurs, participé à des interventions sur 597 entreprises conduites par d'autres services). La région Grand Est réalise le plus grand nombre de contrôles, suivie de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. Les résultats pour le début de l'année 2018 sont toujours en deçà de l'objectif, maintenu à 1 500 contrôles par mois, et ont conduit la DGT à remobiliser ses échelons territoriaux.

Au total, le détachement de travailleurs représente plus d'un contrôle sur sept réalisé par l'inspection du travail au premier trimestre 2017, soit au troisième rang de ses activités, après les interventions concernant le travail illégal (hors détachement) et les chutes de hauteur. Pour l'année 2017, ses contrôles sur le détachement ont débouché sur 859 infractions constatées par procès-verbal et 1 034 irrégularités sanctionnées par des amendes.

De nombreux autres acteurs sont concernés par la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs, mais leur implication est inégale. Depuis 2013, à la suite de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs constitue une priorité des plans nationaux de lutte contre le travail illégal : c'était l'un des cinq objectifs prioritaires du plan 2013-2015, et c'est l'un des deux objectifs fixés par le plan 2016-2018. Un bilan intermédiaire en a été effectué en février 2018, avec l'annonce en particulier des mesures prises dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018²⁶.

²⁵ Cour des Comptes, Rapport public annuel, « L'inspection du travail : une modernisation nécessaire », février 2016, disponible sur <https://www.ccomptes.fr>.

²⁶ Ces plans de lutte contre le travail illégal constituent un des volets des plans nationaux de lutte contre la fraude, pilotés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude.

2 - Un nombre de contrôles limité en matière de sécurité sociale

Dans les services de contrôle dépendant de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), le nombre de contrôles ciblés concernant les détachements de travailleurs ayant débouché sur des redressements est réduit : 65 pour 51 M€ de redressements en 2016, 63 pour 40,5 M€ de redressements en 2017. Les sommes effectivement recouvrées sont minimales (moins de 0,5 % des redressements de 2016 identifiés comme recouvrés en septembre 2017). Ces résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux. Ils tiennent à plusieurs facteurs : l'absence d'objectifs chiffrés pour le réseau de contrôle ; l'usage, au moins jusqu'en juillet 2016, de procédures ne respectant pas le cadre européen, conduisant, en cas de contentieux, à l'annulation des redressements prononcés ; enfin, une procédure communautaire supposant l'accord du pays dans lequel le travailleur détaché est affilié à la sécurité sociale pour contester la légalité de son détachement.

La lutte contre le travail illégal fait partie des priorités fixées dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'Acoss. Mais les agents de contrôle ne sont pas tous familiarisés avec le droit particulier applicable au détachement en matière de sécurité sociale, ni avec les procédures européennes à respecter, il est vrai particulièrement longues (huit mois de dialogue puis six mois de conciliation entre les États concernés). Les demandes de retrait, auprès d'autres États membres, des formulaires permettant de rester affilié à la sécurité sociale de ce pays sont très faibles (16 en 2016). C'est pourtant un préalable imposé par la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne²⁷ pour pouvoir requalifier un détachement en travail dissimulé. La lettre collective adressée par l'Acoss en juillet 2016 aux agents de contrôle sur la manière de contrôler les détachements n'est pas suffisamment claire sur ce point.

En outre, les conditions d'un contrôle des fraudes pour les salariés français détachés à l'étranger ne sont pas réunies. Ces salariés bénéficient des prestations sociales nationales et sont gérés par les caisses primaires d'assurance maladie. Or, ces dernières ne sont pas en mesure de vérifier les

²⁷ Cf. également l'arrêt du 6 février 2018 *Ömer Altun e.a.* Il ouvre la possibilité au juge national d'écarter les affiliations obtenues ou invoquées frauduleusement dans un autre État membre pour autant qu'une demande de retrait ait été formulée auprès du pays concerné, que cette demande n'ait pas été réexaminée par le pays dans un délai raisonnable, et que le retrait soit prononcé en respectant les garanties liées à un procès équitable. Par ailleurs, au niveau national, les règles de prescription en matière de sécurité sociale ont évolué en 2016 et rendu la période de demande de retrait du formulaire suspensive de ces délais.

conditions d'application du règlement qui porte sur la situation de l'entreprise et sur les liens entre l'entreprise et le salarié et donc de contrôler le paiement par l'employeur des cotisations sociales liées aux salariés détachés à l'étranger.

À la demande de la direction de la Sécurité sociale, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion couvrant la période 2018-2022 prévoit un accroissement de cinq points de la part des contrôles des Urssaf portant sur le travail illégal ; la convention comprend pour la première fois des indicateurs sur le nombre de dossiers de détachement de travailleurs traités, sans objectifs chiffrés.

3 - L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal

L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI), créé en 2005 au sein de la gendarmerie nationale, joue un rôle central dans les procédures les plus complexes du fait des pouvoirs d'officiers de police judiciaire dont disposent ses agents. Depuis 2011, l'OCLTI a traité environ 70 enquêtes visant la fraude au détachement. Plus d'une enquête sur deux concerne le transport (dont la moitié le transport aérien, fluvial ou de voyageurs), un quart est lié à l'intérim et un cinquième au BTP. Entre 2015 et 2017, l'office a conduit plus de 20 opérations visant la fraude au détachement, avec un préjudice en termes de cotisations sociales estimé à 122 M€ pour ces enquêtes²⁸. À titre d'illustration, dans une enquête mettant en cause une compagnie de transport aérien, la société visée a réglé à l'Urssaf de Paris, dans l'attente de l'audience et à titre conservatoire, une somme de près de 13 M€ début 2015.

4 - Une mobilisation variable des CODAF

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) réunissent l'ensemble des acteurs concernés. Ils déclinent dans chaque département les axes des plans nationaux de lutte contre la fraude et jouent un rôle opérationnel dans la mise en commun des informations permettant de détecter et poursuivre les irrégularités, ainsi que dans la mise en œuvre de contrôles conjoints entre services.

²⁸ En 2018, un contrôle a débouché sur 112 M€ de redressements.

La mobilisation des comités départementaux est, de l'avis de tous les acteurs, inégale selon les départements, alors que l'existence de ces comités, situés à un niveau territorial fin, présente un réel intérêt.

C - Des progrès importants à accomplir dans trois domaines prioritaires d'action

Ce bilan contrasté appelle des progrès importants. Ils devront être accomplis dans la politique de prévention, le ciblage des contrôles pour gagner en efficacité et l'aboutissement des procédures en termes de sanctions.

1 - Conduire une politique de prévention

a) La sensibilisation des entreprises, des agents publics et des salariés concernés

Le droit encadrant le travail détaché est très spécifique et les sanctions applicables en cas de fraude ont été fortement renforcées. En outre, la réglementation applicable évoluera encore en 2020 avec la transposition de la directive adoptée en juin 2018. Dans ce contexte, l'information des entreprises sur ce droit et les risques encourus revêt une importance particulière. L'effort de prévention, intégré dans le plan national de lutte contre le travail illégal, doit viser à la fois les entreprises étrangères détachant des salariés en France et les entreprises qui recourent à leurs services sur le territoire national. L'action conduite en ce sens par la DGT dans le BTP mérite d'être élargie, notamment à l'intérim et à l'agriculture.

Cette politique de prévention doit aussi viser les entités publiques, en particulier, pour la passation de marchés publics. Elle suppose une politique de formation adaptée, encore trop peu développée.

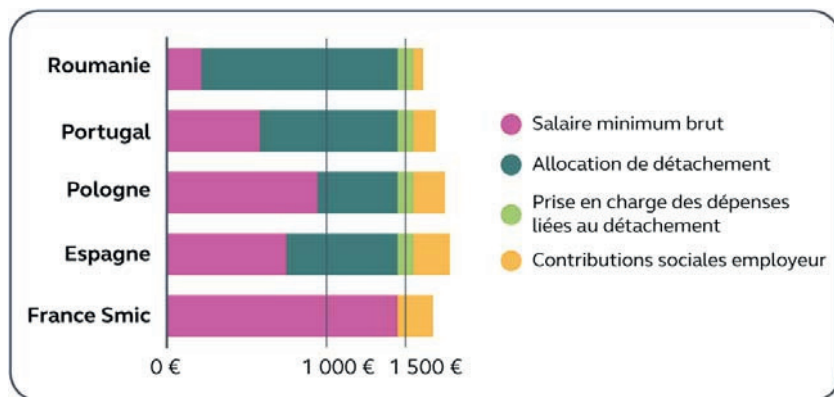
Enfin, une information complète sur leurs droits et dans une langue permettant sa bonne compréhension doit être délivrée aux salariés détachés en France. La réforme du code du travail à la suite des ordonnances approuvée définitivement par le Parlement le 14 février 2018 renforce, à cet égard, l'importance d'une information claire sur les accords de branche ou de portée générale applicables aux salariés détachés.

*b) Un faible intérêt à recourir au travail détaché au niveau du Smic
si le droit est respecté*

Une telle politique d'information et de sensibilisation est d'autant plus importante à mener que, pour des emplois au niveau du Smic, le recours au travail détaché n'est pas plus intéressant en termes économiques pour les entreprises que l'emploi direct d'un salarié, dès lors que les règles du détachement de travailleurs sont respectées.

En effet, à ce niveau de rémunération, il n'y a plus de différence de coût du travail entre la main-d'œuvre locale (1 681 €) et le recours à des travailleurs détachés provenant de pays comme l'Espagne (1 788 €), la Pologne (1 756 €), le Portugal (1 697 €) ou la Roumanie (1 619 €), ainsi que l'illustre une étude de la direction générale du Trésor publiée en juin 2016. Ces constats restent toujours valides, de nouveaux allègements de charges ayant été entre-temps adoptés en France.

Graphique n° 3 : coût complet du travail pour un salarié local embauché au Smic et un travailleur détaché (janvier 2015)



Source : *Trésor Eco n° 171, présentation Cour des comptes*

NB : La Pologne a un salaire minimum spécifique pour les travailleurs détachés à l'étranger, supérieur au salaire minimum applicable sur son territoire (410 €) ; les dépenses liées au détachement (logement, nourriture, voyage) sont forfaitisées à 100 €.

En effet, les salariés détachés ou directement embauchés reçoivent la même rémunération au niveau du Smic et les cotisations sociales appliquées en France à ce niveau (15 % au moment de l'étude) se comparent favorablement à celles de nos partenaires (31 % en Espagne, 21 % en Pologne, 24 % au Portugal et 28 % en Roumanie).

Cette situation, ainsi que les risques encourus en l'absence de respect du « noyau dur » des droits applicables, méritent d'être mieux connus, en particulier, dans les secteurs où les entreprises font état de difficultés pour recruter des salariés.

2 - Cibler les contrôles pour être plus efficace

Aujourd'hui, les services de contrôle et d'enquête ne disposent pas des outils qui leur permettraient de cibler efficacement leurs contrôles.

Pour réaliser ses missions, l'inspection du travail a désormais à sa disposition les télé-déclarations de détachement effectuées par les entreprises. Ces éléments restent à fiabiliser, en matière de durée de détachement déclarée notamment. L'interface informatique n'offre pas la possibilité aux agents de contrôle de réaliser des requêtes complexes en vue de cibler leurs investigations. Enfin, il n'existe pas de système de cotation des risques qui permettrait de faire aisément ressortir au niveau national et territorial les situations méritant examen.

En outre, le partage des données entre les services de contrôle ou d'enquête n'est pas suffisant. L'action de l'Office central de lutte contre le travail illégal est ainsi freinée par l'absence d'accès direct à la base de déclarations préalables gérée par la DGT, pourtant prévue pour 2017 dans le plan de lutte contre le travail illégal et dans les textes juridiques ayant institué le système de télé-déclaration, après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés. L'Office souhaiterait également avoir accès aux données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et à celles gérées par la direction générale des finances publiques. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale souhaite pour sa part accéder aux données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'inspection du travail.

Enfin, les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la fraude au détachement ne disposent pas d'une cartographie des risques commune qui leur permettrait de mieux orienter leurs investigations.

3 - Faire aboutir les procédures en termes de sanctions

La caractérisation et la sanction des fraudes détectées sont rendues difficiles tant par la spécificité du droit applicable que par la nécessité de disposer, dans la plupart des cas, de renseignements émanant des autres États membres et d'une volonté de coopérer de la part de l'entreprise étrangère incriminée.

a) Les problèmes liés à la mise en cause d'entreprises étrangères

Dans le cas des fraudes complexes, la détermination de l'absence d'activité stable, habituelle et continue de l'entreprise étrangère dans son pays d'origine suppose l'accès à des données sur cette activité.

Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire dont disposent la direction générale des douanes et des droits indirects et les services fiscaux. Sur cette question, les échanges sont difficiles : en réponse aux demandes ponctuelles des services de contrôle, ces directions peuvent fournir des données, mais qui ne peuvent, en l'état du droit communautaire, constituer des éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale sans l'accord du pays d'origine. Actuellement, la Commission européenne n'est pas disposée à élargir l'accès à cette base au-delà des infractions à la TVA pour laquelle celui-ci est déjà possible. Elle renvoie à des accords bilatéraux à conclure avec nos partenaires sur la question des infractions au droit du travail et au droit d'établissement. La conduite de contrôles conjoints avec les services fiscaux peut constituer une solution pour exploiter ces données²⁹. L'Autorité européenne du travail dont la Commission a annoncé la création, en mars 2018, pourrait être le cas échéant mobilisée sur ce point.

Les suites à donner au refus de déférer d'entreprises étrangères constituent également un point de blocage spécifique. Il en est de même des divergences d'interprétation entre États du respect du principe du procès équitable et des délais liés à l'entraide internationale, même si de nombreux pays coopèrent avec les autorités françaises. Les investigations menées auprès des acteurs du contrôle en France et dans d'autres pays européens font ressortir une meilleure coopération avec certains pays européens de l'Est qu'avec certains pays du Sud.

Exemple de coopération avec un autre État membre

L'intervention du tribunal de Bucarest a été requise et des perquisitions réalisées dans deux entreprises partenaires d'une société située en France. Ces « coquilles vides », créées par une société française, engageaient localement des salariés, ensuite détachés en France. Par rapport à la législation française, il y avait fraude sociale et fiscale ; en revanche, les sociétés s'acquittaient régulièrement de leurs obligations en Roumanie, qui a répondu favorablement à la demande d'entraide émise par la France pour poursuivre ces sociétés.

²⁹ La direction nationale d'enquêtes fiscales et d'autres directions du ministère de l'action et des comptes public sont mobilisées dans la recherche d'éléments qui concourent à une présomption d'établissement stable.

b) Les difficultés des parquets judiciaires à faire face à l'afflux des procédures et les sanctions prononcées

Par ailleurs, les parquets et tribunaux rencontrent des difficultés, reconnues par la Chancellerie, pour traiter l'afflux des procédures relevant du travail détaché. Malgré la coopération entretenue avec la DGT, les fraudes au détachement de travailleurs représentent, du point de vue de la Chancellerie, des cas importants, complexes et assez mal maîtrisés. Les parquets ne sont pas, en effet, en situation de répondre dans les meilleures conditions à ces affaires, devant, par ailleurs, faire face à d'autres priorités concernant notamment la sécurité.

La question des moyens n'est pas la seule soulevée. Trois difficultés sont relevées par les acteurs concernant la spécificité du droit applicable, la frontière entre amende administrative et poursuite pénale, ainsi que la détermination de la juridiction compétente pour les infractions commises en différents lieux du territoire. La mise en place de huit juridictions inter-régionales spécialisées peut apporter une solution à ce problème. Mais ces dernières n'avaient que 15 affaires en cours en matière de travail dissimulé en novembre 2017. Les difficultés rencontrées ont également trait au caractère transnational de la fraude, qui suppose d'engager des poursuites auprès de personnes physiques ou morales à l'étranger.

Il en résulte un nombre élevé d'affaires sans suites. Ainsi, pour l'ensemble du champ du travail illégal (en l'absence de données spécifiques sur le détachement de travailleurs), le nombre d'affaires annuellement orientées vers les parquets judiciaires est de 12 000 en moyenne sur la période 2014-2016. 30 % de ces affaires sont considérées comme non susceptibles de faire l'objet de poursuites par les parquets (essentiellement pour infraction insuffisamment caractérisée) et 5 % sont classées sans suite pour inopportunité. Parmi les 7 750 affaires restantes en moyenne, 5 000 n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales mais de procédures alternatives (rappel à la loi, amendes sur accord des personnes incriminées, etc.). Sur les 2 750 poursuites pénales dominent les convocations par un officier de police judiciaire. Le nombre d'ordonnances pénales varie entre 21 et 26 selon les années. Les peines de prison prévues par le code du travail sont extrêmement rares.

Exemple de poursuites pénales

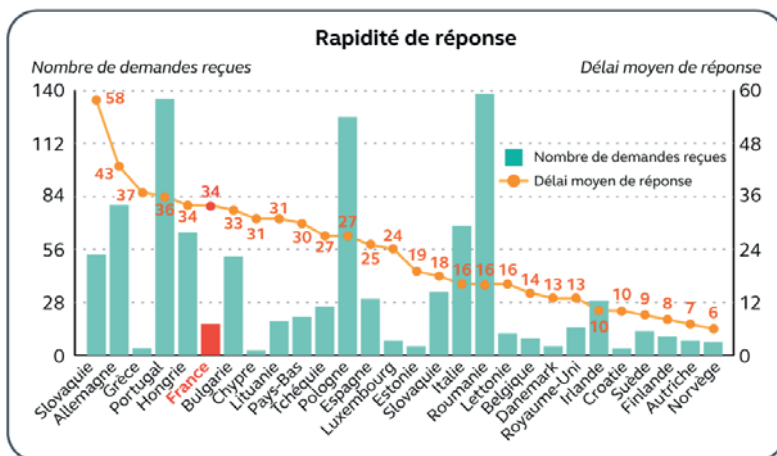
La responsabilité d'une société française de BTP a été reconnue sur le chantier de l'EPR de Flamanville pour le recours à une entreprise d'intérim fondée par un ex-cadre de cette société. L'entreprise, située en Irlande, agissait à travers une succursale chypriote pour recruter des salariés polonais. Entre 2009 et 2011, 163 salariés ont été concernés. La cour d'appel de Caen a confirmé la condamnation de l'entreprise française par le tribunal correctionnel de Cherbourg et aggravé la sanction (29 950 €). Un montant de 30 000 € aurait interdit à ce donneur d'ordre de concourir aux marchés publics.

Par ailleurs, le recours aux suspensions d'activité et aux fermetures de sites reste limité. En 2016, neuf arrêtés préfectoraux de fermeture d'établissement ou d'arrêt d'activité ont été pris pour sanctionner des fraudes au détachement de travailleurs ; trois en 2017. Les services du ministère du travail ont prononcé 16 suspensions de prestations de services internationales en 2016 et 11 en 2017. Un recours plus large à ces sanctions et une harmonisation des pratiques sur le territoire sont souhaitables.

c) Des délais de réponse aux demandes d'information des autres États membres à raccourcir d'urgence

Enfin, la coopération au niveau européen et entre États membres est indispensable pour assurer la confiance dans le recours au travail détaché et l'effectivité de la lutte contre la fraude. Par-delà les accords bilatéraux que développe la DGT, les demandes d'information entre États sur les cas de détachement de travailleurs posant problème sont encadrées au plan européen par des délais (25 jours ouvrables maximum).

Graphique n° 4 : demandes reçues et délai de réponse



Source : Commission européenne, Internal Market Information System, 1^{er} semestre 2017

Si la France est le deuxième pays émetteur de demandes d'information, elle figure parmi les pays qui en reçoivent le moins. Mais elle occupait aussi, sur 30 pays intégrés dans le marché intérieur, le 25^{ème} rang en matière de rapidité de réponse en 2016 et le 24^{ème} au premier semestre 2017, avec un délai moyen de 34 jours, en progrès par rapport à 2016 (42 jours). Alertée par la Cour sur ce sujet, la DGT a commencé à mettre en œuvre de nouvelles procédures.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête conduite par la Cour sur la lutte contre la fraude au travail détaché conduit à constater les progrès accomplis depuis 2014, mais aussi les importantes marges d'amélioration qui subsistent.

Ce n'est pas le statut en lui-même de travailleur détaché qui pose problème, d'autant qu'il sera encore mieux encadré en 2020, mais la fraude au travail détaché, sous toutes ses formes. Or beaucoup d'entreprises ignorent que, dès lors que ses règles sont respectées, le travail détaché n'est pas économiquement plus intéressant au niveau du Smic que l'emploi local. Par ailleurs, les données sur le recours au travail détaché ne permettent pas encore de cerner le phénomène avec précision : les statistiques produites par la Commission européenne en sous-estiment la réalité, et le ministère du travail français ne dispose que depuis l'automne 2016 d'un système robuste de déclaration préalable au détachement. Celui-ci mérite encore d'être amélioré.

Faute de données suffisantes, il n'est pas possible d'établir le niveau des fraudes au détachement de travailleurs. En revanche, trois formes de fraudes ont pu être clairement caractérisées. Elles font toutes intervenir un bénéficiaire final installé en France, qui peut agir dans le cadre de marchés publics, et sont parfois organisées à partir du territoire national.

La France ne s'est que récemment dotée de l'arsenal juridique permettant de répondre à la fraude au détachement, à travers les lois adoptées en 2014, 2015, 2016 et 2018. Depuis 2015, le nombre de contrôles pratiqués a été fortement accru au sein de l'inspection du travail. Mais les corps de contrôle ne disposent pas encore totalement des outils leur permettant de cibler leurs recherches, de partager les fichiers pertinents et ils sont inégalement mobilisés. En outre, les sanctions finalement prononcées au niveau pénal sont peu nombreuses et peu dissuasives. Enfin, en matière de coopération européenne, la France est l'un des pays qui répond le moins rapidement aux demandes d'information des autres États membres.

En conséquence, la Cour souligne la nécessité de conduire une politique de prévention fondée sur une meilleure connaissance du phénomène, de cibler les contrôles pour être plus efficace et de faire aboutir les procédures de sanction. Elle formule, à cet égard, les recommandations suivantes :

Pour une meilleure connaissance du travail détaché

- 1. (Ministères chargés du travail et de l'économie) organiser la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés ;*
- 2. (Ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique) améliorer la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et les sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut.*

Pour une conduite plus efficace des contrôles et enquêtes

- 3. (Ministère chargé du travail) mieux cibler les contrôles de l'inspection du travail grâce à une cotation des risques ;*
- 4. (Acos) faire appliquer la procédure de redressement de cotisations liées aux fraudes au travail détaché en cohérence avec le droit européen et accroître le nombre de contrôles dans ce domaine ;*

5. *(Ministères chargés du travail, de la sécurité sociale, de la justice ; de l'intérieur et de l'action et des comptes publics) améliorer la coordination entre services, en organisant l'échange de fichiers et en élaborant une cartographie partagée des risques de fraude.*

Pour des sanctions effectives et plus dissuasives

6. *(Ministères chargés des affaires européennes, des comptes publics et du travail) assurer aux services de contrôle l'accès aux données sur la TVA intra-communautaire, en lien avec les services fiscaux, par le biais d'accords bilatéraux ou de la nouvelle Autorité européenne du travail ;*
 7. *(Ministères chargés du travail, de l'intérieur et de la justice) renforcer les sanctions administratives et pénales appliquées en cas de fraude, notamment en termes de fermeture de chantiers ou d'établissements, et de mise en cause des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage ;*
 8. *(Ministère du travail) accélérer sans tarder les délais de réponse de la France aux demandes d'informations de ses homologues européens.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	84
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	84
Réponse commune du président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et du directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	87

Destinataire n'ayant pas observation

Ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

Destinataires n'ayant pas répondu

Garde des sceaux, ministre de la justice
Ministre du travail
Ministre de l'intérieur

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Selon les dispositions qui seront finalement adoptées, la révision en cours des règlements européens 883/2004 et 987/2009 pourrait modifier certains critères existants en matière de détermination de la législation applicable et renforcer les dispositions existantes afin de s'assurer d'une meilleure coopération entre organismes de sécurité sociale.

La mise en œuvre du contrôle en matière de sécurité sociale ne peut être décorrélée de ce cadre juridique et réglementaire européen complexe et contraignant. Des initiatives communes entre le ministère chargé du travail et celui chargé de la sécurité sociale sont en cours ou en projet, et ont pour objectif d'améliorer les échanges d'informations et les modalités de contrôle.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Les recommandations 1, 2 et 6 de votre rapport concernent directement les ministères chargés de l'économie et des comptes publics et appellent les commentaires suivants.

Nous sommes favorables à la recommandation n° 1 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail et de l'économie organisent la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés.

Concernant la recommandation n° 2 de votre rapport visant à ce que les ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique améliorent la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics, du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et des sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut, nous souhaitons souligner qu'il existe déjà de nombreux dispositifs d'information et des dispositions législatives relatives à l'information des travailleurs détachés :

- *De manière générale, le site internet du ministère du Travail et de l'Emploi contient de nombreuses informations, en plusieurs langues, sur les conditions pour recruter un salarié détaché*³⁰.
- *La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (Loi El Khomri) prévoit que « sur les chantiers de bâtiment ou de génie civil, [...] le maître d'ouvrage porte à la connaissance des salariés détachés, par voie d'affichage sur les lieux de travail, les informations sur la réglementation qui leur est applicable ». Cet affichage obligatoire doit notamment apporter de l'informations sur la réglementation française de droit du travail applicable aux salariés détachés en France en matière de durée du travail, de salaire minimum, d'hébergement, de prévention des chutes de hauteur, d'équipements individuels obligatoires et d'existence d'un droit de retrait ; et sur les modalités selon lesquelles le salarié peut faire valoir ses droits*³¹.
- *Enfin, les ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail prévoient d'améliorer l'accès au droit du travail et aux dispositions légales et conventionnelles par la voie numérique. Il est ainsi prévu la mise en place, au plus tard le 1er janvier 2020, d'un dispositif baptisé « code du travail numérique »*³² *permettant, « en réponse à une demande d'un employeur ou d'un salarié sur sa situation juridique, l'accès aux dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'aux stipulations conventionnelles qui lui sont applicables ».*

Concernant le sujet du travail illégal et en partenariat avec les différents acteurs, des risques susceptibles de compromettre les activités de programmation, planification et exécution des contrôles ont été identifiés. Sur cette base, des dispositifs de maîtrise ont été partagés entre les partenaires. Ces risques potentiels se concentrent plus particulièrement sur l'absence d'accès aux données détenues par les partenaires « lutte contre le travail illégal », la non fiabilité des signalements reçus, l'absence de diffusion aux autres partenaires des signalements, l'exploitation déficiente des procès-verbaux, la mauvaise coordination locale et nationale entre les acteurs, le non-respect des procédures au regard de la jurisprudence et l'absence de pilotage du plan de contrôle.

³⁰ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries/>

³¹ Décret n° 2017-825 du 5 mai 2017 relatif au renforcement des règles visant à lutter contre les prestations de services internationales illégales.

³² Ce code numérique permettra de poser des questions sur le droit du travail et d'obtenir des réponses détaillées, des fiches explicatives et les articles de loi correspondant. Le droit du travail devrait être plus lisible pour les employeurs notamment des TPE-PME et les salariés. En cas de litige l'employeur ou le salarié qui se prévaudra d'informations obtenues au moyen de ce « code numérique » sera présumé de bonne foi.

Ce travail constitue une première étape d'identification des risques bruts, l'objectif étant de hiérarchiser et d'évaluer les risques en fonction de leur impact (financier, d'image, humain) ainsi que les dispositifs de contrôle interne existants.

Nous avons ainsi fourni aux différents partenaires un guide méthodologique pour pouvoir effectuer ces travaux d'évaluation et de hiérarchisation des risques.

Nous avons par ailleurs chargé nos équipes en mars 2018 de piloter les travaux relatifs à l'ouverture d'accès croisés aux bases de données, dans le contexte du projet de loi sur la fraude. En partenariat étroit avec les ministères de l'intérieur, du travail, de la santé et des affaires sociales, nous avons ainsi réalisé un état des lieux des accès directs d'ores et déjà existants entre acteurs de la lutte contre la fraude et avons procédé à une analyse juridique des conditions de faisabilité des nouveaux accès demandés. Deux axes ont été dégagés pour les travaux à conduire :

- un axe législatif avec l'article 6 de la loi relative à la lutte contre la fraude adoptée le 23 octobre 2018. Cet article prévoit notamment un accès direct aux informations contenues dans certains fichiers de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour les officiers de police judiciaire, les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail. Ces accès ont été proposés dans un but de plus grande efficacité en matière de lutte contre la fraude aux cotisations et aux prestations sociales ;*
- un axe réglementaire pour permettre de nouveaux accès directs aux partenaires demandeurs.*

S'agissant de la recommandation n° 6 relative à l'accès aux données sur la TVA intracommunautaire, nous rappelons que la DGFIP, dans le cadre de son action au sein des Comité opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), est régulièrement sollicitée par les organismes de protection sociale et les inspecteurs du travail dans le cadre du droit de communication.

Enfin, le rapport appelle les suggestions de modifications suivantes :

Nous souhaitons préciser que l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, cité dans le document est hébergé par la direction générale des Douanes et des Droits indirects (DGDDI) de manière informatique mais que l'exploitation des données relatives aux déclarations européennes de services relève de la pleine compétence de la DGFIP. En conséquence, nous vous proposons la rédaction alternative suivante « Cette activité peut aisément être connue au travers de l'outil de traitement de la TVA intracommunautaire, hébergé par la DGDDI et mis à disposition de la DGFIP ».

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE CENTRALE DES
ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)
ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE CENTRALE
DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)**

À titre liminaire, et s'agissant du champ de l'étude réalisée par la Cour, nous relevons tout d'abord la prépondérance des questions de droit du travail, les problématiques posées par le détachement en matière de sécurité sociale n'étant abordées que de manière plus incidente.

Sur le fond, le rapport pointe une mobilisation insuffisante de l'ACOSS et du réseau des URSSAF en matière de lutte contre la fraude au détachement. Cette lecture et les constats qui la sous-tendent nous semblent devoir être assez fortement nuancés.

La lutte contre la fraude en matière de prestation de services internationale (PSI) constitue un axe fort de la COG 2018-2022 entre l'État et l'ACOSS (fiche 6), et un objectif à part entière des Orientations nationales de la lutte contre le travail illégal. Si la COG ne fixe pas d'objectifs chiffrés, considérant que la lutte contre ce type de fraude s'intègre à la politique plus globale de Lutte contre le travail illégal (LCTI), cette thématique représente une part tout à fait significative de l'activité des URSSAF en la matière, avec des redressements (40,5M€ en 2017) s'élevant à 8 % des redressements globaux LCTI (541M€).

Si cette action peut et doit évidemment être encore intensifiée, nous tenons donc à réaffirmer l'investissement de l'ACOSS et de son réseau sur ces problématiques.

Au-delà de cette remarque générale, il nous apparaît nécessaire de revenir plus particulièrement sur plusieurs points du rapport.

La Cour évoque un faible nombre de contrôles opérés par les URSSAF en matière de détachement, par comparaison à ceux opérés par l'Inspection du travail. Ce point appelle plusieurs observations.

En premier lieu, les contrôles opérés par l'Inspection du Travail et les URSSAF répondent à des objectifs différents. Les premiers se centrent sur la régularité du détachement, et notamment sur la vérification, auprès des employeurs recourant au travail détaché, du respect de l'obligation de déclaration préalable. Les seconds s'inscrivent dans une logique de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, et obéissent à ce titre à une logique de ciblage sur des dossiers à forts enjeux financiers plutôt que de vérification des situations de détachement en tant que telles. À titre d'illustration, sur les 100 plus importants dossiers comptabilisés au titre

de la LCTI en 2017, 11 % relèvent du contrôle de la fraude au détachement, avec des montants de redressements allant de 1 020 985 euros à 6 099 965 euros. En second lieu, les contrôles réalisés par les URSSAF se caractérisent par une complexité procédurale et des délais de mise en œuvre plus importants :

- D'une part, le ciblage évoqué conduit souvent à privilégier des dossiers complexes, présentant des délais d'investigation supérieurs à ceux opérés en matière de droit du Travail. À titre d'exemple, les URSSAF ont ainsi été amenées à notifier, en 2018, un montant de redressement unitaire de 112 M d'euros, au terme d'une procédure s'étant échelonnée sur plusieurs années.*
- D'autre part, ces contrôles s'inscrivent dans une logique de sanction pénale et non de sanction administrative, et impliquent à ce titre une instruction plus longue (démonstration de la fraude et de son intentionnalité).*
- Enfin, et comme le relève par ailleurs la Cour, la mise en œuvre de la procédure de conciliation en vue du retrait des formulaires AI occasionne, en matière de sécurité sociale, des délais et une complexité accrue.*

S'agissant du recouvrement des sommes redressées en matière de lutte contre la fraude au détachement, le rapport appelle deux remarques.

D'une part, la COG 2018-2022 prévoit un renforcement de l'action de la branche en matière de recouvrement des créances LCTI en général, comprenant notamment la définition d'objectifs chiffrés, la recherche d'une intégration renforcée entre lutte contre le travail illégal et recouvrement, et l'adaptation des procédures à ce type de créances.

D'autre part, et de façon plus spécifique, il convient de rappeler que le recouvrement des sommes redressées en matière de fraude au détachement :

- présente une complexité particulière, en ce qu'il implique fréquemment de recouvrer les créances concernées auprès de débiteurs situés à l'étranger ;*
- est subordonné à la mise en œuvre de la procédure de retrait des formulaires AI. Comme l'écrit la Cour, cette procédure, qui s'accompagne de la suspension de la mise en recouvrement, est souvent longue, ce qui conduit à relativiser assez fortement la portée du taux de recouvrement évoqué.*

S'agissant de la conformité des procédures mises en œuvre au regard du droit communautaire, nous souhaitons préciser que la lettre collective ACOSS du 22 juillet 2016 a rénové le cadre applicable à ce type de contrôle, et mentionne explicitement, dès lors que l'existence d'un certificat AI est alléguée, l'obligation pour les inspecteurs du recouvrement d'en solliciter le retrait. En outre, des normes professionnelles spécifiques ont été déployées en 2016, afin d'harmoniser et sécuriser les pratiques sur ce point. Si des annulations ont pu être constatées sur des procédures antérieures, cette normalisation produit désormais ses effets, comme l'illustrent plusieurs retraits, dans le cadre de procédures récentes, de formulaires AI à la demande des URSSAF. Ce cadre est en cours d'actualisation, en lien avec la DSS, pour tenir compte des évolutions législatives et jurisprudentielles les plus récentes.

S'agissant de la sensibilisation des agents des URSSAF et de leur appropriation des enjeux en matière de fraude au détachement, il nous semble utile de rappeler plusieurs points :

- si la thématique du détachement s'intègre à l'action plus générale de la branche en matière de lutte contre le travail illégal, la quasi-totalité des URSSAF s'est dotée d'une procédure dédiée en matière de contrôle de prestations de service internationales ;*
- en 2017, 16 URSSAF sur 22 ont notifié des redressements en lien avec la thématique de la prestation de services internationale ;*
- l'ensemble des référents régionaux LCTI, disposent d'un socle de connaissance sur les problématiques transnationales, et bénéficient de l'appui de l'ACOSS, notamment via une cellule nationale dédiée ;*
- l'ACOSS a mis en place un dispositif de formation initiale et continue dédié sur la thématique. Une formation nationale (Institut 4.10) sur les « Travailleurs migrants », dispensée par des référents régionaux spécialisés en matière de lutte contre le travail dissimulé, est par ailleurs déjà ouverte aux inspecteurs du recouvrement et aux juristes des URSSAF/CGSS. Enfin, la DNLF diffuse des formations communes qui peuvent être mobilisées à l'initiative des régions.*

S'agissant des outils liés à la lutte contre la fraude au détachement, nous partageons la préconisation de la Cour de renforcer le partage de données entre administrations et opérateurs parties prenantes. Nous souscrivons notamment pleinement à la recommandation de la Cour de développer l'accès à la base de la TVA intracommunautaire (TTC), qui pourrait représenter un outil précieux dans l'appréciation de la régularité des situations de détachement et du critère d'« activité substantielle » réalisée dans l'État d'envoi.

En la matière, il convient de rappeler que la mise en œuvre d'échanges d'informations plus importants peut impliquer une évolution des textes en vigueur. L'Acoss apportera évidemment son appui technique à une éventuelle réflexion des tutelles sur ce sujet.

Au-delà, il nous paraît utile de préciser, sur la question plus large des échanges de données :

- *que la transmission à l'ACOSS des données concernant les entreprises faisant l'objet d'amendes de la part de l'Inspection du Travail est prévue dans le cadre du projet de PNLTI en préparation ;*
- *que des travaux sont en cours, dans le cadre de la refonte de la base « SIPSI » opérée par la DGT, afin d'en permettre, dès 2019, l'accès au corps de contrôle URSSAF par le biais d'API interfacées avec les outils du contrôle ;*
- *que l'ACOSS mène en outre, en partenariat avec la DSS, la DGT, et le CLEISS, une réflexion tendant à une intégration renforcée des outils et bases de données existantes en matière de détachement entrant (base SIPSI gérée par la DGT, base SIRDAR gérée par le CLEISS, données DSN détenues par l'Acoss). Cette réflexion, aujourd'hui au stade des travaux préparatoires, vise à faciliter les partages d'informations afin de renforcer les capacités de mesure et de détection des phénomènes de fraude. Elle conduira notamment à examiner les meilleures pratiques observées à l'étranger (« Limosa » Belge notamment) afin d'en étudier la transposabilité à la France.*

S'agissant de la préconisation de la Cour de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la fraude au détachement, il nous semble important de rappeler que l'ACOSS est engagée dans une démarche active de partenariat, tant au niveau national (DGT, OCLTI), qu'avec ses homologues européens. Cette politique de coopération, conduite en lien avec le CLEISS, se matérialise par une série d'accords avec les institutions d'autres États membres de l'UE (Belgique, Italie, Pologne³³). D'autres accords sont également envisagés (Espagne, Portugal), avec pour objectif de faciliter les partages d'information, harmoniser les approches des situations de détachement, et développer lorsque c'est possible des démarches d'investigation concertées. Ces coopérations sont particulièrement avancées avec la Belgique, et se traduiront par l'interconnexion prochaine des SI de l'ACOSS et de l'Office national de sécurité sociale Belge aux fins d'optimiser la lutte contre les situations frauduleuses.

³³ Signature prévue en janvier 2019.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'ACOSS porte activement le sujet de la lutte contre les fraudes, et notamment la fraude au détachement, dans le cadre des instances de coordination nationales (REIF) ou internationales (AISS) existant en matière de sécurité sociale.

Concernant enfin la gestion du détachement « sortant », il nous semble utile de préciser que des travaux sont en cours entre l'ACOSS, la CNAM et la DSS afin de renforcer les capacités collectives de contrôle sur le détachement en provenance de la France, et notamment faciliter le croisement entre demandes de détachements aujourd'hui gérées par les CPAM et données déclaratives issues de la DSN.

2

La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever

PRÉSENTATION

La maîtrise des technologies spatiales et le fait de pouvoir accéder de façon autonome à l'espace sont, pour l'Europe et la France, des intérêts dont l'importance n'a jamais été aussi grande. Dans un contexte de diffusion sans précédent des applications spatiales à des champs nouveaux d'activité, aux enjeux économiques et stratégiques croissants, il est plus nécessaire que jamais de conserver un accès souverain à l'espace. Cependant, la filière des lanceurs Ariane, moyen de cet accès et symbole des succès de l'Europe spatiale, est confrontée aujourd'hui à des défis très importants, peut-être même plus que ceux qu'elle a eus à relever après l'échec du vol d'Ariane 5 en décembre 2002.

Cette situation trouve son origine dans la montée en puissance de la concurrence américaine de la société SpaceX, qui a ravi à la société Arianespace la position de leader mondial sur le marché commercial en 2017. Or, il apparaît que le nouveau lanceur Ariane 6, dont le développement a été décidé par l'Agence spatiale européenne en 2014 pour faire face à cette concurrence, ne constituera qu'une réponse transitoire à ce défi.

Ces difficultés ont coïncidé avec la crise subie par la base de lancement de Kourou, « port spatial de l'Europe », dans le contexte des troubles sociaux apparus en Guyane au printemps 2017. Le centre spatial fait face, depuis lors, à des exigences contradictoires entre la nécessité d'améliorer sa compétitivité face à la concurrence américaine et les attentes du territoire, qui estime ne pas bénéficier suffisamment des retombées de l'activité spatiale.

La Cour avait alerté les pouvoirs publics sur les difficultés potentielles d'Ariane dans l'insertion au rapport public annuel de 2014 intitulée « le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts »³⁴. Elle avait alors insisté sur les enjeux touchant à l'insuffisante compétitivité des lanceurs européens et aux financements européens trop limités de la base de lancement de Kourou.

Face à une situation qui s'est dégradée depuis 2014, elle alerte à nouveau sur les défis auxquels doit répondre la politique spatiale des lanceurs et qui appellent des prises de décisions urgentes aux niveaux national et européen. Des contrôles qu'elle vient d'effectuer sur le Centre national d'études spatiales (CNES) et sur le centre spatial guyanais, elle tire quatre enseignements relatifs à la politique des lanceurs spatiaux : l'accès souverain à l'espace est plus que jamais stratégique pour l'Europe et la France (I) ; le lanceur Ariane 6 doit évoluer rapidement pour rester compétitif et garantir un accès souverain à l'espace (II) ; les risques budgétaires importants inhérents à la politique spatiale doivent être mieux anticipés (III) ; une plus grande participation des partenaires européens de la France doit être recherchée (IV).

I - L'accès souverain à l'espace est plus que jamais stratégique pour l'Europe et la France

L'accès souverain à l'espace, c'est-à-dire la capacité de mettre en orbite des satellites sans dépendre de puissances étrangères : constitue un intérêt stratégique que la France a promu auprès de ses partenaires européens depuis les années 1970 (A) ; est plus stratégique que jamais pour la France et pour l'Europe dans le cadre de la révolution du « Nouvel Espace », communément désigné sous le vocable « New Space » repris dans la suite du texte (B) ; fait l'objet d'une compétition stratégique exacerbée entre les principales puissances (C).

³⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts, p. 145-173. La Documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

A - La France promeut depuis plusieurs décennies l'importance stratégique des lanceurs

1 - L'accès souverain à l'espace est au cœur des intérêts stratégiques nationaux

À partir des années 1970, l'espace a connu des applications importantes, tant civiles que militaires, dans les domaines de l'observation de la Terre et des communications. Dans ce contexte, disposer d'un lanceur propre permet de ne pas dépendre d'une puissance tierce pour accéder à l'espace et de mettre en orbite librement les satellites correspondants. C'est également le moyen d'orienter l'investissement public vers des secteurs de haute technologie, porteurs de retombées économiques futures.

La France a très tôt considéré cet accès souverain à l'espace comme stratégique. Elle a mobilisé son agence spatiale, le CNES, ainsi que son industrie, aujourd'hui regroupée au sein d'Ariane Group³⁵, pour développer ce qui deviendra la filière Ariane des lanceurs, permettant notamment la mise en orbite géostationnaire³⁶ des satellites.

Cet intérêt stratégique est historiquement d'autant plus important pour la France qu'il y a des synergies fortes entre le spatial civil et la dissuasion nucléaire, dans la mesure où ce sont les mêmes bureaux d'études et les mêmes usines qui produisent les lanceurs Ariane et les missiles balistiques.

2 - La France a promu cet intérêt stratégique auprès de ses partenaires européens

La France a très tôt cherché à associer ses partenaires européens, dont certains (au premier rang desquels l'Allemagne et l'Italie) ont également estimé qu'il ne fallait pas dépendre d'une puissance tierce pour mettre en orbite les satellites et que leurs industries devaient prendre toute leur part dans l'aventure spatiale.

Les conditions posées en 1974 par la NASA³⁷ pour le lancement de satellites de communication français et allemands, qui visaient à leur interdire toute exploitation commerciale, ont convaincu les Européens de la nécessité de disposer de leur propre lanceur. Ils ont mis sur pied à cette

³⁵ Ariane Group est détenu à 50 % par le groupe Airbus et à 50 % par le groupe Safran.

³⁶ Cette orbite permet au satellite de circuler à la même vitesse que la rotation terrestre et donc de rester en permanence au-dessus de la zone géographique souhaitée.

³⁷ *National aeronautic and space agency* : agence spatiale américaine.

fin l'Agence spatiale européenne, organisation internationale interétatique, qui permet aux États volontaires de participer aux programmes de lanceurs Ariane, en bénéficiant de retombées pour leur industrie à hauteur de leurs investissements, selon la règle du juste retour géographique. Ceci a aussi permis d'associer les industriels européens à l'aventure spatiale en les faisant participer au capital d'Arianespace³⁸, société qui commercialise les lanceurs.

La conscience de la nécessité stratégique de l'accès souverain à l'espace s'est progressivement consolidée en Europe. Ainsi, les accords de Kourou, conclus sous l'égide de l'Agence spatiale européenne en 2008, font de la base de lancement en Guyane le port spatial de l'Europe et prévoient un partage des coûts entre les partenaires européens. De même, l'accès souverain à l'espace a été reconnu comme un intérêt stratégique par l'Union européenne.

B - L'émergence du « New Space » rend l'accès souverain à l'espace plus nécessaire que jamais

1 - Les applications de l'espace vont concerner des activités toujours plus nombreuses

Historiquement centrées sur la défense, les communications et l'observation, et apanage des grandes puissances, les applications de l'espace sont aujourd'hui en train de connaître une révolution, fréquemment désignée sous le vocable de « New Space ».

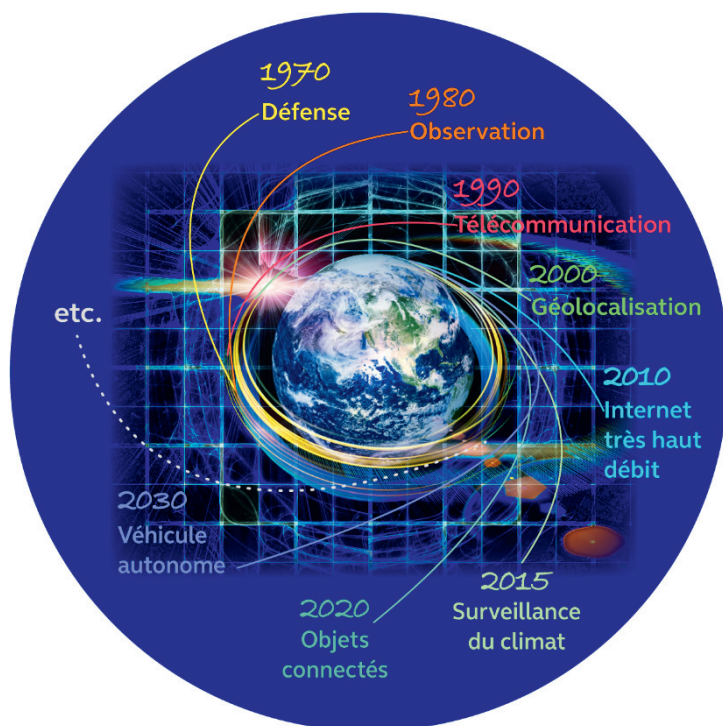
Elle se traduit d'abord par une extension considérable des applications du spatial, qui pourront à terme concerner l'ensemble des activités humaines. À titre d'exemple, les applications permettant de capter et d'échanger les données nécessaires à la surveillance du réchauffement climatique, à l'aide au positionnement pour la navigation maritime et les futurs véhicules autonomes, à la surveillance des grands réseaux de chemin de fer en vue de leur maintenance, à l'utilisation des objets connectés, dépendent déjà du spatial.

³⁸ Ariane Group est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire d'Arianespace avec près de 74 % des titres.

Comme la géolocalisation, aujourd'hui d'usage courant dans la vie quotidienne, ces nouvelles applications se répandent à un rythme accéléré. Dans les années à venir, la révolution numérique, et les échanges de données toujours plus nombreuses qu'elle implique, vont offrir des perspectives supplémentaires aux applications issues du spatial.

L'accès autonome à l'espace est, dans ce contexte, plus important qu'il n'a jamais été ; il répond à des enjeux multiples : de sécurité et de défense, industriels et économiques, sociétaux, de rayonnement et de politique d'influence. Or, l'accès à l'espace est le fait non plus seulement des acteurs étatiques historiques, mais aussi de nouveaux entrants, attirés par les potentialités nouvelles de l'espace, publics (pays émergents) et privés, qu'il s'agisse des GAFA³⁹ ou d'opérateurs indépendants.

Les nouvelles applications du spatial



Source : Cour des comptes

³⁹ Les géants de l'internet : à l'origine Google, Apple, Facebook et Amazon (GAFA).

2 - Un lanceur souverain est indispensable pour rester dans la compétition

Il est essentiel que la France et l'Europe saisissent ces opportunités pour bénéficier pleinement des potentiels de croissance économique associés aux nouvelles applications du spatial.

Dans ce contexte, l'accès souverain à l'espace constitue plus que jamais un enjeu stratégique majeur pour la France, mais aussi pour l'Europe. Il s'agit d'avoir l'assurance de pouvoir lancer des satellites à des prix compétitifs et sans restriction d'usage.

Il s'agit également de s'assurer que les mises en orbite se font en toute sécurité, tant la sophistication technologique des satellites les rend vulnérables aux menaces en termes de cybersécurité et aux manipulations indésirables avant leur lancement.

C - L'espace fait l'objet d'une compétition exacerbée entre les principales puissances

1 - Les États-Unis sont redevenus leader mondial avec les succès de la société SpaceX

Après deux décennies d'absence, liée à la priorité donnée aux vols habités et à la navette spatiale, qui avaient permis à Arianespace de se hisser au premier rang mondial sur le marché des lancements de satellites commerciaux, les États-Unis sont de retour dans la compétition mondiale en matière de lanceurs. Un effort budgétaire massif, allié à l'initiative privée, a conduit à l'émergence de la société SpaceX, qui a ravi à Arianespace la position de leader mondial en 2017. Sur le seul premier semestre 2018, SpaceX a ainsi réussi 12 tirs avec son lanceur Falcon 9, soit davantage que ce que réalise Arianespace en une année.

Cette concurrence ne s'arrête pas à SpaceX. Les autres puissances spatiales importantes ont, depuis longtemps, perçu l'intérêt stratégique de l'accès souverain à l'espace et ont développé leurs lanceurs. Il s'agit notamment de la Russie, du Japon, de la Chine et de l'Inde. Par ailleurs, le succès de SpaceX inspire d'autres acteurs privés : la société américaine Blue Origin annonce ainsi qu'elle va développer un nouveau lanceur pour le début de la décennie 2020.

Tableau n° 5 : les lanceurs au niveau mondial

	Europe	États-Unis			Russie	Japon	Inde	Chine
<i>Orbite géostationnaire 36 000 km</i>	Ariane 5 10,5 t Lancement double	Atlas V 6,8 t	Delta IV 11,2 t	Falcon 9 5,5 t	Proton 6,3 t	H-II 5,6 t	GSLV 2,2t	Longue Marche-3 2,2 t
<i>Orbite médiane 22 000 km</i>	Soyouz	Antares		Delta II	Soyouz			Longue Marche-4 et 7
<i>Orbite basse 300 à 1 500 km</i>	Véga	Pégase		Minotaure	Rockot Dniepr Soyouz 2.1.V	Epsilon	PSLV	Longue Marche-2, 6 et 11
<i>Nombre de tirs entre 2006 et 2016</i>	93	196			304	29	33	143
<i>Taux d'échec</i>	1 %	4,5 %			7 %	0 %	12 %	2 %

Source : Rapport de Mme Geneviève Fioraso au Premier ministre de juillet 2016, « Open space : l'ouverture comme réponse aux défis de la filière spatiale »

2 - L'Europe prend davantage conscience de l'importance de cet enjeu

Historiquement, la politique spatiale européenne en général, et son volet lanceur en particulier, étaient l'apanage de l'Agence spatiale européenne et des États les plus impliqués dans ce domaine : la France, pionnière en la matière et premier financeur, l'Allemagne, qui a déployé une industrie conséquente et qui est le deuxième contributeur de la filière Ariane, enfin l'Italie, qui a développé son propre lanceur Véga pour les lancements en orbites basses.

Depuis quelques années, la révolution du « New Space » a conduit à une prise de conscience progressive des acteurs européens. Ainsi, l'Union européenne, forte de l'expérience acquise sur les programmes de satellites comme Galileo, destiné à concurrencer le GPS américain, entend prendre toute sa place dans la politique spatiale. La Commission européenne envisage de consacrer une part croissante du budget européen à l'espace, pour un montant qui devrait atteindre 16 Md€ sur la période 2021-2027, et de proposer l'adoption d'un règlement sur l'espace pour mieux faire travailler ensemble tous les acteurs concernés : l'Union européenne, l'Agence spatiale européenne, les États membres et les industriels.

Face à la montée des enjeux et à une concurrence multiple, l'Europe spatiale est à la croisée des chemins : unir ses atouts et consacrer des moyens financiers plus conséquents à la hauteur des enjeux, afin de prendre toute sa part dans le développement du « New Space », ou perdre une capacité stratégique majeure acquise après cinquante ans d'efforts.

Si les États européens veulent rester dans le jeu de la compétition mondiale de l'accès autonome à l'espace et des applications nouvelles, ils n'ont d'autre choix que de mettre des moyens en adéquation avec cette ambition, et d'unir leurs efforts dans un domaine où les États seuls ne disposent plus des moyens budgétaires suffisants pour faire face à cette compétition stratégique globale.

II - Le lanceur Ariane 6 doit évoluer pour rester compétitif

Le nouveau lanceur européen Ariane 6, dont le développement a été décidé dans le cadre de l'Agence spatiale européenne en 2014, risque de ne pas être durablement compétitif face à la concurrence américaine de SpaceX (A). Il va devoir évoluer, ce qui va nécessiter des décisions au niveau européen (B).

A - Le modèle économique actuel d'Ariane 6 présente des risques

1 - La concurrence américaine est actuellement favorisée sur le marché des lanceurs

Les lancements de satellites concernent à la fois les satellites institutionnels et les satellites commerciaux. Les premiers ne sont généralement pas ouverts à la concurrence, pour deux séries de raisons. D'une part, les interfaces techniques entre les lanceurs et les satellites sont tels que disposer d'un lanceur souverain constitue une protection contre le risque de voir une puissance tierce, à qui serait confié le lancement, limiter l'usage d'un satellite ou capter ses données. D'autre part, confier à un opérateur national ses lancements institutionnels⁴⁰, à des prix avantageux pour lui, peut être le moyen pour un État de conforter sa situation économique et lui permettre d'aborder plus favorablement le marché très concurrentiel des lancements commerciaux.

⁴⁰ Lancements effectués au profit des États ou d'autres institutions publiques européennes ou internationales.

Dans ce domaine, les États-Unis bénéficient d'un avantage concurrentiel majeur. Ils disposent du premier budget spatial civil mondial (celui de la NASA est de 19,5 Md\$ en 2018, contre 5,6 Md€ pour l'Agence spatiale européenne) et offrent à leurs lanceurs un marché captif soutenu par leur commande publique. Le marché des lancements institutionnels européens est plus modeste, ouvert à des prestataires non européens, et éclaté entre plusieurs donneurs d'ordres : l'Agence spatiale européenne, l'Union européenne, Eumetsat⁴¹ et les principaux États.

Le marché des satellites commerciaux présente la caractéristique de voir ses prix négociés en dollars américains, ce qui expose tous les compétiteurs, sauf les Américains, à un risque de change. Malgré ce handicap, Ariespace était parvenue à se hisser au premier rang mondial du marché commercial pendant plus de deux décennies, en s'appuyant sur la fiabilité de ses lanceurs et sur une offre compétitive. Cette situation a changé avec l'émergence de SpaceX, qui s'affirme à un moment où le marché commercial des lancements en orbite géostationnaire fait preuve d'un certain attentisme (moins de 10 prises de commandes par an au niveau mondial depuis trois ans, contre plus de 20 les années précédentes). En même temps, un autre segment du marché commercial, celui des constellations de satellites en orbite basse⁴², pourrait émerger et offrir des relais de croissance dans les années à venir.

2 - SpaceX s'appuie sur l'innovation industrielle, la rupture technologique et le soutien de la commande publique

Le succès de SpaceX est né de la rencontre entre le soutien financier public massif américain, à travers la commande publique, et la réussite de deux paris, industriel et technologique.

Sur le plan industriel, le pari a consisté à produire en grande série sur un même site un lanceur, le Falcon 9, avec un moteur unique sur la base de technologies de propulsion éprouvées. Cette approche industrielle de la production en série permet d'optimiser les coûts et ainsi d'engager une démarche commerciale agressive de baisse des prix, d'autant que l'équilibre global du modèle économique est assuré par des commandes publiques américaines passées à des prix très supérieurs aux prix du marché.

⁴¹ Organisation européenne exploitant des satellites à des fins de prévisions météorologiques.

⁴² Nombreux petits satellites fonctionnant en réseau sur l'orbite basse.

Elle diffère considérablement de l'approche européenne en matière de lanceurs, qui suppose un partage industriel complexe faisant intervenir plusieurs sites de production en Europe, en raison des règles de retour géographique, selon lesquelles chaque État a droit à un retour industriel sur son territoire équivalent à son investissement dans le développement. En outre, Arianespace exploite actuellement trois lanceurs sur le marché commercial : Ariane 5, Véga et Soyouz, qui doivent traverser l'Atlantique avant d'être lancés depuis la Guyane.

Sur le plan technologique, SpaceX est parvenue à réutiliser un étage de son lanceur, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles baisses de coûts, lui permettant de proposer des prix encore plus bas sur le marché commercial. Avec l'introduction de la version Falcon 9 Block 5 annoncée en 2018, SpaceX entend aller encore plus loin dans ce domaine, avec l'objectif de pouvoir utiliser jusqu'à 10 fois le même lanceur. Au contraire, les Européens n'ont à ce stade développé que des briques technologiques permettant, à terme, d'acquérir la technologie du réutilisable, comme le nouveau moteur Prometheus, en phase d'étude, et le prototype de réutilisable Callisto, deux projets lancés à l'initiative de la France par le CNES.

3 - Ariane 6, première réponse à ce défi, est le fruit d'un compromis entre les partenaires européens et les industriels

Pressentant le défi que représentaient les progrès de la société américaine SpaceX, les pouvoirs publics français ont soutenu, en décembre 2014, le projet du nouveau lanceur Ariane 6, proposé par les industriels des groupes Airbus et Safran. Ce projet est le fruit d'un compromis entre les États membres de l'Agence spatiale européenne, notamment ceux qui sont le plus engagés dans la politique européenne des lanceurs (l'Allemagne, la France et l'Italie), les industriels et les agences spatiales. Ils visent à concilier trois objectifs principaux :

- disposer d'un accès souverain à l'espace pour les lancements institutionnels, objectif reconnu comme un intérêt stratégique, tant au niveau de l'Agence spatiale européenne que de l'Union européenne ;
- assurer la compétitivité du lanceur européen sur le marché commercial et mettre ainsi un terme aux dispositifs de soutiens financiers publics à l'exploitation (subventions d'équilibre à l'exploitation d'Ariane 5 versées à Arianespace et financées par l'Agence spatiale européenne ; recapitalisations d'Arianespace de 2004 et de 2010 souscrites par le CNES) ;
- pérenniser le succès de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs, en prévoyant un partage industriel qui permette à chaque État contributeur de bénéficier d'un juste retour industriel sur son territoire.

Le modèle économique d'Ariane 6 repose sur des économies dans le processus de production, grâce à une modularité⁴³ du lanceur lui permettant de mieux s'adapter aux évolutions d'un marché incertain, une augmentation des cadences avec le même propulseur à poudre utilisé sur les lanceurs Ariane 6-2, Ariane 6-4 et Véga C, et une intégration industrielle reposant sur des responsabilités plus importantes confiées aux industriels dans la gouvernance de la filière Ariane.

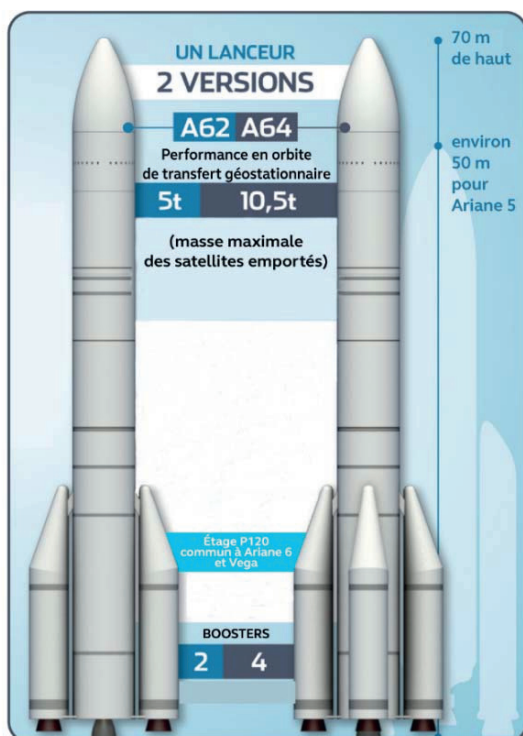
Ainsi, les groupes Airbus et Safran ont regroupé leurs actifs dans le domaine des lanceurs pour créer Ariane Group en 2016, qui est devenu maître d'œuvre du développement du nouveau lanceur Ariane 6. Par ailleurs, depuis le rachat des parts détenues par le CNES, Ariane Group est l'actionnaire majoritaire d'Arianespace qui assure la commercialisation des lanceurs.

L'objectif de ce modèle économique était d'aller vite avec un premier tir d'Ariane 6 prévu à l'été 2020, afin d'être en mesure de concurrencer le modèle économique de SpaceX, tel qu'il était connu en 2014. Pour tenter d'y parvenir, les Européens ont fait le choix prudent du recours à des technologies maîtrisées par rapport à celui de la rupture technologique du réutilisable, à laquelle les acteurs européens ne croyaient pas en 2014.

Même si l'ambitieux calendrier de développement d'Ariane 6 est respecté, il y a un risque important que le lanceur ne soit pas durablement compétitif face à SpaceX, qui continue de progresser. Ce risque est d'autant plus grand que l'attentisme du marché commercial du lancement en orbite géostationnaire et l'évolution des taux de change placent Arianespace en position délicate sur ce marché, sans bénéficier pour autant d'une commande publique comparable à celle de SpaceX.

⁴³ Ariane 6 doit être capable d'assurer à la fois le lancement de satellites institutionnels et commerciaux en orbite géostationnaire et le lancement de constellations de satellites en orbite basse. Elle existe en deux versions, Ariane 6-2, avec deux propulseurs à poudre, destinée aux lancements institutionnels et Ariane 6-4, avec quatre propulseurs à poudre, destinée aux lancements doubles en orbite géostationnaire, c'est-à-dire la mise en orbite de deux satellites lors de chaque tir.

Les deux versions d'Ariane 6



Source : CNES

B - Les pouvoirs publics français et européens vont devoir rapidement prendre des décisions pour faire évoluer Ariane 6

1 - De nouveaux financements seront nécessaires pour faire évoluer Ariane 6 vers le renouvelable

Le conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne, lors de sa réunion au niveau ministériel prévue à Madrid au second semestre 2019, devra se prononcer sur l'évolution de la politique européenne en matière de lanceurs. En particulier, du fait des progrès réalisés par la concurrence américaine, de conséquents nouveaux budgets de développement seront nécessaires pour permettre aux lanceurs européens d'accéder à cette technologie.

Pour ce qui concerne Ariane 6, le nouveau moteur Prometheus, pour lequel les premiers financements ont été décidés à Lucerne en 2016, ainsi que le prototype Callisto, réalisé en coopération par le CNES et les agences spatiales allemande et japonaise, constituent les premières briques technologiques sur lesquelles les Européens doivent capitaliser pour développer un nouvel étage réutilisable pour assurer l'évolution nécessaire d'Ariane 6.

2 - Le lanceur Ariane 6 doit être soutenu par d'autres moyens que des subventions d'équilibre

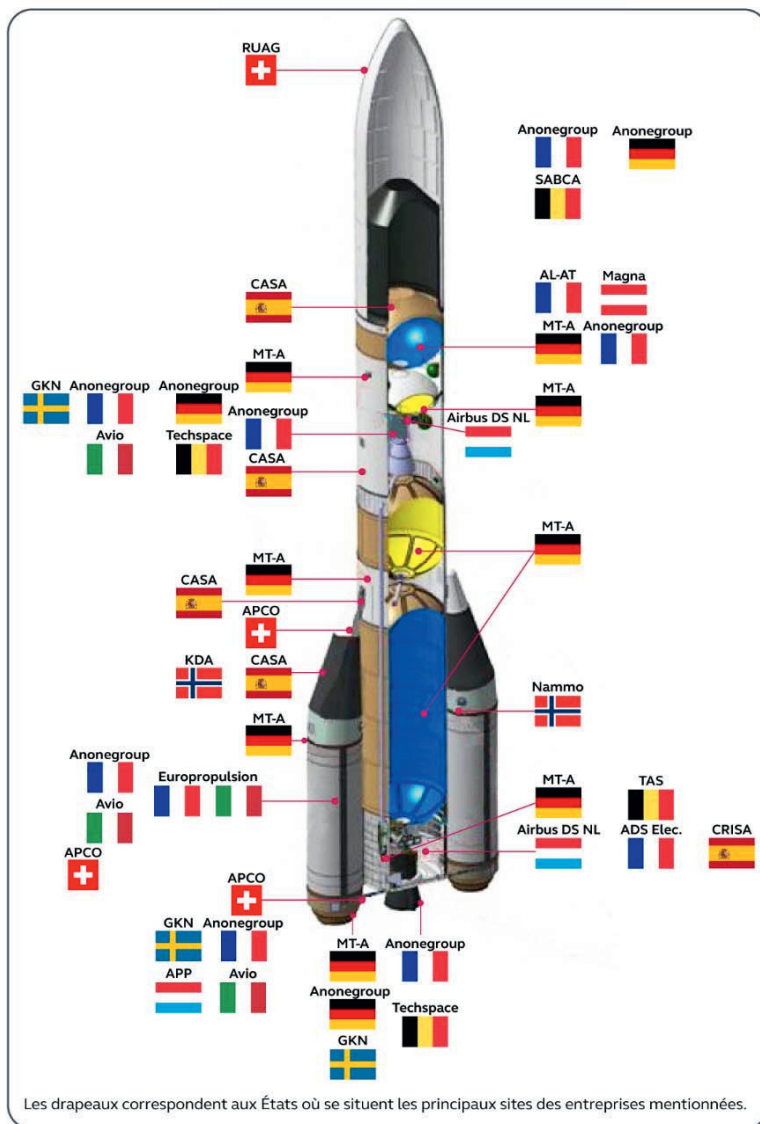
Les réunions du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne constituent également l'occasion d'examiner les demandes des industriels en termes de soutien à l'exploitation. Dans ce domaine, les décisions prises depuis 2014 se sont limitées à l'accompagnement de la transition entre Ariane 5 et Ariane 6, la compétitivité attendue d'Ariane 6 devant permettre de mettre fin aux subventions d'équilibre à Arianespace. Afin d'inciter l'ensemble des acteurs de la filière à faire les efforts de compétitivité nécessaires, le soutien public devrait en effet prendre d'autres formes que ces subventions d'équilibre.

Ainsi, la commande publique européenne de lancements institutionnels mériterait d'être consolidée : si les principaux acteurs publics concernés, l'Agence spatiale européenne, l'Union européenne, Eumetsat et les principaux États acceptaient de passer des commandes pluriannuelles pour leurs lancements institutionnels, les industriels bénéficieraient d'une plus grande visibilité sur leur plan de charge et d'une sécurisation de leurs financements. Par ailleurs, s'il est légitime que les États contribuant au développement des lanceurs aient un juste retour géographique de leur investissement, ces règles de retour devraient être à tout le moins assouplies. Elles devraient notamment être gérées de façon pluriannuelle et globale au niveau de l'ensemble des programmes spatiaux européens.

Enfin, dans un contexte de forte concurrence actuelle et à venir au niveau international, la concurrence intra-européenne entre le bas du spectre d'Ariane 6 et le haut du spectre de Véga C devrait être limitée autant que possible⁴⁴.

⁴⁴ La puissance d'un lanceur se mesure au tonnage de satellites qu'il peut emporter et à la distance de la terre à laquelle il peut les mettre en orbite. De ce point de vue, Ariane 6 est positionné sur le haut du spectre (mise en orbite géostationnaire de deux satellites ayant une masse maximale cumulée de 10,5 tonnes), tandis que Véga est positionné sur le bas du spectre (mise en orbite basse). Les évolutions conduisant à augmenter la puissance de Véga pourraient conduire ce lanceur à concurrencer Ariane 6 sur certains segments du marché commercial.

Le retour géographique pour Ariane 6



Source : Arianespace

III - Les risques budgétaires importants inhérents à la politique spatiale doivent être mieux anticipés

Le financement de la politique française en matière de lanceurs présente des risques budgétaires importants, qui doivent être mieux gérés : un risque d'effet d'éviction, lié à la nécessité de financer simultanément Ariane 6, son évolution future et les nouvelles applications du spatial (A) ; un risque de crédibilité politique, lié à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne qui doit cesser (B).

A - L'effort budgétaire en faveur des lanceurs risque de se faire au détriment d'autres volets de la politique spatiale

1 - Les arbitrages de 2017 ont dégagé des crédits supplémentaires pour le financement de l'Agence spatiale européenne

Le programme budgétaire 193 – *Recherche spatiale* de la mission – *Recherche et enseignement supérieur* du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est la principale source de financement du CNES et, au-delà, de la politique spatiale française. Ce programme alimente, d'une part, les programmes réalisés dans le cadre de l'Agence spatiale européenne et, d'autre part, les autres programmes spatiaux qui sont souvent conduits en coopération avec d'autres États et avec des industriels. La politique en matière de lanceurs est conduite, pour l'essentiel, dans le cadre des programmes non obligatoires⁴⁵ de l'Agence spatiale européenne.

Au second semestre 2017, les pouvoirs publics français ont décidé d'augmenter fortement les crédits budgétaires du programme 193 sur la ligne destinée à financer la contribution française à l'Agence spatiale européenne. Cette ligne va progressivement passer de 833 M€ en 2017 à 1 376 M€ en 2020, soit une augmentation de 895 M€ sur les années 2018-2020 par rapport à la trajectoire précédente.

⁴⁵ Les programmes de l'Agence spatiale européenne sont répartis en programmes obligatoires, financés au prorata de la richesse nationale des États membres, et en programmes non obligatoires, financés par les seuls États volontaires.

Cet effort conséquent témoigne de l'engagement constant de la France au profit de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs. Il vise d'abord à apurer la dette envers l'Agence que la France avait laissé s'accumuler, de façon anormale, à hauteur de 308 M€ fin 2017, au risque d'y affaiblir sa crédibilité.

2 - Cet effort s'effectue au détriment des autres activités spatiales

Néanmoins, l'effort budgétaire conséquent de la France au profit des lanceurs ne se fait pas uniquement à partir de nouveaux crédits. Ainsi, la forte augmentation de la trajectoire budgétaire décidée en 2017 sur la ligne de la contribution française à l'Agence spatiale européenne s'est effectuée, en partie, par redéploiement des ressources au sein du CNES. Ce sont ainsi 229 M€ qui ont été soustraits aux autres activités spatiales sur la période 2018-2022, par rapport à la trajectoire précédente.

L'effort consenti pour les lanceurs risque donc d'avoir un effet d'éviction sur les moyens consacrés à d'autres domaines, notamment les systèmes orbitaux et les nouvelles applications du spatial, pourtant essentiels dans le cadre du développement du « New Space ».

3 - D'éventuels fonds publics supplémentaires, consacrés aux lanceurs, devraient financer en priorité l'innovation

Les pouvoirs publics français et européens vont devoir financer simultanément : le développement d'Ariane 6 ; les évolutions technologiques ultérieures pour accéder à la technologie du réutilisable, qui seront indispensables pour maintenir la compétitivité du lanceur face à la concurrence américaine et garantir l'accès souverain à l'espace ; les développements des systèmes orbitaux et des technologies aval, qui permettront à l'Europe de prendre toute sa place dans la révolution du « New Space ».

Ces financements vont devoir être réalisés sous contrainte en tenant compte de la situation générale des finances publiques. Cette situation plaide pour que les futurs financements publics éventuels des lanceurs soient consacrés en priorité à l'innovation et non au soutien à l'exploitation des industriels.

B - La pratique des arriérés de paiement à l'Agence spatiale européenne doit être définitivement abandonnée

1 - La France doit à présent financer régulièrement sa contribution à l'Agence spatiale européenne

L'effort budgétaire conséquent décidé par la France au second semestre 2017, au profit du financement de sa contribution à l'Agence spatiale européenne, permet à la fois d'envisager, dès 2020, l'apurement de son arriéré de paiement et d'améliorer la situation de trésorerie de l'Agence. L'apurement accéléré des arriérés de paiement était devenu incontournable, tandis que la hausse des crédits intervenue apure le passé en même temps qu'elle conforte l'engagement de la France dans l'Agence.

Par ailleurs, le fait de ne plus recourir aux facilités des arriérés de paiement pour financer les engagements nationaux est indispensable, tant pour la bonne gestion budgétaire que pour la crédibilité des engagements souscrits dans le cadre de l'Agence spatiale européenne.

2 - La programmation budgétaire pluriannuelle de la politique spatiale doit être améliorée

Contrairement à ce qui est pratiqué pour d'autres politiques publiques d'investissement dans des projets à long terme (comme dans le domaine de l'armement par exemple), la programmation budgétaire de la politique spatiale s'effectue selon une logique annuelle consistant à programmer les autorisations d'engagement à hauteur des crédits de paiement. Cette pratique ne permet pas une anticipation suffisante des effets des engagements pris par la France ; elle conduit au contraire à des impasses, qui se sont traduites, dans le passé, par le recours massif aux arriérés de paiement. En effet, le CNES ne dispose pas des crédits budgétaires suffisants pour payer l'ensemble de la contribution française appelée par l'Agence spatiale européenne.

Afin d'améliorer cette situation, il est nécessaire que les autorisations d'engagement du programme budgétaire 193 soient désormais programmées de façon pluriannuelle⁴⁶. Elles doivent tenir compte des montants que la France souscrit lors des réunions du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne, même si ces montants sont relatifs à des projets de développement qui vont s'étaler sur plusieurs années.

⁴⁶ La Cour a déjà formulé ce message à l'occasion de son rapport particulier de décembre 2012 sur les comptes et la gestion du CNES pour les exercices 2004 à 2011.

IV - Une participation plus conséquente des partenaires européens doit être recherchée

Alors que la France réalise l'effort financier le plus important, une plus grande participation des partenaires européens au financement de la politique spatiale doit être recherchée (A). Cette participation européenne doit porter à la fois sur le développement des lanceurs et sur le financement du port spatial européen de Kourou (B).

A - La France, qui réalise l'effort financier le plus important, doit convaincre ses partenaires européens de s'investir davantage

Au cours des années récentes, l'engagement financier de la France s'est traduit par la souscription de la moitié des 4 Md€ décidés pour le développement d'Ariane 6, lors de la réunion ministérielle de Luxembourg du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne en décembre 2014. La France a ensuite souscrit 58 % du financement des 431 M€ décidé lors de la réunion ministérielle de Lucerne en 2016 et 69 % de celui des 376 M€ acté par le conseil d'administration de l'Agence en juin 2018.

Cet effort financier s'inscrit dans la durée, puisque la France est le premier contributeur des lanceurs Ariane depuis les années 1970. Malgré les accords de Kourou signés en 2008 sur le financement du port spatial de l'Europe, la France continue de supporter 84 % des coûts de la base de lancement.

L'effort financier conséquent réalisé au niveau national pour promouvoir un accès souverain à l'espace, dont l'enjeu stratégique est de plus en plus européen, rend légitime et crédible une démarche visant à convaincre les partenaires européens de la France de s'investir davantage, dès lors que l'apurement de sa dette envers l'Agence spatiale européenne lui permet d'y retrouver l'influence qui lui est due.

B - Cet investissement doit concerner les lanceurs et le port spatial de l'Europe

1 - L'effort financier nécessaire pour faire évoluer Ariane 6 devrait mobiliser l'ensemble des moyens européens

Actuellement, le financement de la politique spatiale européenne en matière de lanceurs se fait dans le cadre des programmes non obligatoires de l'Agence spatiale européenne. Cela implique qu'elle repose sur les souscriptions volontaires des États, principalement la France, l'Allemagne et l'Italie. Dès lors que l'accès souverain à l'espace revêt une importance décisive dans le contexte de la révolution du « New Space » et que son importance stratégique est désormais reconnue, tant par l'Agence spatiale européenne que par l'Union européenne, une participation plus importante des financements européens est nécessaire.

D'une part, les financements issus de l'Agence spatiale européenne pourraient être accrus en modifiant le statut des développements des lanceurs, afin qu'ils deviennent des programmes obligatoires au sens du règlement financier de l'Agence. Ceci permettrait une contribution de l'ensemble des États membres, en fonction de leur richesse nationale, et non plus seulement des quelques États volontaires, qui ont jusque-là souscrit aux programmes non obligatoires de développement des lanceurs.

D'autre part, la proposition de la Commission européenne de doter le volet spatial du budget pluriannuel de l'Union européenne d'un montant de 16 Md€ pour la période 2021-2027 doit être soutenue et orientée vers une participation de l'Union européenne au financement des lanceurs, ce qui n'est pour l'instant pas le cas. Cela suppose que les modalités de coopération entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne soient précisées, ce qui pourrait se faire dans le cadre du règlement européen sur l'espace en cours de préparation, dans un contexte où ces deux organisations ont déjà l'expérience du travail en commun pour des programmes majeurs, comme le système de géolocalisation Callisto.

Enfin, la politique spatiale européenne est aussi l'affaire des États eux-mêmes, qui pourraient accroître leurs efforts pour des projets précurseurs en coopération restreinte. Ainsi, l'Allemagne et la France ont financé le développement, avec le Japon, du module Callisto qui préfigure ce que pourrait être un étage réutilisable et pourra servir de base aux futurs développements destinés à faire évoluer Ariane 6 vers la technologie du réutilisable.

2 - Les accords de Kourou sur le financement du port spatial de l'Europe devraient être revus en incluant l'Union européenne

Les accords de Kourou signés en 2008 font de la base de lancement située en Guyane le port spatial de l'Europe. Cela implique, d'une part, la mise à disposition par la France de la base pour lesancements des autres acteurs européens et, d'autre part, un financement partagé des investissements et des coûts fixes : un tiers pris en charge par les États finançant les programmes de lanceurs, un tiers pris en charge par l'Agence spatiale européenne au prorata du produit intérieur brut des États membres et un tiers pris en charge par la France.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces accords conduit la France à financer seule 84 % des coûts du port spatial de l'Europe si on prend en compte, d'une part, le fait que la base de calcul des accords de Kourou n'englobe pas l'ensemble des coûts d'exploitation et, d'autre part, le constat selon lequel la France est le contributeur principal au financement des programmes de lanceurs de l'Agence spatiale européenne.

Un financement européen plus important du port spatial de l'Europe, qu'il émane de l'Agence spatiale européenne ou de l'Union européenne, serait aussi souhaitable, notamment à un moment où un programme de modernisation des infrastructures devra être mis en place pour assurer lesancements d'Ariane 6 à partir de 2020. Cela supposerait de revoir les accords de Kourou dans un cadre plus large impliquant également l'Union européenne.

3 - Le Centre spatial guyanais doit se concentrer sur lesancements, l'accueil d'Ariane 6 et la recherche de compétitivité

Le Centre spatial guyanais (CSG) et l'ensemble des acteurs du port spatial de l'Europe doivent répondre à plusieurs défis. Il s'agit d'abord de conduire avec succès les opérations deancements d'Ariane 5, de Véga et de Soyouz, dans un contexte marqué par l'augmentation du rythme de lancement : 11 tirs ont ainsi été réalisés en 2017.

Le port spatial de l'Europe doit se préparer à l'arrivée d'Ariane 6 en 2020, ce qui va au-delà de la construction du nouvel ensemble de lancement ELA4. Cela suppose en effet de revoir l'organisation du site, notamment en termes de sécurité, et de réaliser des investissements pour moderniser les infrastructures. Il est fortement souhaitable que ce programme de modernisation soit porté par les acteurs européens.

La Guyane peut contribuer à cet effort, pour peu que les actions d'accompagnement du territoire renforcent sa capacité à former localement des techniciens et des cadres du spatial et permettent ainsi de réduire le volume des personnels envoyés depuis la métropole.

Ces défis sont suffisamment importants pour absorber l'ensemble de l'énergie des acteurs du port spatial de l'Europe, ce qui milite pour décharger le CSG de la gestion au quotidien des fonds qu'il consacre à l'accompagnement du territoire.

La présence d'une activité spatiale de pointe en Guyane crée en effet des attentes légitimes du territoire, en termes de retombées économiques et sociales, et le CSG a depuis longtemps une action d'accompagnement du territoire : il a ainsi consacré environ 50 M€ à cette action entre 2007 et 2013 ; un montant similaire est prévu pour la période 2014-2020, dont 12,5 M€ en 2017. Néanmoins, la gestion de ces fonds obéit à une logique de guichet conduisant à un saupoudrage des crédits.

L'État est l'acteur le mieux placé et le plus légitime pour coordonner cette action dans le cadre du contrat de plan État / Collectivité territoriale de Guyane, qui devrait inclure le plan Phèdre II⁴⁷. Il est souhaitable que la contribution du CNES fasse l'objet d'une inscription forfaitaire dans le contrat de plan, quitte à ce que le CSG flèche les fonds vers des actions particulièrement utiles pour lui, comme l'enseignement supérieur dans le domaine spatial par exemple. L'État serait ainsi en mesure d'assurer la cohérence entre l'ensemble des actions entreprises dans le cadre du contrat de plan pour en tirer le meilleur parti au profit du territoire⁴⁸.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour alerte sur les défis que doit aujourd'hui relever la politique des lanceurs spatiaux, qui présente, plus que jamais, un intérêt stratégique majeur en termes d'accès souverain à l'espace pour l'Europe et pour la France, dans le contexte de la révolution du « New Space ». Les finances

⁴⁷ Plan d'actions en faveur du développement économique et social de la Guyane (Phèdre II) signé par la ministre des outre-mer et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁴⁸ Une bonne coordination doit être assurée avec les interventions permises par les financements européens, au titre de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques. La Cour souligne pour ce même territoire de Guyane l'insuffisante performance dans la sélection des projets et dans la mise en œuvre des subventions des fonds européens structurels et d'investissement (cf. Tome I, chapitre IV, 2 *La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider*).

publiques vont en effet devoir soutenir simultanément : le développement d'Ariane 6 ; les innovations technologiques nécessaires à l'évolution de ce lanceur vers la technologie du réutilisable pour maintenir sa compétitivité ; les projets en matière de système orbitaux, qui offrent des perspectives prometteuses dans le domaine des nouvelles applications permises par le spatial.

Dans la mesure où il s'agit d'une politique européenne, des décisions importantes devront être prises avec l'ensemble des partenaires : l'Agence spatiale européenne, qui réunira son conseil d'administration au niveau ministériel en 2019 ; l'Union européenne, dans un contexte où la nouvelle législature pourrait voir l'adoption d'un règlement sur l'espace et l'augmentation de la part de son budget consacré au spatial ; les États et les industriels.

Il s'agit pour l'Europe de demeurer une puissance spatiale de premier plan, dans un contexte marqué par des progrès importants réalisés aujourd'hui par la concurrence américaine, puissamment soutenue par la commande publique.

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

- 1. si de nouveaux fonds publics devaient être engagés en soutien à la filière des lanceurs, donner la priorité à l'innovation technologique plutôt qu'au soutien à l'exploitation ;*
 - 2. chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même ;*
 - 3. mettre un terme définitif à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne ;*
 - 4. améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du programme budgétaire 193 - Recherche spatiale de la mission – Recherche et enseignement supérieur ;*
 - 5. proposer, à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du port spatial de l'Europe et faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ;*
 - 6. recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des armées	116
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	117
Réponse de la ministre des outre-mer	120
Réponse commune du président d'ArianeGroup et du président d'Arianespace	121

Destinataire n'ayant pas observation

Président du centre national d'études spatiales (CNES)

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Permettez-moi tout d'abord de souligner la qualité du travail de la Cour sur ce sujet, dont le rapport souligne des enjeux auxquels je souscris pleinement. C'est le cas en particulier de l'importance plus que jamais stratégique pour l'Europe et pour la France de l'accès souverain à l'espace, dans un contexte de démocratisation de l'accès à l'espace et de compétition exacerbée entre les puissances.

Concernant les recommandations formulées par la Cour auxquelles je souscris globalement, trois analyses et constats développées par la Cour appellent plus particulièrement des observations de ma part.

Tout d'abord, la Cour prône un assouplissement du retour géographique, et propose qu'il soit pris en compte dans un cadre pluriannuel et pluri-programme. Il est sans doute nécessaire d'aller au-delà d'un assouplissement, voire de remettre en cause le principe même de retour géographique, dans La mesure où ii induit de fortes désoptimisations industrielles, résultant de l'addition de couches de management de contrats, d'une part, et de la duplication de compétences en Europe, d'autre part.

En particulier, lorsqu'un pays, tel que la France, a déjà atteint son quota, ses compétences ne peuvent plus être mises à profit et les financements de l'ESA sont alors affectés au redéveloppement de compétences dans un autre pays, dans une logique qui peut alors apparaître sous-optimale, a fortiori dans un secteur fortement concurrentiel. Je note, cependant, qu'Ariane 6 ne pourra pas, d'ores et déjà, bénéficier d'un assouplissement des règles de retour industriel du fait de l'avancement du programme.

Ensuite, à plus long terme, la Cour considère pour acquis que la « technologie du réutilisable, sera indispensable pour maintenir la compétitivité du lanceur face à la concurrence américaine et garantir l'accès souverain à l'espace ». Cela suppose cependant de bâtir un modèle économique viable dans un marché européen de taille plus réduite que celui des États-Unis, et dans un contexte où le maintien du savoir-faire et des compétences industrielles nécessite une production minimale. Cela suppose également d'analyser finement les conséquences pour la filière des missiles balistiques stratégiques qui résulteraient d'un abandon des boosters à poudre pour les lanceurs civils.

Un juste équilibre sera donc à rechercher, d'autant que l'étude d'un lancement avec des composantes réutilisables reste pertinente.

En tout état de cause, la souveraineté d'accès à l'espace a un coût, qui doit être mieux partagé entre Européens, comme le décrit la Cour dans son rapport.

À cet égard, la Cour préconise des commandes pluriannuelles pour les lancements institutionnels des principaux acteurs publics concernés, dont les principaux États. On pourrait ajouter qu'au-delà d'engagement pluriannuels, l'engagement à lancer les satellites institutionnels par des lanceurs européens serait déjà un pas important.

En effet, la France, avec sans doute l'Italie du fait de Vega, est le seul acteur étatique majeur qui applique de manière systématique cette préférence européenne, cohérente avec la politique de souveraineté d'accès à l'espace.

L'ensemble des acteurs européens devrait à cet égard contribuer davantage à la filière des lanceurs par des commandes institutionnelles.

Enfin, si je partage l'analyse de la Cour sur le port spatial guyanais, il finit également prendre en considération l'attractivité de ce marché pour nos partenaires européens. Techniquement parlant,

Kourou est très adapté au lancement de satellites géostationnaires. Or ce segment de marché tend à se réduire. Ainsi, une forte pression financière pourrait inciter nos partenaires à opter pour l'usage de zones de lancement alternatives comme le Portugal (Açores), ou la Norvège, plus adaptée à des orbites basses polaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Je souhaite apporter les éléments suivants en réponse aux six recommandations formulées par la Cour à l'attention des pouvoirs publics en conclusion de l'insertion.

Je suis favorable à la recommandation n° 1, qui invite, « si de nouveaux fonds publics devaient être engagés en soutien à la filière des lanceurs, [à] donner la priorité à l'innovation technologique plutôt qu'au soutien à l'exploitation ».

Les nouveaux fonds publics en soutien de la filière des lanceurs ne doivent pas se faire au détriment de l'innovation pour les technologies des satellites.

Cependant, il est primordial de terminer le développement du lanceur Ariane 6 puisque celui-ci induira une diminution du prix des lancements par rapport au lanceur existant Ariane 5.

Dans le même temps, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) proposera d'accélérer le développement des nouvelles technologies pour préparer l'après Ariane 6, via le moteur réutilisable à bas coût Prometheus et les démonstrateurs d'étage récupérable Callisto et Themis.

Je souscris également à la recommandation n° 2, qui préconise de « chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même ».

Il faut construire un marché institutionnel européen et les efforts ont porté leurs fruits avec le lanceur Véga mais cela reste à construire avec Ariane 6.

La Commission européenne et l'Agence spatiale européenne (ESA) se sont engagées à utiliser les lanceurs européens pour leurs programmes spatiaux.

Par ailleurs, cinq États européens (France, Allemagne, Italie, Espagne et Suisse) se sont engagés lors du Conseil ministériel de l'ESA du 25 octobre 2018, à utiliser en priorité les lanceurs européens pour leurs satellites institutionnels.

L'éventuel passage du secteur des lanceurs dans le programme obligatoire de l'ESA induirait, avec les règles actuelles du juste retour géographique sur investissement, une plus grande complexité d'organisation industrielle avec des conséquences sur le prix de revient. Aussi, afin d'améliorer la compétitivité du futur lanceur face notamment à la concurrence américaine, une réflexion est en cours avec l'ESA pour définir des modalités privilégiant l'optimisation du prix de revient.

S'agissant de la recommandation n° 3 de « mettre un terme définitif à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne », je rappelle que la France fait d'importants efforts pour réduire les arriérés de paiement envers l'ESA, avec pour objectif une extinction de la dette à la fin 2020.

Ainsi, la participation française inscrite au plan à moyen terme (PMT) de l'ESA est de 965 M€ en 2018, 1 175 M€ en 2019, 1 376 M€ en 2020 puis 1 033,4 M€ en 2021 et 2022. Pour rappel, le montant de la participation française en 2017 était de 833,4 M€.

Par ailleurs, la Cour invite à « améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement (AE) du programme budgétaire 193 – recherche spatiale de la mission – enseignement supérieur et recherche » (recommandation n° 4).

La direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du MESRI, comme la direction du budget (DB), ont toujours considéré que le traitement de la contribution française à l'ESA en AE différentes des CP ne serait pas conforme à la nature de cette contribution annuelle qui n'est juridiquement actée qu'après le vote du budget annuel de l'Agence.

C'est la même logique qui préside d'ailleurs à la budgétisation de toutes les contributions françaises aux organisations scientifiques internationales, sauf quand ces contributions prennent la forme d'in kind (contribution en nature) et supposent des investissements qui peuvent être gérés en AE différentes des CP.

Les engagements pris par la France lorsqu'elle a décidé de souscrire à un programme de l'ESA sont suivis en pluri-annuel dans le cadre du PMT (plan moyen terme) et traités comptablement comme des engagements hors bilan de l'État, conformément à ce qu'avait préconisé la Cour en 2008.

Le MESRI partage la recommandation n° 5 de « proposer à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du port spatial européen et faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ».

La modernisation du Centre spatial guyanais (CSG) est fondamentale. Il faut encourager l'Europe à financer le port spatial qui doit être considéré comme faisant partie des « infrastructures critiques européennes ».

Cette idée fait son chemin, notamment dans le projet de règlement spatial de l'Union européenne, mais rencontre encore de vives résistances de la part de certains États.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation n° 6, par laquelle la Cour invite à « recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES », le MESRI souhaite que le CNES continue d'être associé, en concertation avec les autorités de l'État (préfecture) et la communauté territoriale de Guyane, au développement de la Guyane.

La participation du CNES à ces projets est importante pour la population guyanaise.

Dans le rapport du Gouvernement au Parlement du 11 décembre 2017 sur les retombées économiques de l'activité spatiale en Guyane, il est rappelé que la filière spatiale est le premier employeur privé du territoire et le premier contributeur de richesse avec 17 % du PIB.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Ce rapport souligne l'intérêt stratégique de la base de Kourou pour l'Europe, pour la France et pour le territoire guyanais.

Je partage pleinement les analyses et recommandations de la Cour, et notamment la rationalisation des relations entre le Centre spatial guyanais et le territoire guyanais, vers laquelle sont mobilisés les services de l'État.

Plus spécifiquement, vous soulignez dans le point IV.B.3. que le centre spatial guyanais doit se concentrer sur les lancements, l'accueil d'Ariane 6 et la recherche de compétitivité, analyse que je soutiens pleinement, avec l'appui de mes services et du préfet de Guyane.

La Cour recommande en conclusion que la contribution du CNES au territoire guyanais « fasse l'objet d'une inscription forfaitaire dans le contrat de plan » entre l'État et la CTG. Elle souligne que « l'État serait ainsi en mesure d'assurer la cohérence entre l'ensemble des actions entreprises dans le cadre du contrat de plan pour en tirer le meilleur parti au profit du territoire ».

Je dois préciser qu'en lien avec Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, j'ai lancé le 11 décembre 2017 le plan d'actions en faveur du développement économique et social de la Guyane (Phèdre II). Ce dernier répond à trois objectifs :

- accroître la contribution du secteur spatial à l'économie guyanais ;*
- rendre plus lisible et plus efficace la contribution du secteur spatial, aujourd'hui plutôt fragmentée ;*
- mieux associer les Guyanais et leurs représentants à l'action du secteur spatial en faveur de la Guyane.*

Il se traduit par 10 M€ supplémentaires du CNES au profit du territoire de la Guyane, par une convention entre le CNES et l'Université de Guyane, ainsi que par une convention entre le CNES, le GIP FCIP du Rectorat de l'Académie de Guyane.

Ainsi que nous l'avons souhaité au sein du Gouvernement, le plan « Phèdre II » va ainsi au-delà du seul contrat de plan puisqu'il associe l'ensemble des collectivités territoriales du territoire et notamment, outre la CTG, les 22 communes et les 4 intercommunalités du territoire. J'ai également souhaité que le préfet de Guyane soit désormais davantage associé dans la gouvernance de ce dispositif, assurant le nécessaire rôle de coordination que la Cour recommande, entre les services de l'État d'une part, entre l'État et les collectivités d'autre part.

De manière plus générale, j'attacherais du prix à ce que ce plan « Phèdre II » soit le socle de la collaboration que la Cour souhaite voir renouveler. En effet, j'estime qu'une simple inscription dans le contrat de plan romprait le lien nécessaire entre le Centre spatial guyanais et les acteurs multiformes de la Guyane, et risquerait de corroborer d'autant le sentiment de délaissement que ressentent les Guyanais.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT D'ARIANEGROUP ET DU PRÉSIDENT D'ARIANESPACE

Arianespace et ArianeGroup tiennent à remercier la Cour des Comptes pour ses travaux qui actualisent les enjeux liés aux lanceurs spatiaux déjà analysés dans un précédent rapport lors de la décision de démarrer Ariane 6 en 2014, et soulignent les décisions critiques qui doivent être prises en 2019 pour consolider l'accès à l'espace de l'Europe.

Le retentissement médiatique du 100^{ème} tir d'Ariane 5 depuis le Centre Spatial Guyanais (CSG), en septembre dernier, a rappelé que l'Europe disposait du lanceur commercial le plus fiable au monde. Cette fiabilité et cette qualité de service sont appréciées par les clients d'Arianespace et enviées par ses concurrents. Avec la flexibilité et les gains de compétitivité qu'apportera Ariane 6 en 2020, l'Europe sera encore mieux armée pour affronter la compétition mondiale et préparer la reprise du marché commercial, qui ne manquera pas d'intervenir sous des formes plus diverses que par le passé.

Nous partageons l'avis de la Cour soulignant l'importance d'une prise de conscience collective en Europe : les lanceurs européens évoluent dans un marché incertain, face à une concurrence massivement soutenue par ses pouvoirs publics nationaux. Les décisions prises en 2014, qui mettent en place une nouvelle gouvernance fondée sur une architecture industrielle et institutionnelle ambitieuse, ont permis d'engager le développement rapide d'un nouveau lanceur dans le cadre d'un budget limité ; elles reposent sur la prise en compte de trois impératifs :

- *d'une part, améliorer la compétitivité globale de la filière des lanceurs européens. De ce point de vue, la consolidation industrielle ayant abouti à la création d'ArianeGroup et conjuguée à des efforts massifs de l'industrie en termes de compétitivité et de financements (400 M€ d'investissements sur fonds propres dans le développement d'Ariane 6, soit 10 % de l'enveloppe du programme), permettra de réduire les coûts du lanceur ;*
- *d'autre part, la multiplication des profils de missions (propulsion électrique, constellations, etc.) nécessitait un lanceur modulaire, flexible et doté de capacités de réallumage afin de répondre aux attentes du marché et de conserver un leadership sur le marché commercial ;*
- *enfin, il était clé pour l'Europe de disposer d'un lanceur capable de mettre en orbite les missions institutionnelles européennes, ce qui n'était plus que marginalement le cas pour Ariane 5.*

Ariane 6 reste donc la meilleure réponse de l'Europe aux défis industriels, technologiques, institutionnels et commerciaux. Son architecture n'est pas figée et ArianeGroup réfléchit d'ores et déjà avec les équipes du CNES au prochain cycle d'innovations applicables à Ariane 6 pour prendre en compte les bouleversements rapides du marché, de la concurrence et des technologies. C'est le sens du moteur bas coût Prometheus, mais aussi d'un étage supérieur léger.

À moins de deux ans du premier lancement d'Ariane 6, il est désormais indispensable de sécuriser et d'approfondir le partenariat entre les agences et l'industrie scellé en 2014. Cette consolidation repose d'abord sur une Europe qui s'engage au travers d'un «Buy European Act», qui permettra aux entreprises européennes de se battre à armes égales avec leurs concurrents. Sans une confirmation de l'engagement institutionnel européen, au travers de commandes groupées et à long terme pour les lancements des missions institutionnelles européennes, l'équilibre économique de la filière est menacé. Cet engagement permettra de consolider le plan d'affaires de l'industrie européenne, de contractualiser la production du premier lot de lanceurs Ariane 6 et d'assurer une transition optimisée entre Ariane 5 et Ariane 6.

Deuxièmement, cette sécurisation ne pourra se matérialiser sans une évolution de la gouvernance globale de la filière, à l'instar de la réforme opérée par la NASA lors de la décennie 2000, pour faire retourner en vol des fusées américaines à un prix compétitif après l'arrêt de la Navette. Cela nécessite d'abord une répartition plus claire des rôles et responsabilités assumées par l'Agence Spatiale Européenne et la Commission européenne. Parallèlement, les agences spatiales nationales ne peuvent s'affranchir d'une réflexion sur les nécessaires économies pour accompagner les gains de compétitivité initiés par les industriels, en particulier ArianeGroup et Arianespace qui ont annoncé une réduction de 2 300 postes au cours des quatre prochaines années. Toute la communauté spatiale européenne doit retrouver des marges de manœuvre et desserrer autant que possible les contraintes du retour géographique qui engendrent des surcoûts de production, venant s'ajouter à l'exposition au risque de change (les coûts de production d'Ariane 6 sont facturés en euros et les recettes commerciales sur le marché mondial sont en dollars).

Contrairement aux autres puissances spatiales qui peuvent compter sur une demande intérieure forte, la pérennité du modèle européen repose sur sa capacité à relever le défi commercial : de 20 000 € le kilo mis en orbite par Ariane 5 hier, l'objectif est de réduire ce coût de 40 % avec Ariane 6 dès 2020, puis de franchir une nouvelle étape avec Ariane 6 Evolution à partir de 2025, tout en préparant la réutilisation, si elle devait s'avérer adaptée au modèle des missions effectivement accessibles à Ariane 6. Cela nous oblige à préparer l'avenir au travers de programmes de R&T ambitieux pour continuer à gagner en compétitivité par rapport aux coûts visés pour Ariane 6 grâce à l'introduction de développements plus disruptifs comme un étage supérieur carbone ultraléger et un futur moteur à bas coût, Prometheus, qui propulsera le premier démonstrateur réutilisable européen, Themis. La Conférence ministérielle de l'ESA de 2019 doit permettre d'engager ces financements tout en rénovant la gouvernance de la filière par un retour géographique assoupli.

En somme, ArianeGroup et Arianespace partagent les recommandations de la Cour visant à définir une gouvernance plus efficace, une programmation budgétaire plus claire, une participation plus grande des partenaires européens et une priorité renforcée en faveur des programmes d'innovation technologique pour préparer les évolutions d'Ariane 6. Loin de grever le budget spatial européen (en 2018, la filière lanceur ne mobilise qu'environ 20 % des budgets européens, ESA et Union européenne confondues), le programme Ariane constitue le socle d'une Europe spatiale ambitieuse capable de fédérer l'ensemble des Européens autour d'une aventure dont ils sont fiers et d'un projet d'avenir indispensable à leur souveraineté.

3

La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir

PRÉSENTATION

Une infection est dite associée aux soins (IAS) si elle survient au cours de la prise en charge d'un patient par un professionnel de santé, en médecine de ville, dans un établissement médico-social ou dans un établissement de santé (dans ce dernier cas, elle est qualifiée de nosocomiale). Elle n'est pas nécessairement concomitante avec la prise en charge et peut se déclarer de 48 heures jusqu'à une année à distance de cette dernière.

Depuis une trentaine d'années, une politique publique structurée a été mise en œuvre pour prévenir les infections associées aux soins, essentiellement à l'hôpital, et en réparer les conséquences. Les associations de patients ont joué un rôle décisif dans l'impulsion de cette politique, à la suite de la médiatisation de cas groupés d'infections dans certains établissements de santé.

Les actions mises en œuvre ont permis une diminution puis une stabilisation de la prévalence des patients infectés à l'hôpital de l'ordre de 5 %, soit environ 470 000 patients infectés par an⁴⁹. Si les infections associées aux soins se traduisent le plus souvent par un inconfort transitoire, elles peuvent avoir des conséquences beaucoup plus lourdes : hospitalisation prolongée, opérations à répétition, amputation, voire décès. Pour les plus graves d'entre elles, chez les patients les plus fragiles,

⁴⁹ Source : Étude européenne sur la prévalence des infections associées aux soins conduite en 2017 par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).

elles seraient la cause directe de 4 000 décès en France⁵⁰. La prévalence des patients infectés lors de soins en ville n'est en revanche pas connue ; sa mesure reste embryonnaire dans le secteur médico-social. Le coût des affections associées aux soins est difficile à établir ; une étude ancienne les situe dans un intervalle de 2,4 Md€ à 6 Md€⁵¹.

La lutte contre les infections associées aux soins implique de réduire leur nombre à l'hôpital et de prendre de surcroît pleinement en compte les enjeux liés au parcours de soins en dehors de l'hôpital et à l'antibiorésistance (I). Pour partie engagée, la réorganisation de l'action publique doit être menée à bien à tous les niveaux de la gestion du risque, des structures de soins jusqu'au cadre national de pilotage (II). Au-delà, il importe de responsabiliser plus fortement les acteurs du système de santé eux-mêmes, en améliorant les pratiques professionnelles en matière d'hygiène et de prescription des antibiotiques et en promouvant une gestion plus active du risque (III).

I - Les nouveaux enjeux de la lutte contre les infections associées aux soins

Bien qu'ancienne, la politique de lutte contre les infections associées aux soins peine à enregistrer de nouveaux progrès à l'hôpital. Elle doit, par ailleurs, répondre à de nouveaux enjeux, récemment reconnus, liés au parcours de soins à l'extérieur de l'hôpital et à la résistance aux antibiotiques permettant de traiter les infections.

⁵⁰ Données 2015 de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) (<https://www.inserm.fr/information-en-sante/dossiers-information/infections-nosocomiales>).

⁵¹ Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé. *Les politiques de lutte contre les infections associées aux soins*. Alain VASSELLE, 2006 (Assemblée nationale n° 3188 et Sénat n° 421).

A - Une politique publique qui a atteint un palier

1 - Un risque indissociable de la pratique médicale

L'homme est naturellement porteur d'une forte population de bactéries, sans que cela ait habituellement d'incidence néfaste sur sa santé. Cependant, cet équilibre peut être rompu sous l'effet du recours désormais courant à des actes invasifs⁵², pas nécessairement importants au demeurant (actes chirurgicaux, ventilation mécanique en réanimation, piqûres ou pose de perfusions, dialyse, endoscopies, etc.). Si ceux-ci permettent de sauver de nombreuses vies, ils ne peuvent être totalement exempts de risques, parmi lesquels le risque infectieux.

Dans leur grande majorité, les infections associées aux soins se déclarent à partir de bactéries déjà présentes naturellement, en particulier sur la peau, dans la gorge ou dans les intestins. Les actes invasifs, rendus nécessaires par l'état du patient, ou parfois son état immunodéprimé (greffés, personnes enceintes, personnes âgées, jeunes enfants, etc.), ou la combinaison des deux, augmentent les risques d'infection.

Dans d'autres cas, moins fréquents, les infections associées aux soins concernent des bactéries acquises par contact avec d'autres personnes (personnel soignant, autres patients, familles et visiteurs), faute de respect des règles d'hygiène.

Enfin, ces infections peuvent avoir d'autres origines, comme une exploitation défectueuse des réseaux d'eau ou d'air des bâtiments d'hospitalisation ou une mauvaise stérilisation de certains équipements.

Par ailleurs, la distinction entre infections évitables et non évitables est malaisée. Elle ne fait pas l'objet d'études en France. À titre d'illustration, un taux de 30 % d'infections nosocomiales évitables est avancé par les autorités italiennes et un intervalle compris entre 30 % et 50 % par les autorités suédoises. De manière ponctuelle, il ressort de l'examen des données de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris que parmi les dossiers amiables ou contentieux en cours pour les seules infections associées aux soins, la proportion de celles consécutives à des fautes, et donc par nature évitables, représente entre 15 % et 24 %⁵³.

⁵² Acte médical comportant le passage à travers les tissus cutanés (peau) ou les muqueuses.

⁵³ Dossiers actifs entre mars 2015 et mars 2018 qui portent sur 406 réclamations et 330 procédures. Il s'agit d'un nombre de cas très faible au regard de l'activité de cet établissement.

2 - Une prévalence des infections nosocomiales stable depuis 2006

Des enquêtes de prévalence⁵⁴ réalisées tous les cinq ans dans les établissements de santé permettent de produire des estimations régulières de la fréquence des infections nosocomiales. Alors qu'elle avait diminué entre 2001 (6,9 %) et 2006 (4,97 %), la prévalence des patients infectés est restée globalement stable depuis 2006 et semble ainsi avoir atteint un palier. Selon les résultats de l'enquête de 2017 publiés en juin 2018 par Santé Publique France, un jour donné en France, un patient hospitalisé sur 20 présente au moins une infection nosocomiale (prévalence des patients infectés : 4,98 %)⁵⁵.

La prévalence des infections nosocomiales en Europe

Cette enquête de prévalence est menée à l'échelle européenne par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) tous les cinq ans. En 2012, elle montrait que le taux de prévalence des infections nosocomiales de la France, alors de 5,1 %, se situait en deçà de la moyenne européenne. Selon les données de 2017, avec un taux de 5,8 %, la France se situe désormais au-dessus de la moyenne européenne (5,5 %)⁵⁶. Par rapport aux autres pays européens, elle se place au 19^{ème} rang des pays avec la plus faible prévalence dans les hôpitaux de soins de courte durée. Celle-ci variait de 2,9 % en Lituanie à 10 % en Grèce, l'Allemagne se situant à 3,6 % et les Pays-Bas à 3,8 %.

En 2017, les quatre infections les plus fréquentes sont les infections urinaires, celles liées à des opérations chirurgicales (dites infections du site opératoire), les pneumonies et les bactériémies⁵⁷. Le risque de complications infectieuses est accru du fait de l'âge (plus de la moitié des patients infectés ont 65 ans et plus), du terrain (près d'un patient sur 10 présente une immunodépression), mais aussi en fonction des actes médicaux ou chirurgicaux auxquels les patients sont exposés.

Même si les résultats de l'enquête nationale de prévalence de 2017 doivent être interprétés avec prudence, il en ressort des disparités selon les régions (de 3,23 % en Corse ou de 3,77 % en Pays de la Loire à 6,15 % en Île-de-France) et selon le type de séjour (6,25 % en court séjour, 5,34 % en soins de suite et de réadaptation, 1,01 % en psychiatrie).

⁵⁴ La prévalence d'une maladie se définit comme le nombre de cas de maladies enregistrés pour une population déterminée et englobant aussi bien les nouveaux cas que les anciens cas. Le taux de prévalence correspond au nombre de personnes souffrant d'une maladie particulière à un moment donné, par population exposée au risque de cette maladie.

⁵⁵ Source : *Enquête nationale de prévalence des infections nosocomiales et des traitements anti-infectieux en établissements de santé, France, mai-juin 2017*. Santé Publique France ; 2018. 12 p.

⁵⁶ Pour les seuls pays ayant participé à l'enquête de l'ECDC.

⁵⁷ La bactériémie se définit par la présence de bactéries dans le sang.

Ces données montrent que des marges de progression existent et devraient inciter à renforcer les actions de prévention.

B - Des faiblesses majeures

Les objectifs de la politique publique de prévention des infections associées aux soins ont été renouvelés dans le cadre du programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins (PROPIAS), publié en juin 2015, qui a mis l'accent sur les parcours de santé et la lutte contre la résistance aux antibiotiques, appelée antibiorésistance.

1 - Une prévention cloisonnée

Malgré l'élargissement en 2007 de la notion « d'infection nosocomiale » à celle « d'infection associée aux soins », afin d'inclure le secteur médico-social et celui des soins de ville, la politique publique de prévention de ces infections est restée centrée sur les établissements hospitaliers. L'évaluation du programme national de prévention des infections nosocomiales 2009-2013 par le Haut Conseil de la santé publique soulignait ainsi que si ce programme avait contribué à consolider et à dynamiser le dispositif de lutte contre les infections nosocomiales, il avait reproduit le découpage institutionnel de l'offre de soins et peu pris en compte les secteurs autres que l'hôpital. Dès lors, elle recommandait de prendre en compte le risque infectieux sur l'ensemble du parcours de soins.

Le nouveau programme national de 2015, piloté de manière conjointe par trois directions centrales du ministère de la santé (direction générale de l'offre de soins, direction générale de la santé et direction générale de la cohésion sociale), vise à décroisonner la prévention des infections associées aux soins. Il a pour fil conducteur le parcours de santé du patient au cours de sa prise en charge dans les différents secteurs de l'offre de soins, qu'il s'agisse des établissements de santé, des établissements médico-sociaux ou des soins de ville.

2 - L'antibiorésistance, obstacle au traitement des infections

L'antibiorésistance est une menace sanitaire croissante au niveau mondial. En France, l'estimation de la mortalité liée à ce phénomène fluctue entre 2 172 et 12 500 décès par an⁵⁸.

Des antibiotiques moins nombreux et moins efficaces

En 2014, l'Organisation mondiale de la santé alertait sur les conséquences dévastatrices de l'antibiorésistance : « À moins que les nombreux acteurs concernés agissent d'urgence, de manière coordonnée, le monde s'achemine vers une ère « postantibiotiques », où des infections courantes et des blessures mineures, qui ont été soignées depuis des décennies, pourraient à nouveau tuer »⁵⁹.

De trop nombreuses prescriptions d'antibiotique ne sont en effet pas pertinentes : elles accroissent sans cesse le nombre des bactéries multi-résistantes ou hautement résistantes, c'est-à-dire pour lesquelles les antibiotiques ont perdu leur efficacité. Les médecins n'ont alors plus de solutions à mettre à œuvre et les patients, en impasse thérapeutique, peuvent décéder.

Non seulement l'antibiorésistance fait perdre toute efficacité aux traitements existants, mais, en outre, le nombre d'antibiotiques mobilisables se réduit. En France, selon l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé⁶⁰, de 2000 à 2015, le nombre de substances antibiotiques disponibles a diminué de plus de 20 %, passant de 103 à 79. Ce solde négatif résulte de l'arrêt de commercialisation de 34 substances, alors que seules 12 nouvelles substances ont été commercialisées. Dans toutes les classes d'antibiotiques, au moins une substance active a été retirée du marché. Cette situation, observable également à l'échelle mondiale, constitue un défi majeur en matière de santé publique et de recherche.

⁵⁸ Deux études construites selon des méthodes différentes ont été réalisées en France. L'étude Burden (juin 2015 - InVS devenue Santé publique France) estime à 158 000 le nombre de personnes ayant été infectées cette année-là par une bactérie multi-résistante en France, dont 12 500 décès. Une autre étude menée par une équipe INSERM de l'Institut Pasteur en 2015, indique des intervalles différents avec une prévalence des infections à bactérie multi-résistante comprise entre 35 375 et 118 218 personnes infectées par an, et une mortalité comprise entre 2 172 et 7 731 décès.

⁵⁹ Organisation mondiale de la santé (OMS) *Rapport sur la résistance aux antibiotiques*, avril 2014, 257 p., disponible sur <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/amr-report/fr/>.

⁶⁰ ANSM, *L'évolution des consommations d'antibiotiques en France entre 2000 et 2015*, janvier 2017.

Les conséquences de ces mauvaises pratiques de prescription en ville se manifestent dans les services hospitaliers où la prise en charge de ces patients infectés devient plus compliquée, plus coûteuse et par ailleurs plus risquée pour les autres malades, en particulier pour ceux dont les défenses immunitaires sont faibles. Le respect des bonnes pratiques d'hygiène par les médecins, les soignants et les visiteurs devient alors leur seule et ultime protection.

La consommation d'antibiotiques en santé animale a baissé de 36,6 %, grâce à un encadrement de la prescription.

À l'inverse, en santé humaine et alors que la première campagne de communication « *Les antibiotiques, c'est pas automatique* » (2001-2005) avait été suivie d'une baisse de la consommation, celle-ci est repartie à la hausse sur la période des deux plans suivants, de 2005 à 2015.

Graphique n° 1 : évolution de la consommation d'antibiotiques en France en ville, à l'hôpital et en secteur animal entre 2005 et 2015



Note de lecture : consommation par habitant et par jour ; base 1=2005

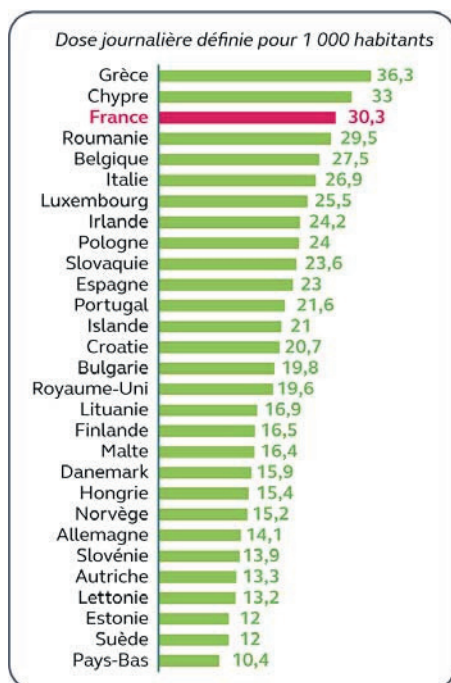
Source : Direction générale du Trésor (Trésor-Eco n° 215 février 2018)

93 % de la consommation d'antibiotiques en santé humaine est le résultat de prescriptions faites en ville⁶¹, en particulier lors des épisodes hivernaux de grippe. La consommation (par habitant et par jour) en ville a progressé de 3 % entre 2005 et 2015, tandis que celle des antibiotiques à l'hôpital restait dans une situation médiocre, avec une légère orientation à la baisse au vu des résultats de l'enquête de prévalence de 2017.

⁶¹ 12,5 % des boîtes sont prescrites depuis les établissements de santé, les autres prescriptions étant notamment le fait des médecins généralistes et des dentistes.

Au sein de l'union européenne, la France reste très mal classée : elle se situait, en 2016, avec la Grèce et Chypre, parmi les trois pays les plus consommateurs d'antibiotiques. Sa consommation par habitant est trois fois supérieure à celle des Pays-Bas, sans qu'aucune raison épidémiologique ne vienne expliquer cet écart. Outre l'enjeu de sécurité sanitaire, il faut relever que l'assurance maladie pourrait économiser 400 M€⁶² environ si la consommation française par habitant était la même que celle des Pays-Bas.

Graphique n° 2 : volume total d'antibiotiques prescrits en dose définie journalière dans l'Union Européenne en 2016



Source : Direction générale du Trésor (Trésor-Eco n°215 février 2018) sur la base de données ECDC

Devant ces constats préoccupants, les pouvoirs publics ont fait de la lutte contre l'antibiorésistance l'un des trois axes du Programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins et ont réaffirmé cette priorité dans le cadre d'une « feuille de route » sur l'antibiorésistance du 17 novembre 2016.

⁶² Ce chiffre correspond aux seules prescriptions (hors honoraires de consultations et éventuelles indemnités journalières qui s'y rattacheraient).

II - Une réorganisation de l'action publique à mener à bien

La lutte contre les infections associées aux soins est désormais mieux structurée dans le champ des établissements hospitaliers. En revanche, les actions mises en œuvre dans le secteur des soins de ville et, dans une moindre mesure, dans le secteur médico-social, sont encore peu développées. La réforme des vigilances sanitaires doit permettre de renforcer l'intensité de ces actions. Elle reste néanmoins à parachever, au niveau régional, et, plus encore, national.

A - Améliorer la surveillance hospitalière

1 - Redimensionner et recomposer les équipes opérationnelles d'hygiène

Chaque établissement de santé doit élaborer un programme d'actions concernant la qualité et la sécurité des soins. Ce programme comporte obligatoirement un volet relatif à la lutte contre les infections nosocomiales, mis en œuvre par une équipe opérationnelle d'hygiène⁶³. Le nombre total de personnels affectés, dans les hôpitaux, à ces équipes opérationnelles d'hygiène est estimé en 2016 à 3 530 ETP (équivalent temps plein) pour un coût de 215 M€.

Les textes réglementaires ne sont ni très exigeants (ratios de personnels d'un médecin ou pharmacien pour 800 lits et d'un infirmier pour 400 lits⁶⁴), ni assez précis quant aux compétences qu'il faudrait voir représentées dans ces équipes. Malgré cela, les objectifs affichés en 2000⁶⁵ ne sont toujours pas remplis : en 2016, le ratio médical était atteint par 74 % des établissements et le ratio infirmier par 84 % d'entre eux. Ce résultat peu satisfaisant peut s'expliquer en partie par le fait que les objectifs quantifiés sont insuffisamment opérationnels parce qu'indifférenciés au regard de disciplines qui connaissent des risques d'ampleur très inégale. En outre, il est difficile de constituer ces équipes dans les établissements qui ont des ressources médicales insuffisantes. Par ailleurs, celles-ci ne font plus l'objet d'un financement spécifique dans le cadre de la tarification à l'activité⁶⁶.

⁶³ Articles L. 6144-1 et R. 6111-7 du code de la santé publique.

⁶⁴ Les recommandations sur la prévention des IAS de l'Organisation mondiale de la santé, établies en 2016, sont plus exigeantes, avec un ratio minimal d'un spécialiste de la prévention des infections à temps plein (infirmière ou médecin) pour 250 lits.

⁶⁵ Circulaire du 29 décembre 2000.

⁶⁶ Initialement développées par la voie de dotations spécifiques aux établissements de santé, les équipes opérationnelles d'hygiène sont aujourd'hui financées par les recettes de la tarification à l'activité (T2A).

Il convient de redéfinir le dimensionnement et la composition des équipes d'hygiène pour tenir compte du volume et de la nature de l'activité de l'établissement et abandonner la référence peu opérante de « lits ». De plus, des mutualisations sont possibles pour les hôpitaux publics dans le cadre des 135 groupements hospitaliers de territoire (GHT), créés en 2016. Il pourrait ainsi être envisagé de constituer une équipe opérationnelle d'hygiène du GHT, centralisée dans l'un des établissements du groupement, dotée de moyens mutualisés (technicien de laboratoire, statisticien, secrétariat administratif), tout en conservant des relais de proximité dans les autres établissements. La question d'un financement plus lisible de ces moyens consacrés à la qualité des soins aurait vocation à être examinée dans le cadre de la réforme du financement des établissements de santé engagée par les pouvoirs publics.

2 - Viser à l'exhaustivité des signalements externes

Dans les établissements, les infections nosocomiales sont repérées et signalées à des fins de gestion du risque en interne. Lorsque l'infection répond à certains critères définis à l'article R.1413-79 du code de la santé publique (infection inattendue ou inhabituelle, cas groupés, décès), elle doit faire l'objet d'un signalement externe auprès des autorités publiques, ce qui favorise une détection et une gestion précoces de certaines épidémies ou infections graves à l'hôpital. Selon Santé publique France, depuis la mise en place du dispositif de signalement externe en 2001, aucune épidémie majeure.

Le signalement externe des infections nosocomiales n'est toutefois pas exhaustif, au regard des critères réglementaires, du fait de l'absence de déclaration de certains établissements et d'une marge d'appréciation par les professionnels de santé dans l'interprétation des critères réglementaires de déclaration. Bien que le nombre de signalements d'infections nosocomiales ait augmenté chaque année entre 2001 et 2016, Santé publique France constate que seuls environ 700 établissements de santé sur près de 2 700 font au moins un signalement dans l'année, ce qui conduit à s'interroger sur la gestion de ce risque par les 2 000 autres. En Île-de-France, le nombre de déclarations varie fortement selon les départements (par exemple, en 2017, 153 signalements ont été effectués dans les Hauts-de-Seine et 53 en Seine-Saint-Denis), sans que ces écarts puissent être expliqués.

Un suivi attentif de chacun des établissements non déclarants devrait être mis en œuvre par l'agence régionale de santé, afin d'explicitier les raisons de cette abstention, cibler des actions d'accompagnement et de progrès et favoriser l'exhaustivité des signalements.

B - Assurer l'extension à la médecine de ville et dans les établissements médico-sociaux

Alors que le risque infectieux associé aux soins doit désormais être appréhendé sur l'ensemble du parcours de santé, les actions visant le secteur de la ville et, dans une moindre mesure, les établissements médico-sociaux peinent encore à se matérialiser, à l'exception de la mise en place d'un portail commun de signalement.

La récente mise en place d'un portail commun de signalement

Depuis 2017, un portail national commun (www.signalement-sante.gouv.fr) peut être utilisé par les professionnels et par les usagers pour déclarer des événements sanitaires indésirables. En ce qui concerne les infections associées aux soins, le circuit présente encore une certaine complexité, le partage d'informations entre les divers canaux de signalement n'étant pas encore effectif. En outre, étant destinataire des seuls signalements effectués par les établissements de santé, Santé publique France ne dispose pas encore d'une représentation consolidée de l'ensemble des infections associées aux soins. Enfin, tout comme pour les établissements de santé, un phénomène de sous-déclaration est probable pour les professionnels libéraux et les établissements médico-sociaux.

Ce portail commun de signalement pourrait être amélioré à partir des données fournies par les laboratoires de bactériologie en ville (notamment pour les bactéries multi-résistantes), qui transmettraient directement les résultats indiquant une contamination par certaines bactéries à l'Agence régionale de santé et à Santé publique France, à l'instar des procédures établies avec succès dans d'autres pays (par exemple en Suède).

1 - Un risque à objectiver dans le secteur des soins de ville

Le secteur de la ville est encore peu impliqué dans la politique de prévention des infections associées aux soins, dans un contexte de relative méconnaissance du risque infectieux lié aux soins de ville. Ce risque est d'ailleurs sous-estimé par les professionnels de santé de ville, comme l'a montré une enquête réalisée en 2013 : 70 % des répondants le considéraient comme peu important ou nul⁶⁷, alors que des gestes invasifs sont réalisés en ville et le seront de plus en plus sous l'effet du développement des soins ambulatoires.

⁶⁷ Rapport de l'enquête relative à la perception par les professionnels de santé du risque infectieux associé aux soins de ville – 2013, DGOS, juin 2015.

Malgré l'objectif de réalisation d'un état des lieux fixé par le Programme national d'actions de prévention des infections associées aux soins en 2015, aucune enquête de prévalence n'a encore été menée auprès des professionnels de santé libéraux en ville. Elle permettrait pourtant de mieux cibler les actions à mettre en œuvre, certaines spécialités étant *a priori* plus exposées que d'autres (dermatologie, gynécologie, radiologie, actes à visée esthétique, etc.).

Impliquer plus nettement les professionnels de ville dans la lutte contre les infections associées aux soins suppose, par ailleurs, de surmonter de fortes limites logistiques : l'exercice isolé, la dispersion des acteurs et l'absence d'outils simples pour les contacter et les mobiliser (par exemple, absence d'annuaire recensant l'ensemble des professionnels et coopération peu aboutie avec les unions régionales de professionnels de santé).

2 - Des obstacles à surmonter dans le champ médico-social

Selon la première enquête nationale en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (PREV'EHPAD) conduite en 2016, 29 résidents sur 1 000 souffraient d'au moins une infection associée aux soins.

L'amélioration de la prise en compte du risque infectieux dans le secteur médico-social se heurte à plusieurs obstacles. D'une part, l'établissement médico-social est un lieu de vie dans lequel les contacts rapprochés entre les résidents et les personnels favorisent la transmission croisée des germes et les épidémies. D'autre part, les établissements médico-sociaux n'ont souvent pas la taille critique pour disposer de personnel affecté à temps plein à l'hygiène et à la prévention des infections associées aux soins, dans le contexte plus général d'une faiblesse des effectifs médicaux et infirmiers. Selon les données issues de l'enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées de fin 2015, le taux d'encadrement des résidents est de 0,5 pour le personnel médical, de 1 pour le personnel d'encadrement (cadre infirmier) et de 5,8 pour les infirmiers⁶⁸.

A contrario, la prévention et la gestion du risque infectieux sont susceptibles d'être mieux abordées dans les établissements médico-sociaux publics adossés à un centre hospitalier (bénéficiant alors de ses compétences en hygiène hospitalière) ou bien dans certains groupes privés

⁶⁸ Le « taux d'encadrement » rapporte les effectifs du personnel en équivalents temps plein (ETP) au nombre de places installées. Il est exprimé en ETP pour 100 places. (Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), « Le personnel et les difficultés de recrutement dans les Ehpad », Études et Résultats, n° 1067, juin 2018).

(lucratifs ou non), dont le siège peut apporter une expertise et un appui aux établissements. La difficulté à mobiliser les multiples intervenants libéraux (médecins, kinésithérapeutes, etc.) au sein de ces établissements, l'absence de dossier médical informatisé ou son renseignement incomplet, les contraintes financières ou bien des locaux et équipements non adaptés sont aussi des obstacles à la bonne gestion du risque infectieux.

Sous l'impulsion des pouvoirs publics, de premières mesures pour accompagner les établissements médico-sociaux ont toutefois été prises ces dernières années. Selon une instruction du 15 juin 2016, chaque établissement devait ainsi mener d'ici fin 2018 une démarche d'évaluation du risque infectieux et d'élaboration d'un programme d'actions prioritaires. Par ailleurs, certaines agences régionales de santé ont expérimenté le financement d'équipes mobiles d'hygiène, composées d'infirmières ou de professionnels de plusieurs disciplines, mutualisées entre établissements, afin de les aider à formaliser et à conduire leur politique de prévention des infections associées aux soins.

C - Renforcer la maîtrise du risque infectieux

1 - Un progrès : l'intégration des infections associées aux soins dans les vigilances sanitaires régionales

De 1992 à 2017, les établissements de santé ont bénéficié de l'appui scientifique et technique de cinq centres interrégionaux de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales, renforcés en 2006 par 26 antennes régionales de lutte contre les infections nosocomiales. Outre leur rôle dans la surveillance des infections nosocomiales et dans l'apport d'expertise aux établissements, ces structures ont développé des activités de documentation, d'information et de formation en matière de prévention de ces infections.

Mais ce dispositif présentait plusieurs limites : hétérogénéité des modalités de fonctionnement des centres interrégionaux et des antennes, action trop centrée sur le champ hospitalier, insuffisance du pilotage global national, faible articulation avec les agences régionales de santé (ARS) créées en 2010 et avec les autres dimensions de la sécurité du patient (sécurité anesthésique, sécurité transfusionnelle, etc.).

La réforme des vigilances sanitaires⁶⁹, engagée par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a expressément positionné chacune des ARS en tant que responsable régional de l'organisation et de la couverture territoriale des vigilances sanitaires, y compris celle des infections associées aux soins. Ainsi, les cinq centres interrégionaux de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales et leurs 26 antennes ont été transformés en 17 centres de prévention des infections associées aux soins (CPIAS)⁷⁰. Ces structures sans personnalité juridique sont hébergées par des centres hospitaliers universitaires. Leur ressort géographique coïncide désormais avec celui des nouvelles régions administratives.

La mise en place des CPIAS doit permettre non seulement de poursuivre les actions de prévention des infections associées aux soins et de la résistance aux anti-infectieux dans le secteur hospitalier, mais aussi de les déployer dans les établissements médico-sociaux et auprès des professionnels de santé en ville.

Cependant, alors que les CPIAS devaient être constitués par les directeurs généraux d'ARS au 1^{er} juillet 2017, leur mise en place institutionnelle s'est avérée difficile et restait encore inachevée au printemps 2018⁷¹. Une plus grande lisibilité de la politique du ministère aurait permis aux établissements supports de mieux anticiper les évolutions à mener.

2 - Un pilotage national à mieux établir

En 2016 également, le paysage institutionnel national des agences et opérateurs de santé a connu une évolution substantielle avec la création de l'Agence nationale de santé publique (Santé publique France). L'une de ses missions est de coordonner la surveillance, les études et l'expertise en matière de prévention et de lutte contre les infections associées aux soins et la résistance aux anti-infectieux.

⁶⁹ Système de vigilance sanitaire : tout système réglementaire de sécurité sanitaire comportant notamment la déclaration par les professionnels de santé d'événements indésirables, chez l'homme, potentiellement liés à des produits, substances ou pratiques définis.

⁷⁰ Décret n° 2017-129 du 3 février 2017 relatif à la prévention des infections associées aux soins.

⁷¹ La Guyane n'avait toujours pas de CPIAS à l'été 2018.

Comme le permet l'article R. 1413-86 du code de la santé publique, Santé publique France a choisi de confier à quelques CPIAS, sur la base d'un appel à projets, le portage de certaines de ses missions de surveillance et d'expertise. Dans ce schéma, qui contredit partiellement l'ambition initiale de l'homogénéisation des CPIAS et du renforcement du rôle de l'État, l'échelon national risque de se priver d'un levier du pilotage stratégique de la lutte contre les infections associées aux soins.

En revanche, Santé publique France ne coordonne pas l'exercice des missions réglementaires⁷² des CPIAS, sans que l'on sache précisément, pour autant, si ce rôle est effectivement assumé par les directions du ministère de la santé.

Afin d'encadrer les pratiques régionales de lutte contre les infections associées aux soins, Santé Publique France devrait être investie d'une mission de coordination de l'ensemble des missions des CPIAS. À cette fin, pourraient lui être confiés l'ensemble des financements destinés aux CPIAS⁷³ et la maîtrise d'ouvrage des outils nationaux les plus pertinents (de communication, de surveillance, de documentation, etc.), déjà développés et financés par des fonds publics.

III - Responsabiliser les acteurs du système de santé

Au-delà des aspects organisationnels de cette politique publique, le besoin de responsabiliser davantage les professionnels se fait clairement sentir.

⁷² Les missions des CPIAS sont fixées par le décret n° 2017-129 du 3 février 2017 relatif à la prévention des infections associées aux soins : expertise et appui aux professionnels de santé, coordination ou animation de réseaux de professionnels de santé, investigation, suivi des déclarations et appui à leur gestion à la demande des professionnels de santé concernés ou de l'ARS.

⁷³ Sur 13,5 M€ destinés au financement des CPIAS en 2018 puis 2019, 11,3 M€ proviennent de dotations attribuées par les ARS au titre des « missions d'intérêt général » exercées par les établissements de santé tandis que seuls 2,2 M€, seront, à partir de 2019, des crédits du budget de l'État attribués à Santé publique France.

A - Améliorer les pratiques professionnelles pour prévenir les infections associées aux soins

Alors que les mesures d'hygiène sont déterminantes pour prévenir le risque infectieux, elles sont trop souvent méconnues, et insuffisamment appropriées et mises en œuvre par les professionnels.

1 - Une formation à l'hygiène insuffisante

La formation sur l'hygiène et les infections associées aux soins apparaît insuffisante.

Une formation médicale initiale réduite en matière d'infections associées aux soins

Durant les cinq premières années d'études de médecine, le socle obligatoire de formation comprend au plus huit heures spécifiquement consacrées au thème des infections associées aux soins. Selon les spécialités médicales, des enseignements complémentaires peuvent s'y ajouter. Depuis novembre 2017, dans le cadre de la nouvelle formation spécialisée transversale « Hygiène Prévention de l'infection, Vigilances et Résistances », les internes de spécialités de réanimation médicale, de santé publique, de maladies infectieuses ou de biologie option agents infectieux peuvent bénéficier d'une année complémentaire de formation à l'hygiène.

En comparaison, le volume horaire apparaît plus significatif dès le commencement des études des chirurgiens-dentistes (58 heures en microbiologie – hygiène et stérilisation – immunologie en 2^{ème} année). Concernant les infirmiers, le volume de formation représente 5 % de la totalité des heures d'enseignement.

Bien que certains établissements de santé aient mis en place un programme de formation continue complet en matière de prévention des risques infectieux, cette formation du personnel demeure globalement insuffisante à l'hôpital, comme le relève le rapport de 2017 de la Haute Autorité de santé sur les indicateurs des infections associées aux soins⁷⁴.

⁷⁴ Haute Autorité de santé, Résultats des indicateurs pour l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins- Infections associées aux soins, Campagne nationale 2017 – Données 2016, décembre 2017, p.17-18.

La place reconnue à l'hygiène dans la formation initiale et continue des professionnels de santé doit donc être renforcée. À cette fin, le développement des méthodes de formation innovantes (formations courtes en e-learning, « jeux sérieux », simulations, etc.), visant à délivrer des messages actualisés et adaptés à un public particulier, devrait être encouragé.

2 - Des règles d'hygiène parfois négligées

Afin d'éviter la transmission croisée de micro-organismes (entre patients, entre patient et soignant, entre patient et aidant), les professionnels de santé et les patients doivent systématiquement respecter des mesures barrières - les « précautions standard » -, qui sont l'hygiène des mains, la tenue de protection individuelle (ex : tablier à usage unique, port de gants) l'hygiène respiratoire (ex : port de masque), la prévention des accidents avec exposition au sang ou tout produit biologique d'origine humaine, la gestion des excréta⁷⁵ (ex : toilettes, changes) et la gestion de l'environnement (ex : nettoyage des matériels et surfaces souillés).

Ces précautions standard sont parfois négligées. Pour certains établissements de santé, les rapports de certification de la Haute Autorité de santé illustrent de réelles faiblesses en matière de gestion du risque infectieux, en mettant en évidence l'inadéquation de l'état des équipements et locaux (par exemple, le croisement de dispositifs médicaux propres et sales dans un bloc opératoire, l'absence d'asepsie progressive ou de désinfection des endoscopes) et des pratiques professionnelles (concernant le lavage des mains ou le port de bijoux). Dans un centre hospitalier universitaire visité par la Cour, par ailleurs mobilisé sur ces enjeux, les membres de la commission des usagers déplorent encore de croiser des professionnels en blouse de travail à l'extérieur des services de soins pour déjeuner ou pour fumer.

En ce qui concerne l'hygiène des mains, même si des progrès ont été réalisés depuis 30 ans, l'usage des solutions hydro-alcooliques demeure insuffisant : en 2016, la moitié des établissements de santé ont commandé une quantité de produits hydro-alcooliques inférieure aux deux tiers de leur objectif minimum personnalisé de consommation. Des campagnes continues de sensibilisation à l'hygiène des mains sont donc menées par les instances publiques et par les représentants nationaux des professionnels de santé. L'éducation à la santé des patients et des usagers constitue également un axe à développer.

⁷⁵ Les *excreta* sont le terme médical pour désigner l'ensemble des substances rejetées hors de l'organisme, consistant principalement en déchets de la nutrition et du métabolisme (urine, matières fécales, etc.).

En complément d'une meilleure application des règles d'hygiène, l'augmentation de la couverture vaccinale des professionnels de santé dans l'ensemble des secteurs de soins et, plus particulièrement, du personnel et des résidents dans les établissements médico-sociaux, reste un objectif majeur. En effet, les taux de vaccination contre la grippe des professionnels de santé des établissements de santé et médico-sociaux restent de façon préoccupante en deçà de 25 %. Dans son rapport public annuel de 2018⁷⁶, la Cour soulignait les conséquences du défaut de vaccination et recommandait de revenir sur la suspension, décidée par un décret du 14 octobre 2006, de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé.

B - Faire baisser la prescription des antibiotiques en ville

La surconsommation d'antibiotiques en ville est le résultat d'une banalisation de leur prescription et, plus largement, d'un défaut d'organisation de la prescription médicamenteuse. Les conséquences de cette sur-prescription en ville sont visibles dans les services hospitaliers spécialisés où les patients les plus fragiles se trouvent dans une situation de risque significativement accru, et parfois dans une impasse thérapeutique, l'ensemble des antibiotiques disponibles étant devenus inefficaces.

1 - Un recours banalisé aux antibiotiques

Les prescriptions antibiotiques sont souvent mal étayées et donc peu pertinentes.

Depuis de nombreuses années des tests rapides d'orientation et diagnostics (TROD) « angine » permettent de distinguer les infections d'origine virale, pour lesquelles les antibiotiques ne sont pas pertinents, des infections bactériennes, qui peuvent les justifier. Or, ils n'étaient utilisés en 2015 que par 40 % des médecins généralistes.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter, p. 205-242. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans l'enquête PREV'EHPAD de 2016 (voir *supra*), 13 % des résidents en EHPAD étaient sous antibiotiques à titre prophylactique, c'est-à-dire pour prévenir une infection, et parfois sur des durées de plus de six mois⁷⁷. L'enquête constate que 32 % des prescriptions d'antibiotiques pour des indications urinaires n'avaient pas été précédées de l'examen biologique garantissant une prescription fiable. Un rôle de supervision du risque infectieux et des prescriptions d'antibiotiques pourrait être utilement dévolu au médecin coordonnateur d'EHPAD pour rappeler les bonnes pratiques de prescription, et, le cas échéant, alerter confraternellement sur des prescriptions inadaptées ou insuffisamment ajustées dans les 48 ou 72 heures. La pratique isolée de la prescription médicamenteuse, sans le regard du médecin coordonnateur, est source d'erreurs : une étude réalisée dans les services d'urgence a montré une baisse de 40 % des erreurs de prescription avec une vérification croisée, en particulier sur les antibiotiques⁷⁸. Au demeurant, nombre de médecins coordonnateurs pratiquent déjà de façon informelle ce double regard avec leurs confrères médecins de ville. Cette bonne pratique doit devenir la règle.

La prescription d'antibiotiques est encore trop souvent une « facilité » pour le médecin, qui économise ainsi le temps qu'il aurait dû consacrer à expliquer la non-prescription, ou qui évite le risque de voir le patient s'adresser à un autre praticien. Pour répondre à cet enjeu pédagogique de prescription pertinente, l'Assurance maladie a déjà distribué 88 000 ordonnanciers de non prescription⁷⁹. Mais ces ordonnances ne peuvent que rarement être éditées depuis les logiciels installés chez les médecins de ville, ce qui freine leur déploiement et leur usage.

⁷⁷ La conclusion de l'étude mentionne au sujet de l'antibiothérapie que « certains constats dans cette étude laissent interrogateurs : la part importante de traitements prophylactiques et pour de très longues durées (...) ».

⁷⁸ FREUND Yonathan, GOULET Hélène, LEBLANC Judith, « *Effect of Systematic Physician Cross-checking on Reducing Adverse Events in the Emergency Department The CHARMED Cluster Randomized Trial* » JAMA, Internal medicine published online 178 (6), 23 Avril 2018.

⁷⁹ Il s'agit d'une ordonnance qui indique qu'il n'y a pas lieu de prescrire d'antibiotiques et la conduite à tenir.

2 - Des pratiques de prescription souvent inadaptées

Même dans le cas d'un recours justifié aux antibiotiques, le choix de la molécule, de la dose et surtout de la durée de son administration n'est pas adapté dans un grand nombre de cas.

En l'absence d'un antibiogramme ciblé, d'un conseil en antibiothérapie ou d'un logiciel d'aide à la prescription (LAP), le choix de la molécule se révèle parfois disproportionné en mobilisant, en première intention, des antibiotiques d'emblée trop puissants. Le ministère de la santé considère également que la durée excessive de prescription est un des principaux facteurs de surconsommation des antibiotiques en France. Les recommandations de bonne pratique de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) préconisent des durées plus courtes depuis plusieurs années : de 5 à 7 jours dans la grande majorité des situations courantes⁸⁰. Elles restent malheureusement sans effet sur les pratiques de bien des médecins : l'ANSM observait, en 2015, que les prescriptions d'antibiotiques dont la durée était comprise entre huit et dix jours, représentaient 22 % de la totalité des prescriptions⁸¹.

La participation des praticiens au développement professionnel continu sur la prescription des antibiotiques doit être mise en place rapidement par les pouvoirs publics, de façon obligatoire et systématique. La seule pédagogie ou l'autorégulation par les professionnels sont insuffisantes et ont conduit à l'échec de l'objectif d'une baisse de 25 % de la consommation des antibiotiques dans le plan national d'alerte sur les antibiotiques pour la période 2011-2016.

Ce mésusage massif de la prescription d'antibiotiques en ville est amplifié par des conditions de dispensation obsolètes à la boîte et non à l'unité comme dans de nombreux pays. Une étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale indique que la dispensation des antibiotiques à l'unité dans les pharmacies permettrait de réduire de 10 % la consommation par rapport à une dispensation à la boîte, sans compter la prévention du risque d'automédication particulièrement inappropriée pour cette classe thérapeutique.

⁸⁰ Selon le délégué ministériel à l'antibiorésistance : « Les durées de traitement inutilement prolongées apparaissent (...) comme un facteur contribuant à l'excès de consommation observé en France : la moyenne de durée de traitement est de 9 jours (médiane 6 jours), alors que les recommandations préconisent des traitements courts, généralement de 7 jours ou moins pour la plupart des infections courantes telles que représentées par la très grande majorité des prescriptions ».

⁸¹ Données IMS-Health-EPPM (source : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. « *L'évolution des consommations d'antibiotiques en France entre 2000 et 2015* » – Janvier 2017 p.26 fig. 14).

Dans le cas des antibiotiques, le défaut d'organisation de la prescription médicamenteuse a des conséquences préoccupantes en termes de santé publique. Une série de mesures doit être rapidement mise en œuvre pour sortir de cette situation. Outre la mise à jour des connaissances médicales au regard des dernières recommandations en matière de bon usage et, en particulier, de durée de la prescription, l'exercice isolé de la prescription médicamenteuse doit laisser la place à un modèle plus fiabilisé par un « second regard » et par les nouveaux outils numériques. L'échec depuis près de 15 ans des plans de réduction de la consommation d'antibiotiques doit conduire à changer de méthode et garantir l'évolution des pratiques médicales par des mécanismes de responsabilisation financière, en particulier par l'intermédiaire de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP)⁸².

C - Inciter à une gestion plus active du risque et sanctionner les mauvaises pratiques avérées

1 - Utiliser pleinement les indicateurs de qualité

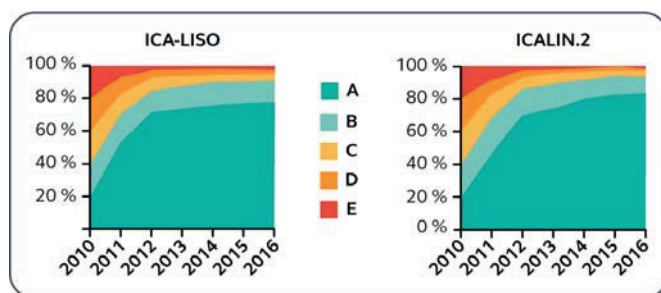
Depuis 2006, ont été mis en place des indicateurs nationaux visant à mesurer les actions des établissements de santé dans le domaine de la lutte contre les infections nosocomiales. Ils sont également pris en compte, dans la vérification du critère « maîtrise du risque infectieux », dans le cadre de la démarche de certification des établissements de santé par la Haute Autorité de santé. Ces indicateurs sont mis en ligne sur le site internet « Scope Santé »⁸³. Chaque établissement de santé doit également publier son résultat ; cette obligation est parfois imparfaitement mise en œuvre : la présentation de ces informations gagnerait certainement à être standardisée dans son contenu, mais aussi à être plus immédiatement accessible sur le site internet des établissements, pour la bonne et complète information des patients.

⁸² La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) des médecins de ville repose sur le suivi d'indicateurs couvrant l'organisation du cabinet et la qualité de la pratique médicale. Elle vient compléter le paiement à l'acte, qui reste le socle de la rémunération en médecine libérale.

⁸³ <https://www.scopesante.fr/>.

Globalement, ces indicateurs ont contribué à mobiliser les professionnels de santé et à améliorer l'organisation, les moyens et les actions mis en œuvre pour lutter contre les infections nosocomiales. Cependant, un essoufflement est perceptible ; comme le montrent les graphiques ci-après, un palier était atteint pour plusieurs de ces indicateurs dès 2012. Ainsi, en 2017, pour l'indicateur de lutte contre les infections nosocomiales (ICALIN 2), 93 % des établissements étaient classés en A ou B et 2 % en E ; pour l'indicateur de lutte contre les infections du site opératoire (ICA-LISO), 90 % des établissements étaient classés en A ou B et 3 % en E.

Graphique n° 3 : évolution de la répartition des établissements par classe pour ICA-LISO et ICALIN.2 entre les données 2010 et 2016



Note de lecture : les établissements les mieux classés sont en A et les moins bien classés en E.

Source : HAS, « infections associées aux soins – campagne nationale 2017-données 2016 »

Plus fondamentalement, les indicateurs en vigueur sont des indicateurs de moyens portant sur les organisations et les ressources mises en œuvre. Ils devraient être complétés par des indicateurs de résultats, publics, qui procurent aux usagers des éléments d'appréciation sur la qualité et la sécurité effectives des soins délivrés. La Haute Autorité de santé a mené en 2018 une expérimentation sur un premier indicateur de résultat relatif aux infections du site opératoire après pose de prothèse.

Par ailleurs, les résultats des indicateurs devraient faire l'objet d'une utilisation plus conséquente et immédiate à l'égard des établissements mal notés de manière récurrente. De fait, en ce qui concerne l'indicateur ICA-LISO, sur les 26 établissements classés en E en 2016, 8 l'étaient déjà en 2014 ou en 2012. Or le dispositif d'Incitation Financière à l'Amélioration de la Qualité (IFAQ)⁸⁴, qui repose en partie sur ces indicateurs, récompense les établissements bien classés ; ceux qui sont mal classés ne sont pas sanctionnés sur le plan financier.

⁸⁴ Cet outil n'a qu'un impact budgétaire symbolique, même avec l'augmentation annoncée de 60 M€ en 2018 à 300 M€ en 2019, reste complexe dans sa mise en œuvre et influence finalement peu la gestion du risque infectieux.

D'autres leviers apparaissent plus adaptés, s'agissant de la qualité et de la sécurité des soins. Les agences régionales de santé devraient orienter par priorité leurs inspections vers les établissements les moins bien notés. Sur la base de ces constats, elles devraient accompagner les mises à niveau qui s'imposent, et, le cas échéant, remettre en cause des autorisations délivrées. Au demeurant, l'évolution de la réglementation à compter de 2019 devrait permettre aux ARS de mieux réguler l'offre de soins en fonction de critères de qualité et de sécurité des soins. Elles pourront tirer les conséquences d'une « non certification » ou d'un « sursis à certification » (qui est en réalité un sursis à la non certification de l'établissement), en procédant, si nécessaire, au retrait d'une autorisation d'activité, sans en repousser sans cesse l'échéance.

2 - Faciliter l'indemnisation et responsabiliser les acteurs de santé

La gestion du risque infectieux associé aux soins a été complétée par la mise en place d'un régime d'indemnisation en 2002, qui rend plus aisée pour le patient la reconnaissance du préjudice qu'il a subi⁸⁵. Sa principale concrétisation a été la création de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

L'indemnisation des infections associées aux soins

L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) a été créé en 2002 pour remplir cette mission⁸⁶. Le régime d'indemnisation diffère en fonction du cadre d'exercice des professionnels de santé : les professionnels salariés d'un établissement public ou privé sont soumis au régime de la présomption de responsabilité, sauf à démontrer l'existence d'une cause étrangère, tandis que leurs homologues exerçant en ville (ou en clinique s'ils sont non salariés) relèvent de celui de la faute prouvée, la charge de la preuve incombant alors au patient. Des situations similaires connaissent ainsi des traitements différents.

⁸⁵ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et loi n° 2002-1577 du 30 décembre 2002 relative à la responsabilité civile médicale.

⁸⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. L'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative, p.67-114. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Selon les années, le montant total des indemnisations par l'ONIAM varie entre 45 et 70 M€ dont 5 à 10 M€ au titre des infections associées aux soins. Les dossiers les plus graves, sont indemnisés par l'ONIAM pour un montant médian par dossier de 42 150 € ; l'indemnisation la plus élevée depuis 2002 ayant atteint 2 M€. Dans certains cas, l'ONIAM peut se retourner contre les établissements de santé ou leurs assurances pour leur demander le remboursement des indemnités versées aux victimes.

Les infections associées aux soins ne représentent que 15 %, en moyenne sur les dernières années des avis d'indemnisation de l'ONIAM. Les erreurs ou retards de diagnostics et les produits de santé sont devenus des causes plus fréquentes de saisines.

Les assureurs prennent en charge l'indemnisation des dossiers les moins graves sur le plan médical, plus nombreux, avec un montant médian d'indemnisation par dossier de 20 566 €.

Le développement des prises en charge ambulatoires, qui combinent des gestes médicaux réalisés sur un plateau technique et d'autres à domicile, par des acteurs nombreux aux statuts variés, renforce l'interrogation qui peut ainsi être portée sur la fragmentation historique des régimes d'indemnisation. À conditions inchangées de mise en jeu de la responsabilité des divers professionnels de santé, elle est en effet susceptible de favoriser une dilution de leurs responsabilités.

En outre, en cas de contentieux, la recherche de l'imputabilité d'une infection associée aux soins parmi les acteurs nombreux du parcours de soins est nécessairement longue et complexe, voire impossible pour le patient.

Enfin, l'accès au dossier médical est un préalable à l'effectivité des droits à réparation accordés par le législateur de 2002, tant pour la voie amiable qu'*a fortiori* pour la voie contentieuse. Or, plus de quinze années après l'adoption de ces lois, des situations de non transmission ou transmission incomplète du dossier persistent.

La transmission encore imparfaite des dossiers médicaux

Certains établissements, qui n'ont pas un dossier médical unique et informatisé, ce qui est encore le cas d'au moins 30 % d'entre eux, redemandent au patient la liste des services dans lesquels il a été pris en charge, en vue de reconstituer un dossier médical dispersé dans les services, sous un format papier. Des demandes d'un même dossier médical émanant séparément du patient et de l'ONIAM, conduisent à des transmissions de dossiers différents, contenant le cas échéant des pièces en plus ou en moins, parfois déterminantes dans l'issue de la plainte. Il peut même arriver que le dossier médical « évolue » en fonction du déroulement de la procédure amiable ou contentieuse. Ainsi, un établissement a produit, lors d'une action subrogatoire, une pièce, absente dans la phase amiable, attestant huit ans après les faits qu'un patient avait bien bénéficié d'un traitement adéquat avant l'opération pour prévenir une infection nosocomiale, et se soustrayant ainsi à l'action menée par l'ONIAM.

Quand le dossier est transmis à l'ONIAM ou au patient, il ne permet pas encore, dans un trop grand nombre de cas, de savoir si l'information préalable sur le risque nosocomial due au patient a été effectivement réalisée par l'établissement ou le professionnel, ou encore si les mesures d'asepsie ou d'antibioprophylaxie ont été mises en œuvre.

Le contenu et la tenue du dossier médical sont donc insuffisamment définis, ne permettant pas de garantir complètement les droits accordés au patient par le législateur en 2002.

La généralisation du format électronique pour la transmission des dossiers médicaux à l'ONIAM pourrait constituer une réponse à ces dysfonctionnements, en apportant plus de garanties pour le patient que le dossier papier en termes de traçabilité et d'intégrité des données tout au long de son parcours qui y sont inscrites. Elle permettrait de surcroît une transmission moins coûteuse et en temps réel.

Au-delà de mesures visant à faciliter l'indemnisation des infections liées aux soins, le mode de financement de l'ONIAM pourrait être réformé afin de responsabiliser les établissements et les professionnels de santé. Aujourd'hui assuré par une dotation de l'assurance maladie au titre de la solidarité nationale, il pourrait reposer sur des cotisations modulées selon un mécanisme de *bonus/malus*, de manière à inciter les établissements et les professionnels à une gestion plus active du risque infectieux et au respect des bonnes pratiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis une trentaine d'années, les pouvoirs publics, les établissements de santé et les professionnels de santé ont mis en œuvre une politique publique de prévention des infections nosocomiales.

Les résultats sont encore insuffisants. La prévalence des infections associées aux soins des patients hospitalisés n'a plus diminué depuis 2006 et le signalement externe des infections nosocomiales n'est pas exhaustif. Une nouvelle étape doit désormais être franchie pour étendre de manière effective cette politique à l'ensemble du parcours de santé et pour pleinement prendre en compte la menace de l'antibiorésistance.

La récente mise en place des Centres de prévention des infections associées aux soins dans l'ensemble des régions doit permettre de développer une action auprès des professionnels des secteurs des soins de ville et du médico-social et de mieux s'articuler avec les agences régionales de santé. Dans le cadre de cette nouvelle organisation, l'État, via l'agence Santé publique France, doit prendre toute sa place dans le pilotage et la coordination de l'action publique.

Pour faire face à ces nouveaux défis, il est également indispensable de mieux responsabiliser l'ensemble des acteurs dans la bonne application des règles d'hygiène et dans la juste prescription des antibiotiques. La gestion plus active du risque infectieux nécessite également de s'appuyer davantage sur les indicateurs de qualité des soins dans la régulation de l'offre de soins et de revoir les mécanismes d'indemnisation dans le sens d'une plus grande responsabilisation.

**

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention des directions du ministère des solidarités et de la santé, de Santé Publique France et de la Caisse nationale d'assurance maladie :

- 1. réaliser une enquête nationale de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville, le cas échéant avec une méthodologie adaptée, afin de cibler les secteurs à risque et les actions à développer ;*
- 2. confier explicitement à Santé Publique France, établissement public sous la tutelle du ministère chargé de la santé, la coordination des missions et des moyens d'action des CPIAS ;*

3. *mettre en œuvre de manière plus directive une palette de mesures visant à réduire la consommation d'antibiotiques (recours au logiciel d'aide à la prescription, dispensation à l'unité des antibiotiques, vérification croisée des prescriptions des antibiotiques des médecins généralistes par les médecins coordonnateurs des EHPAD, formation continue obligatoire des médecins, campagne de sensibilisation à destination des populations) et en garantir l'effectivité en utilisant l'instrument de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP) ;*
 4. *donner la priorité aux inspections-contrôles des ARS des établissements de santé classés en D et en E au titre des indicateurs sur les infections associées aux soins élaborés par la HAS, et en tirer toutes les conséquences en matière de fonctionnement, sans exclure de suspendre les autorisations d'activité ;*
 5. *réviser les critères de dimensionnement et de composition des équipes opérationnelles d'hygiène des établissements de santé en fonction de l'activité de ceux-ci et des recommandations internationales et, pour les hôpitaux publics, mutualiser ces équipes dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire ;*
 6. *revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé (recommandation réitérée).*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	154
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie	157
Réponse de la présidente du collège de la Haute autorité de santé	158
Réponse du directeur général de l'agence Santé publique France	158

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur général de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Je partage vos constats et les recommandations que vous proposez s'inscrivent dans la politique menée par mon ministère. Dans vos conclusions, vous demandez à franchir une étape afin d'étendre, de manière effective, la politique de prévention des infections associées aux soins à l'ensemble du parcours de santé et de prendre pleinement en compte la menace de l'antibiorésistance.

Je souhaite rappeler combien l'organisation de la prévention des infections associées aux soins s'est particulièrement structurée ces dernières années. Le programme de prévention des infections associées aux soins (Propias), publié en 2015, a mis l'accent sur les parcours de santé et la lutte contre l'antibiorésistance, dans les secteurs hospitaliers, médico-social et ambulatoire. La création de centres de prévention des infections associées aux soins (CPIAS) dans chaque région en 2017, a permis de renforcer les actions de prévention et de lutte déjà mises en œuvre au niveau régional sous le pilotage des Agences Régionales de Santé (ARS). À cet égard, il ne me paraît pas justifié de confier à Santé Publique France la coordination des missions et des moyens d'action des CPIAS tel que vous le recommandez. Les missions de prévention des infections associées aux soins des CPIAS s'inscrivent dans une politique de qualité et de sécurité des soins qui nécessite un accompagnement et un contrôle de proximité qui ne peuvent être réalisés que par les ARS.

J'ai annoncé en septembre dernier vouloir mettre en place des actions permettant de promouvoir le signalement par les professionnels de santé afin d'en améliorer l'exhaustivité. Ainsi, la mise en place du portail des signalements sanitaires, depuis 2017, simplifie les démarches des professionnels. À terme, il sera l'outil unique pour le signalement de tout événement sanitaire. Il s'agit également de protéger les signalants et de ce point de vue, le signalement à l'autorité sanitaire d'un événement sanitaire ne doit pas donner lieu systématiquement à une inspection.

Les inspections doivent être réservées aux situations les plus graves, voire aux établissements qui ne signalent jamais, et non uniquement aux établissements de santé classés D et E au titre des indicateurs qualité.

En outre la formation des professionnels de santé a été renforcée. Depuis novembre 2017, les internes de réanimation médicale, de santé publique, de maladies infectieuses ou de biologie option agents infectieux bénéficient d'une année complémentaire de formation à l'hygiène dans le cadre de la nouvelle Formation Spécialisée Transversale (FST). Enfin, des outils de formation digitaux (ex. Serious Game) sont désormais accessibles pour la formation médicale continue en hygiène.

De façon plus spécifique, comme vous l'avez indiqué, la maturité de la politique de lutte contre l'antibiorésistance est hétérogène entre les secteurs.

À l'hôpital, il s'agit de renforcer une démarche déjà bien ancrée dans les pratiques professionnelles. Cette dynamique ne passe pas uniquement par les équipes opérationnelles d'hygiène (EOH) mais bien par une culture de management par la qualité qui engage l'ensemble de l'établissement. À cet égard, l'ensemble des leviers susceptibles d'être mobilisés méritent d'être examinés. En particulier, les groupements hospitaliers de territoires (GHT) pourraient faciliter la mise en place d'équipes d'hygiène dans les établissements de court séjour. S'agissant des EOH, si leur composition et leur dimensionnement peuvent être effectivement réévalués, la priorité doit plutôt porter sur les services à risque.

Dans les établissements médico-sociaux, la dynamique est également engagée. Un nouvel élan sera donné avec la mise en place d'indicateurs de qualité nationaux qui seront suivis dans les tableaux de bord de l'ANAP. Sur le point relatif à la vérification croisée des prescriptions des antibiotiques des médecins généralistes par les médecins coordonnateurs des EHPAD, la DGCS prévoit de travailler à une instruction explicative des dispositions relatives aux médecins coordonnateurs d'EHPAD afin de clarifier l'ensemble de leurs missions actuelles, notamment sur les contours de la notion de prescription en urgence, qui demeure aujourd'hui mal comprise par les professionnels et qui peut susciter une réticence des médecins coordonnateurs à intervenir, mais également le cas échéant, sur une compétence générale de gestion du risque infectieux (hygiène et réévaluation de l'antibiothérapie à 48-72 heures).

En ville, il est important de réaliser en priorité un état des lieux. C'est pourquoi, comme vous le proposez, je vais demander à Santé Publique France de lancer dès 2019 une enquête nationale de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville.

Dans vos conclusions, vous recommandez également de mettre en œuvre une « palette de mesures visant à réduire la consommation d'antibiotiques » afin de pleinement prendre en compte la menace de l'antibiorésistance. Le plan Priorité Prévention adopté en avril 2018 recouvre en grande partie les mesures préconisées dans vos conclusions.

Mon Ministère est pleinement engagé dans la démarche de rationalisation et d'amélioration de la pertinence et de la qualité des prescriptions antibiotiques que vous préconisez et auxquelles je suis très attachée.

Nous sommes ainsi engagés dans la mise à disposition et la promotion de l'usage des Tests Rapides d'Orientation Diagnostique (TROD), en donnant aux pharmaciens la possibilité de proposer ces tests aux patients. Nous étudions actuellement les modalités de l'extension de cette mesure.

L'intégration de systèmes d'aide à la décision dans les logiciels métiers des prescripteurs est en cours d'étude avec la Haute Autorité de Santé, qui doit valider leur utilisation et la méthode de maintenance de ces systèmes avec l'aide des spécialistes concernés.

La dispensation à l'unité des antibiotiques est en cours de mise en place, dans un premier temps sur quelques antibiotiques parmi les plus prescrits et pour lesquels il existe une présentation adaptée à ce mode de dispensation ; nous devons en évaluer l'impact avant de l'étendre à d'autres molécules.

S'agissant de la formation des prescripteurs, nous veillerons à ce que les programmes de formation initiale de l'ensemble des futurs prescripteurs définis par les nouveaux cursus en cours d'élaboration comportent l'enseignement indispensable au bon usage des antibiotiques et à la prévention de l'antibiorésistance. De même, le bon usage des antibiotiques figure en bonne place parmi les programmes de formation continue, en cours de redéfinition pour la période 2020-22.

Vous évoquez le levier de la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) pour inciter davantage les prescripteurs au bon usage. Je souhaite rappeler qu'il a déjà été ajouté en 2016 un deuxième indicateur de bonne prescription des antibiotiques (sous la forme de la proportion de prescription d'antibiotiques dits « critiques ») à celui existant antérieurement (la proportion de patients traités par antibiotiques), et qu'un indicateur spécifique aux prescriptions pédiatriques a également été adjoint. Nous observons des effets positifs de ces ajouts, notamment sous la forme d'une réduction de prescription des antibiotiques les plus générateurs de résistance. À ce stade, il ne m'apparaît pas souhaitable d'ajouter à la ROSP un nouvel indicateur relatif aux prescriptions antibiotiques.

Enfin vous recommandez de revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le préciser, si je suis favorable à l'obligation vaccinale pour les jeunes enfants, je préfère faire confiance au sens de la responsabilité des professionnels de santé. C'est la raison pour laquelle, à l'occasion du lancement de la campagne d'information sur la vaccination contre la grippe j'ai signé, avec les sept ordres représentatifs des professions de santé une charte de promotion de la vaccination des professionnels de santé. Cette charte vise à encourager les professionnels de santé à se faire vacciner et réaffirme notamment « l'importance de la vaccination contre la grippe des professionnels de santé et de leurs collaborateurs ».

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE

Cette enquête couvre l'ensemble du périmètre des infections associées aux soins contractées à l'hôpital, en ville et dans le secteur médico-social. J'en partage beaucoup des constats et recommandations qui vont dans le sens d'une amélioration des actions de prévention, d'une meilleure coordination des actions entre la ville et l'hôpital et d'une lutte contre le mésusage de certains produits.

Je partage notamment la recommandation relative au besoin de réaliser une enquête de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville, afin d'établir un état des lieux partagé par l'ensemble des acteurs et d'accompagner la responsabilisation des professionnels de santé. Si le pilotage devrait être en assuré par le PROPIAS, l'Assurance maladie pourrait y contribuer, notamment en apportant sa connaissance des consommations de soins de ville.

L'Assurance maladie partage également pleinement l'objectif d'une meilleure maîtrise de la consommation d'antibiotiques, et la nécessité de mobiliser des leviers de natures variées pour y parvenir, afin notamment de limiter les prescriptions. À cet égard, le déploiement progressif de la prescription électronique des médicaments, engagé en association avec médecins et pharmaciens, pourrait y contribuer, accompagné du déploiement de logiciels d'aide à la prescription. S'agissant de votre recommandation relative à la dispensation à l'unité, je tiens toutefois à souligner que les modalités techniques et tarifaires de mise en œuvre d'une telle réforme apparaissent à ce jour particulièrement contraignantes. Plus largement, il apparaît que les réflexions sur la meilleure maîtrise de la prescription et de la consommation d'antibiotiques doivent s'intégrer dans une approche globale de prévention, qui implique non seulement les médecins, mais également l'ensemble des professionnels de santé concernés.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ

La Haute Autorité de santé prend acte de la recommandation n° 4 consistant à donner la priorité aux inspections-contrôles des ARS des établissements de santé classés en D et en E au titre des indicateurs sur les infections associées aux soins élaborés par la HAS, et à en tirer toutes les conséquences en matière de fonctionnement, sans exclure de suspendre les autorisations d'activité.

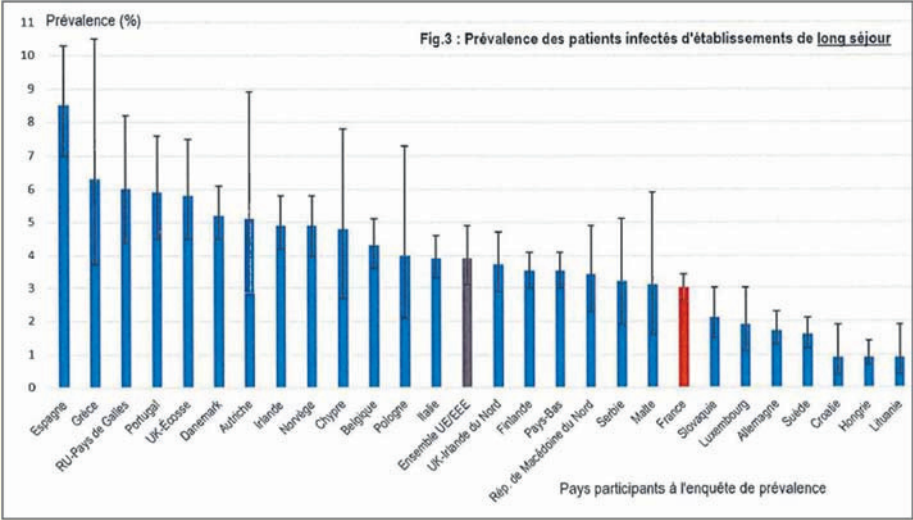
RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE SANTÉ PUBLIQUE FRANCE

Conformément à nos précédents échanges (et notre réponse du 10/09/2018 à votre relevé d'observations provisoires), je confirme que votre analyse reflète globalement l'état des lieux de l'organisation du système de santé français sur ce sujet, et que les recommandations que vous formulez sont de nature à renforcer son efficacité.

Je souhaite toutefois vous signaler que l'article de l'ECDC que vous mentionnez⁸⁷ concerne notamment la prévalence des infections associées aux soins dans le secteur médico-social, sujet que vous abordez dans le rapport. Les résultats de l'enquête PREV'EHPAD 2016 que vous citez ont été transmis par Santé publique France à l'ECDC, ce qui permet de situer la France au 8^{ème} rang des pays avec la plus faible prévalence dans ce secteur de soins (Figure ci-après).

⁸⁷ Suetens C et al. Prevalence of healthcare-associated infections, estimated incidence and composite antimicrobial resistance index in acute care hospitals and long-term care facilities results from two European point prevalence surveys, 2016 to 2017. *Euro Surveill.* 2018;23(46):pii=1800516 <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2018.23.46.1800516>.

Prévalence des patients infectés dans les établissements de long séjour, dans 27 pays européens (source: ECDC, 2018)



Chapitre III

La gestion publique

1. L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer
2. La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre
3. Le Mobilier National et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle

1

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer

PRÉSENTATION

La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé est gérée par des institutions de retraite complémentaire (IRC), organismes de droit privé à but non lucratif chargés d'une « mission d'intérêt général » (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale). Les IRC constituent le cœur historique de groupes de protection sociale (GPS), dont l'activité s'étend aujourd'hui au champ concurrentiel de la protection sociale complémentaire (mutuelles santé, assurance prévoyance, etc.) et qui sont administrés par les partenaires sociaux⁸⁸.

Compétente pour contrôler les IRC, rassemblées au sein de la fédération AGIRC-ARRCO, issue de la fusion le 1^{er} janvier 2019 des deux fédérations ARRCO pour tous les salariés et AGIRC réservée aux cadres, la Cour s'est intéressée, dans un rapport publié en 2014⁸⁹, aux « perspectives et [à] la gestion des retraites complémentaires des salariés du secteur privé AGIRC-ARRCO ». Le présent chapitre fait suite à une enquête qui a porté pour la première fois sur l'action sociale menée par les IRC.

Selon le code de la sécurité sociale, en complément de la gestion des retraites complémentaires, les IRC « peuvent mettre en œuvre au profit de leurs membres participants une action sociale ». Cette action sociale est principalement financée par un prélèvement sur les cotisations de retraite complémentaire des salariés, dont le montant s'élevait en 2017 à 350 M€, soit un peu moins de 0,6 % des 62 Md€ collectés pour la retraite complémentaire cette même année. Elle dispose au total de 442 M€ de ressources.

⁸⁸ Trois d'entre eux prédominent, AG2R La Mondiale (ci-après ALM), ainsi que Humanis et Malakoff-Médéric, réunis depuis le 1^{er} janvier 2019 provisoirement sous le nom de MMH. Suivent quelques groupes de taille intermédiaire tels Klésia ainsi qu'une « alliance professionnelle », récemment créée et regroupant AGRICA, Audiens, B2V, IRP AUTO et Lourmel autour de Pro-BTP.

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés* (AGIRC et ARRCO). La Documentation française, décembre 2014, 203 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette action sociale s'est élargie, au fil du temps, au-delà de la population des retraités vers les actifs, au risque de la dispersion et sans réel contrôle (I). Les ressources allouées se révèlent, par ailleurs, surdimensionnées et viennent couvrir des frais de gestion disproportionnés. Les excédents qui en résultent constituent des réserves dont l'ampleur n'est pas justifiée (II). Ces constats plaident pour un repositionnement de l'action sociale des IRC dans un triple objectif d'efficience, d'équité et de transparence (III).

I - Une action sociale insuffisamment ciblée et contrôlée

Historiquement tournée vers les retraités, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO s'est progressivement ouverte à d'autres publics, avec le risque d'une dilution, en particulier dans le champ très vaste de l'aide aux plus démunis, dans un contexte marqué par un faible encadrement de la fédération AGIRC-ARRCO et par une absence de dialogue avec l'État.

A - Une action sociale éparpillée

1 - Une extension progressive de l'action sociale des retraités vers les actifs

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO est constituée d'aides financières, individuelles ou collectives, et de financements de services. Elle s'est historiquement et de manière naturelle tournée vers les retraités. Les thématiques couvertes ont cependant évolué au fil du temps, intégrant dans les années soixante le tourisme social, afin de favoriser le départ en vacances des retraités, puis le financement de l'aide ménagère des personnes âgées dans les années quatre-vingt. Ce champ s'est ensuite progressivement élargi aux aides au retour à l'emploi, complétées, à partir des années 2000, par des actions destinées aux aidants, ainsi que par des aides en faveur des personnes handicapées. À ce panier s'ajoutent des aides aux vacances, à la scolarité, au déménagement, aux soins de santé, au paiement d'une mutuelle, etc.

L'AGIRC-ARRCO détient, par ailleurs, un parc d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), qui se compose de 55 établissements pour personnes âgées proposant près de 5 700 places, de cinq établissements sanitaires à vocation gériatrique, soit près de 900 places, et de quatre établissements d'accueil des personnes en situation de handicap, pour plus de 1 000 places.

Cet élargissement de l'action sociale a conduit, sans véritable plan d'ensemble, à étendre les bénéficiaires potentiels à environ 80 % de la population française, soit 53 millions de personnes.

2 - Une augmentation des financements collectifs au détriment des aides individuelles

L'AGIRC-ARRCO mobilise pour la gestion de son action sociale, près de 1 000 personnes en équivalent temps plein et verse 212 M€ d'aides, dont les modalités ont évolué au fil du temps.

Tableau n° 1 : montant des aides accordées (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012
Aides individuelles	71,9	68,9	59,1	45,8	44,4	41,5	- 43,2 %
Financements collectifs	102,9	114,4	109,8	121,2	135,4	143,8	+ 39,7 %
Actions mutualisées	37,7	26,8	23,3	25	23,9	26,6	- 29,4 %
Total	212,5	210,1	192,2	192	203,7	211,9	- 0,28 %

Source : Cour des comptes d'après données de l'AGIRC-ARRCO

Les aides individuelles, qui recouvrent les aides financières accordées aux ressortissants de chaque IRC après examen de leur situation pour couvrir en totalité ou en partie un besoin ponctuel, cèdent de plus en plus la place à des financements collectifs, qui regroupent les subventions attribuées à des associations ou à des organismes assimilés, ainsi qu'à des établissements sociaux et médico-sociaux (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD – notamment).

Cette progression des financements collectifs au détriment des aides individuelles traduit une volonté des groupes de privilégier des actions considérées comme plus efficaces et touchant un plus grand nombre de bénéficiaires. Ceux-ci représentaient, selon la fédération, de l'ordre de 700 000 personnes, contre 63 000 pour les aides individuelles, en 2017.

Les actions « mutualisées » sont, quant à elles, portées par une ou plusieurs IRC au profit de l'ensemble des groupes. Elles bénéficient à près de 89 000 personnes, à travers plusieurs plateformes de service, dont « Sortir plus » pour les personnes âgées de plus de 80 ans en situation d'isolement, « l'aide à domicile momentanée », pour celles dans l'incapacité temporaire d'assumer certaines tâches du quotidien et « Bien chez moi », qui permet le recours à un ergothérapeute afin d'aménager le domicile en cas de perte d'autonomie. Elles viennent également financer le fonctionnement d'espaces emploi⁹⁰ et de centres de prévention bien vieillir⁹¹.

L'ensemble de ces aides est complété par des « actions de service », qui permettent, sous forme téléphonique, de guider les ressortissants de l'AGIRC-ARRCO dans leurs démarches, qu'il en résulte ou non l'octroi d'une aide (mission dite « ECO » -Écoute, Conseil et Orientation-). Les personnes accompagnées étaient au nombre de 185 000 en 2017.

B - Un contrôle fédéral faible, des pouvoirs publics en retrait

1 - L'absence d'un véritable contrôle de l'action sociale menée par les groupes

a) Une grande latitude laissée aux groupes dans la définition et la mise en œuvre de leurs interventions sociales

Ces évolutions de l'action sociale se sont accompagnées d'un effort de mise en convergence réalisé par l'AGIRC-ARRCO, qui s'est traduit, depuis 2009, par la définition « d'orientations prioritaires », auxquelles les IRC doivent allouer 80 % de leurs financements. Ces orientations ont été élargies, pour la période 2014-2018, au retour à l'emploi et à l'aide aux aidants, au-delà des thématiques déjà présentes du « bien vieillir » et de l'accompagnement du grand âge en perte d'autonomie.

⁹⁰ 12 espaces emploi ont été créés par l'AGIRC-ARRCO afin d'accompagner, sur la base d'une prise en charge individuelle (suivi personnalisé) ou collective (sous la forme d'atelier en groupe), les cadres en recherche d'emploi.

⁹¹ L'AGIRC-ARRCO a fondé 17 centres de prévention bien vieillir, afin de repérer et de diagnostiquer des « critères de fragilité » chez les personnes qualifiées d'autonomes, par des consultations médico-psychosociales donnant lieu à des bilans et le cas échéant à la prescription d'ateliers collectifs.

Or, la plupart des GPS ont une interprétation large de cette obligation. Une action est ainsi classée dans les orientations prioritaires dès lors qu'elle est compatible avec l'intitulé d'une au moins des quatre orientations fixées, sans être rattachée à un des « axes stratégiques » définis pourtant par l'AGIRC-ARRCO au sein de chaque orientation prioritaire. Ce classement, réalisé par les groupes, n'est pas contrôlé par la fédération.

Cela permet à certains GPS d'orienter leur action vers d'autres thématiques que celles correspondant aux orientations définies par l'AGIRC-ARRCO. Ainsi, Humanis et Klésia attribuent-elles prioritairement leurs financements collectifs au domaine du handicap.

b) Une fédération aux moyens de contrôle limités

La direction de l'action sociale (DAS) de l'AGIRC-ARRCO dispose d'un effectif total de 13,5 ETP. Comparé à l'effectif total consacré à l'action sociale des IRC, soit près de 1 000 ETP, il s'agit d'une structure légère.

Cette direction est chargée de la préparation des orientations prioritaires quinquennales, de leur suivi et de leur bilan, du pilotage des actions mutualisées, de l'instruction et de l'autorisation de certaines demandes de financement collectif et de la préparation du rapport annuel de l'action sociale de la fédération.

Pour réaliser ses missions, la DAS peut s'appuyer sur la direction de l'audit de l'AGIRC-ARRCO. Celle-ci concentre cependant l'essentiel de ses efforts sur le champ de la retraite complémentaire⁹² et est encore insuffisamment coordonnée avec les audits internes des groupes.

Les contrats d'objectifs et de moyens signés pour la période 2015-2018 entre les fédérations et les groupes portent avant tout sur la retraite, et de manière accessoire sur l'action sociale, à laquelle est fixée un objectif de diminution de 1 % par an du coût total par bénéficiaire. Cette cible, peu ambitieuse, est aisément atteinte par les groupes.

L'AGIRC-ARRCO a mis en place des comités régionaux de coordination de l'action sociale (CRCAS) visant à coordonner l'action des IRC. Mais le rôle de ces comités, animés chacun par un GPS, se limite le plus souvent à organiser des séminaires et des ateliers. Depuis 2017, ils assurent néanmoins la représentation de la fédération dans les « conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées » créées par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV).

⁹² Elle a effectué 22 audits « spécifiques » portant sur l'action sociale des IRC entre 2010 et 2017, lui permettant de contrôler une fois chaque IRC, à l'exception du groupe Lourmel et des IRC propres aux DOM.

2 - Une absence d'encadrement par l'État

Bien que la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés ait rendu obligatoire l'affiliation des salariés à l'AGIRC-ARRCO, l'État a fait le choix de ne pas intervenir dans la gestion de ces régimes complémentaires par les partenaires sociaux.

Le législateur n'a pas davantage encadré l'intervention des partenaires sociaux en matière d'action sociale. Le code de la sécurité sociale se borne à autoriser les IRC à la mettre en œuvre, renvoyant de fait aux conventions collectives nationales⁹³ le soin d'encadrer ces interventions et d'en définir la portée, le champ et les destinataires.

Ainsi, aucune convention n'est signée entre l'État, les IRC et l'AGIRC-ARRCO, contrairement à ce qui a été fait, par exemple, pour les professionnels libéraux, qui relèvent de la CNAVPL, caisse avec laquelle l'État a conclu un contrat pluriannuel couvrant les retraites de base mais également les retraites complémentaires et l'action sociale⁹⁴.

L'État pourrait dès lors engager dès aujourd'hui un dialogue contractuel avec les gestionnaires des retraites complémentaires des salariés, en vue de la signature d'une convention d'objectifs couvrant l'action sociale.

II - Des charges de gestion disproportionnées, une ponction excessive sur les cotisations de retraite

Malgré des efforts consentis par les IRC ces dernières années, les coûts de gestion de l'action sociale apparaissent particulièrement élevés au regard des aides distribuées. Les fonds sociaux des IRC disposent de dotations trop élevées et ne dépensent pas l'intégralité des moyens qui leur sont alloués. En conséquence, ils accumulent des réserves importantes qui ne sont pas justifiées par les besoins de cette activité.

⁹³ Convention de l'AGIRC datant du 14 mars 1947 et convention de l'ARRCO adoptée par l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961.

⁹⁴ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

A - Une action sociale trop coûteuse au regard des aides distribuées

1 - Des coûts de gestion excessifs malgré une baisse récente

Les dépenses de gestion de l'action sociale se composent de coûts directs engagés par les directions de l'action sociale des IRC et d'une quote-part du coût des fonctions support de chaque GPS. Elles ont baissé de 11 % entre 2012 et 2017.

Les coûts directs sont principalement constitués de dépenses de personnels affectés à l'instruction des dossiers d'aides financières, pour un montant de 64,5 M€, et à l'accompagnement téléphonique (« actions de service », représentant un coût de 18,1 M€).

Les fonctions support des GPS sont assurées par une ou plusieurs structures de moyens (associations ou groupements d'intérêt économique), qui mutualisent les dépenses encourues au profit des différents domaines d'action des groupes (retraite, action sociale, prévoyance), qu'il s'agisse des dépenses de pilotage ou des fonctions finances, communication, maîtrise d'ouvrage, moyens généraux et logistiques, ressources humaines et informatique. Ces dépenses sont ensuite réparties entre retraite, action sociale et prévoyance. La quote-part des fonctions support des groupes affectée à l'action sociale s'élève à 41,7 M€.

Hors actions de service (qui ne sont pas dédiées directement à l'octroi des aides financières), la somme des coûts directs et des fonctions support affectés à l'action sociale atteint 106,2 M€, soit 50 % des aides versées (211,9 M€).

Ce ratio reflète, en partie, un choix d'organisation assumé par l'AGIRC-ARRCO consistant à prendre en charge une grande partie de l'évaluation de la situation sociale pour les demandes d'aides individuelles, sans la sous-traiter à des structures extérieures.

Compte tenu de ces choix d'organisation, l'AGIRC-ARRCO attribue, en volume financier, deux fois moins d'aides que la CNAV, mais dispose d'un effectif près de deux fois plus élevé, pour un coût deux fois supérieur.

Tableau n° 2 : aides versées et dépenses de personnel de l'action sociale de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO en 2017 (En M€)

	CNAV	AGIRC-ARRCO	Ratio AGIRC-ARRCO / CNAV
<i>Aides versées⁹⁵</i>	378	212	56,1 %
<i>Dépenses de personnel</i>	36	74	205,6 %
<i>Effectifs (en ETP)</i>	552	968	175,4 %

Source : Cour des comptes d'après données AGIRC-ARRCO et CNAV

Les effectifs affectés à l'action sociale ont diminué de 15 % de 2014 à 2017. Ils atteignaient néanmoins encore 968 salariés en équivalent temps plein fin 2017, les réductions les plus significatives ayant porté sur les agents affectés aux aides individuelles (-34 %).

Ce mouvement doit se poursuivre, les financements collectifs, en progression, mobilisant relativement moins de personnels que l'instruction des demandes individuelles. Il est, en effet, indispensable d'améliorer l'efficacité de ce dispositif, qui apparaît aujourd'hui très insuffisante.

2 - Une imputation incertaine du coût des fonctions support des groupes à l'action sociale

Les coûts des fonctions support sont affectés à la retraite, à l'action sociale et à la prévoyance selon le système de répartition des charges propre à chaque groupe.

Un référentiel analytique commun a été élaboré par l'AGIRC-ARRCO pour assurer l'homogénéité de cette répartition. Une version consolidée, remplaçant des instructions datant de 2009, a été diffusée auprès des GPS en janvier 2018⁹⁶.

L'AGIRC-ARRCO a également mis en place, depuis 2014, une étude annuelle extracomptable⁹⁷ des coûts de gestion de l'action sociale, à partir d'informations transmises par les groupes. Cette étude a pour objet de fournir des informations détaillées par poste de dépense⁹⁸ sur les fonctions support affectées aux fonds sociaux par chacun des groupes.

⁹⁵ Y compris dépenses de personnel affectés aux actions mutualisées.

⁹⁶ Les comptes des fonds sociaux sont en outre audités par les commissaires aux comptes mais ceux-ci ne se prononcent pas sur les clés de répartition des coûts des fonctions support utilisées par les groupes.

⁹⁷ Étude CUGAS : coûts unitaires de gestion de l'action sociale.

⁹⁸ Le coût des fonctions support est ventilé entre direction générale, pilotage, RH, moyens généraux et logistique, finances, communication, maîtrise d'ouvrage et informatique.

Cette étude fait apparaître un certain nombre d'anomalies – mouvements erratiques d'une année sur l'autre, montants disproportionnés de certains postes – qui n'avaient pas donné lieu à enquête de la fédération jusqu'à l'intervention de la Cour⁹⁹ dans le cadre de l'enquête servant de base au présent chapitre. Ces anomalies concernent en particulier le groupe Humanis (cf. encadré ci-après).

Le coût des fonctions support d'Humanis

Le coût des fonctions support d'Humanis représentait en 2016 plus de 31 % du coût total des fonctions support de l'action sociale des IRC, alors que le poids du groupe au sein de la fédération était de 22,2 %.

Ce coût a d'ailleurs varié au cours du temps de manière inexpliquée :

(en M€)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
9,6	18,8	16,4	13,0	13,0	11,6

Source : étude CUGAS

De plus, les résultats de l'étude CUGAS pour 2016 montraient des anomalies importantes concernant les coûts de certaines fonctions comme la fonction finances.

À la suite des remarques de la Cour, Humanis a corrigé en 2017 certaines erreurs dans la répartition par fonctions du coût de ses fonctions support au sein de l'étude CUGAS.

Ces constats montrent que la répartition des coûts des fonctions support entre les différents domaines d'activité des groupes n'est pas suffisamment encadrée et contrôlée par la fédération. En particulier, l'étude CUGAS n'a pas été utilisée jusqu'ici comme un outil de fiabilisation de cette répartition. Le référentiel analytique commun diffusé par la fédération n'est pas non plus suffisamment précis pour assurer l'exactitude de la répartition des charges.

Il importe que l'AGIRC-ARRCO renforce son référentiel afin d'assurer la correcte répartition des coûts des fonctions support entre les activités concurrentielles des groupes (prévoyance) et les activités non concurrentielles (retraite et action sociale) et pare, ainsi, au risque de surévaluation des charges au détriment de son action sociale.

⁹⁹ À la suite de l'intervention de la Cour, un audit d'une journée a été mené au début de l'année 2018 dans trois groupes. Cet audit a identifié plusieurs erreurs d'imputation dans le cadre de l'étude, ne remettant pas en cause l'application du référentiel AGIRC-ARRCO pour la détermination du montant global du coût des fonctions support affecté à l'action sociale.

B - Des ressources trop élevées conduisant à une accumulation de réserves

1 - Des excédents importants et récurrents

Les ressources de l'action sociale (442,1 M€ en 2017) proviennent des cotisations de retraite, qui sont des prélèvements obligatoires. Le prélèvement annuel sur les cotisations est complété par des produits financiers issus des réserves et des produits exceptionnels.

Tableau n° 3 : compte de résultat du fonds social agrégé des IRC et de la fédération (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits	482,0	451,8	559,4	454,0	448,7	442,1
Dont prélèvement sur cotisation	364,6	364,6	364,6	364,6	357,3	350,1
Charges ¹⁰⁰	436,5	417,3	447,7	381,0	392,3	433,6
Résultat net	45,5	34,5	111,7	73,0	56,4	8,5

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le résultat net annuel s'est établi en moyenne sur la période 2012-2016 à 64 M€. Il s'est fortement réduit en 2017 en raison de charges financières et exceptionnelles non récurrentes¹⁰¹. Ces excédents, qui ont représenté 330 M€ depuis 2012, viennent accroître les réserves d'action sociale des IRC, qui ont atteint jusqu'à 1,5 Md€ ces dernières années (cf. *infra*).

Une première démarche de réduction a été décidée par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national du 30 octobre 2015, avec la diminution des prélèvements sur cotisation affectés à l'action sociale de 2 % par an en euros courants pour les exercices 2016, 2017 et 2018¹⁰². Cette mesure, qui ne réduit le résultat net que de 7 M€ par an, n'est cependant pas à la hauteur des enjeux.

¹⁰⁰ Les charges comprennent, outre des charges d'exploitation (aides versées et coûts de gestion, de 318,1 M€ en 2017), des charges financières (28,9 M€), des charges exceptionnelles (35,7 M€) ainsi que diverses dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (50,9 M€).

¹⁰¹ Liées en particulier à un changement comptable au sein du groupe ALM qui a harmonisé ses méthodes comptables, dans le cadre de sa fusion avec Réunica, avec notamment la comptabilisation des financements collectifs directement en charges dès leur engagement et non lors de leur décaissement et ce, pour un impact de 18 M€.

¹⁰² Un précédent accord, du 18 mars 2011, avait décidé du gel jusqu'en 2015 du montant de la dotation à son niveau de 2011.

Le maintien de dotations excédentaires prélevées sur les cotisations de retraite complémentaire et mises en réserve n'est pas justifié. Ces dotations doivent être fortement réduites, de manière à limiter les ponctions réalisées sur les prélèvements sociaux.

2 - Des réserves d'un montant injustifié

Les excédents de ressources de l'action sociale conduisent à l'accumulation de réserves, en dépit des écrêtements réalisés de manière périodique par le reversement des réserves excédentaires au profit des réserves des opérations de retraites.

Le dernier écrêtement a eu lieu en 2013. Décidé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013, il a eu pour effet de transférer vers les réserves techniques des retraites un montant de 487 M€. Ce montant a été déterminé en excluant de l'écrêtement le parc immobilier, principalement constitué de murs d'ESMS, et un fonds de roulement équivalent à neuf mois de dépenses d'action sociale. Les réserves d'action sociale ont ainsi été ramenées de 1,5 Md€ fin 2012 à 1,1 Md€ fin 2013.

En fin d'année 2017, ces réserves atteignent à nouveau 1,3 Md€.

**Tableau n° 4 : réserves d'action sociale des IRC et des fédérations
(en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Réserves des IRC	1431,8	1038,4	1132,9	1206,5	1261,0	1272,8
Réserves des fédérations	43,4	31,3	48,5	50,6	53,6	50,3
Total	1475,2	1069,7	1181,4	1257,1	1314,6	1323,1

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le montant actuel des réserves représente plus de trois ans de dépenses d'action sociale, ce qui est excessif au regard de la nature de cette activité. Cela justifie un nouvel écrêtement ramenant ce montant à un étiaje plus conforme aux besoins.

Le montant du fonds de roulement nécessaire au fonctionnement courant des fonds sociaux doit être déterminé strictement en fonction des besoins en trésorerie infra-annuels. Or, les GPS disposent dès le début de l'année de leur dotation. Leurs besoins de trésorerie sont dès lors limités et ne nécessitent pas un fonds de roulement représentant neuf mois de dépenses.

Par ailleurs, les réserves d'action sociale sont constituées à 47 % d'immobilisations¹⁰³, principalement dans des SCI (630,4 M€) détentrices de murs d'ESMS (528,4 M€) et de résidences de vacances (72,5 M€) et dans des immeubles de placement et des locaux administratifs (29,5 M€). Ceci différencie l'AGIRC-ARRCO de la CNAF, comme de la CNAV, qui ne disposent plus d'aucune participation de ce type¹⁰⁴. La question du maintien de ces participations dans les réserves des IRC est donc posée.

III - Une action sociale à rationaliser et à recentrer sur les retraités

Au-delà d'un ajustement des réserves et des moyens qui y sont alloués, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit faire l'objet d'une véritable restructuration passant par un cadre d'intervention plus strict et plus transparent, mieux coordonné avec les autres acteurs de l'action sociale et recentré au profit des retraités.

A - La nécessité de mieux structurer et de rendre plus transparentes les interventions de l'action sociale

1 - Mettre en place une réelle démarche d'évaluation

L'AGIRC-ARRCO réalise diverses études sur la population des assurés, les facteurs de risque liés au vieillissement et l'impact de ses actions. Elle procède également chaque année à une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'action sociale. Elle s'appuie enfin, pour l'estimation des besoins de ses ressortissants, sur les études de l'Insee et de la DREES. Les IRC mettent en place pour leur part différentes formes d'évaluation de leurs actions collectives.

Ces évaluations restent cependant hétérogènes et non coordonnées. Elles ne relèvent pas d'une démarche globale et cohérente d'évaluation de l'action sociale, de ses objectifs, de ses moyens et de ses résultats.

Une démarche plus systématique d'évaluation des actions menées doit être impulsée par la fédération, qui doit réfléchir à l'élaboration des outils, des critères et des indicateurs les plus à même de mesurer l'utilité des interventions, pour servir de guide à l'allocation des ressources entre les différents types d'intervention et améliorer ainsi l'efficacité de l'action sociale.

¹⁰³ Le solde, soit 53 %, est constitué de placements.

¹⁰⁴ Celles de la CNAV ont été transférées aux unions de gestion des caisses d'assurance-maladie (UGEAM).

2 - Renforcer les procédures d'attribution des aides individuelles et collectives

Un travail de rationalisation a été entrepris par les groupes. Celui-ci a notamment porté sur les référentiels d'attribution des aides individuelles.

Un exemple de rationalisation des aides : ALM

Le référentiel d'ALM, avant d'être revu en 2017, comptait plus d'une centaine d'aides distinctes¹⁰⁵. Depuis lors certaines ont été regroupées¹⁰⁶, d'autres sont progressivement abandonnées, telles les bourses d'études. L'éligibilité des demandes a été uniformisée, avec l'introduction de la notion de « reste à vivre ». Les plafonds de financement ont été partiellement harmonisés et fixés, pour nombre d'entre eux, à 1 500 €.

Pour autant, les aides individuelles s'apparentent encore trop souvent à des secours plus ou moins ponctuels. La sélection des bénéficiaires pose en outre la question de l'équité d'un dispositif qui fait l'objet d'une publicité limitée.

Des phénomènes de cumul

Chez Klésia comme chez ALM, rien n'interdit à une même personne de demander plusieurs aides la même année, pour des prestations différentes. Ainsi, 413 bénéficiaires ont obtenu une 2^e aide en 2016, pour un montant total de 720 000 €. Huit bénéficiaires ont même pu bénéficier de quatre aides, leur permettant de recevoir en moyenne 4 700 €, quand la majorité des bénéficiaires ne perçoit que 800 €. Certains bénéficiaires demandent et obtiennent chaque année une ou plusieurs aides (jusqu'à 16 aides obtenues par une seule personne entre 2012 et 2016).

Il importe, dès lors, que l'AGIRC-ARRCO mette en place un référentiel commun aux groupes, fixant un nombre limité d'aides et en contrôle l'application.

¹⁰⁵ 54 aides pour l'IRC ALM Agirc, 61 aides pour l'IRC ALM Arrco (non comprises les variantes) et 30 aides pour les IRC Réunion.

¹⁰⁶ En particulier, les aides au logement, réduites de 11 à 5, les aides au maintien à domicile, de 16 à 6. De même les aides non prioritaires sont passées d'une quinzaine à six thématiques (logement, maintien à domicile, santé, éducation, entraide et urgence sociale). L'aide aux vacances est abandonnée.

De même, en matière de financements collectifs, les procédures d'instruction et de décision devraient être renforcées de manière à éviter l'octroi de soutien à des projets étrangers au champ de l'action sociale (cf. ci-dessous).

Exemples de subventions indûment financées par l'action sociale

La subvention accordée au profit du service d'incendie et de secours du Château de Versailles :

Une subvention de 4 500 € sur les fonds sociaux a été accordée en 2016 par ALM au service d'incendie et de secours du Château de Versailles.

Interrogée, ALM reconnaît dans sa réponse que le lien direct avec les ressortissants n'apparaît pas dans le dossier. Le soutien s'inscrit « dans le cadre de partenariats constitués avec la profession au regard de ses missions au service de la population ». Ce soutien s'apparenterait à une « action de mécénat ».

Cette intervention, certes de faible montant, n'entre clairement pas dans le champ de l'action sociale. Elle relève plutôt de la politique commerciale du groupe ALM dans le cadre de ses activités concurrentielles.

La subvention accordée pour la participation à un salon sur l'île de La Réunion :

Bien que d'un faible montant (1 000 €), la « subvention » accordée à Eventgo, EURL organisatrice d'événements, a permis à ALM de communiquer sur l'action du groupe, domaine concurrentiel inclus.

Ceci pose la question de l'utilisation de l'action sociale à des fins pour partie commerciales.

Au total, ces dépenses, pour critiquables qu'elles soient, doivent être mises en rapport avec la masse globale des aides versées, soit 212 M€ en 2017.

Les procédures d'attribution des aides collectives devraient être resserrées, avec notamment la généralisation de guides d'attribution permettant d'assurer une cohérence globale de la politique de subventionnement.

Afin d'être en mesure d'orienter plus efficacement les aides accordées, la fédération doit avoir connaissance en temps réel de l'ensemble des subventions accordées et non pas seulement des subventions d'un montant supérieur à 100 000 €, comme prévu depuis 2016 par la nouvelle circulaire de la direction de l'action sociale AGIRC-ARRCO.

3 - Assurer l'information et la transparence des interventions de l'action sociale AGIRC-ARRCO

L'information des bénéficiaires potentiels des aides individuelles et collectives distribuée par les IRC est limitée et inégale selon les groupes¹⁰⁷. Cette faible publicité pose la question de l'équité dans la distribution des aides, qui bénéficient avant tout à un public averti.

Lorsqu'ils communiquent, sur leur site ou dans les magazines adressés à leurs ressortissants, les GPS omettent, par ailleurs, souvent de rappeler qu'ils agissent pour le compte de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO¹⁰⁸. Leurs interventions contribuent avant tout à améliorer leur image et servent, au moins indirectement, la cause de leurs actions concurrentielles.

La fédération doit imposer que ces actions soient clairement identifiées comme relevant de l'action sociale des régimes complémentaires.

La question se pose également de la transparence de certaines interventions mises en œuvre par des structures associées aux groupes, financées par les fonds sociaux, et qui sont à même de soutenir des projets sans pour autant relever strictement du périmètre de l'action sociale ni agir ou communiquer au nom de l'AGIRC-ARRCO.

Un exemple d'absence de transparence des financements : AGESICA

Créée en 1999 par l'IRC ISICA (métiers de l'alimentaire) en vue de gérer des œuvres sociales et appartenant aujourd'hui au groupe ALM, « l'association de gestion d'œuvres sociales des participants des organismes UGRR-ISICA et ISICA-Prévoyance » (AGESICA) a été dotée de fonds propres prélevés sur les réserves d'action sociale, permettant ainsi d'échapper à l'écêtement décidé par l'accord du 25 avril 1996 relatif aux régimes de retraite complémentaire des salariés ARRCO. Ceux-ci lui ont permis, en 2010, de créer un fonds d'innovation doté de 40 M€.

¹⁰⁷ À titre d'exemple, après avoir cessé, il y a plusieurs années, de communiquer sur l'action sociale du groupe avec l'envoi du décompte de points, le groupe Humanis a décidé de remettre en œuvre une communication systématique à l'ensemble des retraités à partir de 2017 sur une période de 5 ans.

¹⁰⁸ L'AGIRC-ARRCO n'impose pas que ces interventions fassent l'objet, de la part des GPS, d'une mention explicite que leur financement provient des fonds d'action sociale des retraites complémentaires. Les groupes communiquent plutôt sous leur seul nom, au même titre que pour leurs interventions pour compte propre.

AGESICA intervient à travers ce fonds dans le secteur de l'économie sociale et solidaire selon quatre axes : « apporter des moyens financiers durant trois ans (subventions comprises entre 200 000 et 1,5 M€, prêts inférieurs ou égaux à 6 M€, apports en capital compris entre 1 et 6 M€) » ; « apporter un accompagnement stratégique » ; « apporter des expertises et compétences rares » ; et « financer des projets de recherche appliquée auprès d'acteurs du monde académique ».

La provenance de ces financements, issus à l'origine des fonds sociaux de la retraite complémentaire, n'est pourtant pas précisée dans la communication du groupe.

Depuis sa création, en 1999, aucune évaluation de son action n'a pu être fournie à la Cour.

S'agissant d'actions mises en œuvre à partir de fonds prélevés sur les cotisations de retraite des salariés, la plus grande transparence dans les structures et dans les circuits de financement est indispensable.

En particulier, les aides collectives devraient faire l'objet d'une communication sur le site des groupes donnant la liste des structures bénéficiaires, le montant et l'objet de l'aide accordée.

4 - Clarifier les relations avec les ESMS

L'AGIRC-ARRCO a investi le champ médico-social, à la fois par la détention de murs d'ESMS et par des associations de gestion de ces établissements¹⁰⁹, et par des concours financiers accordés au titre des financements collectifs de l'action sociale.

Lorsqu'ils sont propriétaires des établissements, les fonds sociaux des IRC accordent des subventions destinées à financer des travaux d'extension et de rénovation.

Lorsque tel n'est pas le cas, ils accordent des financements en contrepartie de droits d'accès prioritaire dans les ESMS, pour une période de 15 ans, qualifiés de « droits réservataires ». Ces financements représentent une dépense de l'ordre de 30 M€ par an, soit l'équivalent de 19 436 places au sein de 2 700 établissements.

¹⁰⁹ La propriété et la gestion des ESMS se sont peu à peu rationalisées avec la mise en place depuis le 1^{er} janvier 2018, d'une part, d'une structure foncière unique et, d'autre part, d'une association de pilotage et de gestion des établissements médico-sociaux, qui rassemble les 7 groupes parties au regroupement, en dehors du groupe Pro-BTP.

Cependant, d'après les IRC, le suivi de ces droits n'est plus effectué et se traduit tout au plus par des contacts informels entre l'IRC et l'ESMS concerné en cas de besoin en urgence de placement d'un ressortissant de l'IRC, sans obligation pour le directeur de l'établissement de donner droit à la demande de l'IRC. Pour autant, ces financements font l'objet d'une immobilisation dans les comptes des fonds sociaux.

Par ailleurs, le principe d'une priorité d'accueil à certaines catégories de bénéficiaires se heurte au principe d'égalité dans l'accès à ces établissements qui doit prévaloir dès lors que ceux-ci, comme c'est le cas très généralement, bénéficient de financement publics¹¹⁰.

Pour ces raisons, le dispositif des « droits réservataires » devrait être mis en extinction.

B - Prioriser les publics âgés en lien avec les autres acteurs de l'action sociale

1 - Mettre en place une réelle coordination avec les autres intervenants de la sphère sociale

Les relations de l'AGIRC-ARRCO avec les conseils départementaux sont limitées à la participation de la fédération aux conférences de financeurs, alors que les départements sont les chefs de file territoriaux de l'action sociale. Il en est de même des relations des IRC avec le réseau de la CNAF, pourtant directement intéressé par les actions menées au profit des actifs les plus fragiles.

L'AGIRC-ARRCO et la CNAV ont en revanche signé une convention en juillet 2012 « concernant leurs politiques d'action sociale en direction des retraités ». Depuis lors, une « commission mixte », composée d'administrateurs des deux réseaux, se réunit au minimum une fois par an. Un comité de pilotage se tient également chaque trimestre, réunissant leurs directeurs de l'action sociale.

Malgré ce début d'institutionnalisation des échanges, l'AGIRC-ARRCO n'a pas participé au mouvement de convergence inter-régimes lancé en 2011 par la CNAV, la CCMSA et le RSI, qui a conduit à la création en 2012 d'un « comité de pilotage de coordination des politiques d'action sociale et de prévention de la perte d'autonomie en

¹¹⁰ À titre d'exemple, la CNAV préfère à ce dispositif le recours à des prêts ou à des subventions.

faveur des retraités fragilisés¹¹¹ ». Elle ne s'est pas non plus engagée dans la convention qui en a résulté, « La Retraite pour le Bien Vieillir - L'offre commune inter-régimes pour la prévention et la préservation de l'autonomie »¹¹², impulsée par l'article 6 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 liant l'État et la CNAV demande à cette dernière de « bien articuler ses prestations d'action sociale avec les orientations décidées par l'AGIRC-ARRCO ». Cet objectif n'a pas encore été suivi d'effet.

2 - Réorienter les interventions vers les retraités

L'élargissement du champ de l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO en direction des actifs ne favorise pas le rapprochement avec la CNAV, à laquelle l'IGAS recommandait récemment de concentrer son action sociale sur les retraités.

Justifié par les GPS et les IRC, par la nécessité d'accompagner leurs ressortissants tout au long de leur parcours, du statut de cotisant à celui de retraité, et par la précarisation croissante de certains actifs, l'élargissement du champ à cette dernière catégorie porte, pourtant, le risque d'une dilution dans une multitude d'interventions pour lesquelles d'autres acteurs sont à la fois mieux armés et plus légitimes.

C'est notamment le cas des « Espaces-emplois », qui voient l'AGIRC-ARRCO se déployer, avec des résultats modestes¹¹³ (2 177 « accompagnements » en 2017), dans un champ où agissent d'ores et déjà Pôle Emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC) par exemple. C'est aussi le cas de « Équation Emploi », dispositif de soutien et d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi de longue durée, se trouvant en situation de fragilité psycho-sociale et économique qui n'a concerné, en 2017, que 526 cadres répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain continental.

¹¹¹ Siègent à ce comité les présidents des trois régimes, des administrateurs désignés par les conseils d'administration des caisses nationales, les directeurs et directeurs d'action sociale ; elle se réunit à échéances régulières « autour de 3 champs : les informations et conseils pour bien vivre sa retraite ; les programmes d'actions et d'ateliers collectifs de prévention ; les actions individuelles à destination des retraités les plus fragiles ».

¹¹² Convention qui réunit la CNAV, le CCMSA, le RSI ainsi que INPES/Santé Publique France et à laquelle s'est jointe la CNRACL le 1^{er} juin 2016, en application du nouvel article L115-9 du code de la sécurité sociale.

¹¹³ Ainsi l'espace emploi de Lille accueillait-il en 2017 moins d'un-millième des demandeurs d'emploi de la région âgés de 50 ans et plus et 1,3 pour mille de ceux de ces demandeurs qui sont « de longue durée ».

Aussi, un recentrage de l'action sociale des IRC vers les retraités, destinataires naturels d'une action sociale menée par des institutions de retraite, est-il indispensable. Il devra être mis en œuvre dès les orientations prioritaires 2019-2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO ne parvient pas à faire la preuve de sa cohérence. Son élargissement à de nouveaux publics est intervenu sans que de réelles évaluations aient été menées. L'absence d'un pilotage adapté par la fédération des actions menées et d'une information suffisante des bénéficiaires potentiels conduit, faute de mieux, à financer des coûts de gestion élevés et à thésauriser une large part des financements, pour une utilisation bien éloignée de son objectif initial.

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit dès lors être dotée d'un cadre d'action renforcé, plus transparent, et axé sur un public cible bien défini. Un recentrage vers les retraités, de préférence en collaboration étroite avec d'autres intervenants de la sphère sociale, et en premier lieu les départements, donnerait plus de cohérence à cette action. Ce mouvement doit s'accompagner d'une réduction des prélèvements sur cotisation, afin de limiter le poids de l'action sociale pesant sur les cotisants, tout en renforçant l'efficacité. C'est à ces conditions que l'AGIRC-ARRCO pourra justifier du maintien de son action sociale, dans un univers où les acteurs, nombreux, doivent concentrer et coordonner leur action vers des objectifs précis et évaluables.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (AGIRC-ARRCO) réduire les prélèvements sur les cotisations de retraite ;*
- 2. (AGIRC-ARRCO et GPS) resserrer le cadre financier de l'action sociale :*
 - en diminuant les coûts de gestion, en particulier les effectifs employés,*
 - en veillant à la correcte répartition des coûts des fonctions support des groupes entre les activités concurrentielles (prévoyance) et non-concurrentielles (retraite et action sociale),*
 - en procédant à un nouvel écrêtement, très significatif, des réserves.*

3. *(AGIRC-ARRCO et GPS) recentrer les aides accordées sur les retraités et faire mieux connaître aux bénéficiaires potentiels les aides auxquelles ils peuvent prétendre ;*
 4. *(AGIRC-ARRCO) renforcer la coopération avec les organismes qui agissent dans le secteur de l'action sociale, notamment la CNAV et les collectivités territoriales ;*
 5. *(AGIRC-ARRCO) mettre en extinction le dispositif des « droits réservataires » qui correspondent à des accès prioritaires dans les établissements d'hébergement bénéficiaires des subventions d'action sociale.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	184
Réponse commune du président du conseil d'administration de l'AGIRC, du président du conseil d'administration de l'ARRCO, du président du conseil d'administration de l'association sommitale AG2R La Mondiale, du président du groupe Humanis et du Président du conseil d'administration de l'association sommitale du groupe Klésia.....	184

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
Directeur général du groupe AG2R La Mondiale
Directeur général du GIE AGIRC ARRCO

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur général du groupe Klésia
Directeur général du groupe Humanis

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Comme vous le soulignez, le ministère des affaires sociales n'assure pas la tutelle de l'Agirc et de l'Arrco et c'est une des raisons de l'absence de contractualisation entre l'État et l'Agirc et l'Arrco dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion. Par conséquent mon ministère ne dispose pas de leviers d'évaluation et d'intervention sur les règles adoptées par les partenaires sociaux s'agissant de la gestion de l'action sociale des fédérations, institutions de retraite complémentaire et groupements de protection sociale Agirc et Arrco.

Les recommandations et préconisations de la Cour, qui visent à rendre l'action sociale de l'Agirc et de l'Arrco plus efficiente, me paraissent totalement pertinentes et je note en particulier l'enjeu du renforcement de la coopération avec les autres intervenants dans le secteur de l'action sociale.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGIRC, DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ARRCO, DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION SOMMITALE AG2R LA MONDIALE, DU PRÉSIDENT DU GROUPE HUMANIS ET DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION SOMMITALE DU GROUPE KLÉSIA

Ce sujet nous semble devoir être replacé dans le contexte des transformations profondes de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé décidées par les partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, au-delà de l'action sociale :

- *l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 qui a prévu le principe de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO à effet du 1^{er} janvier 2019 et illustre la capacité des partenaires sociaux à adapter les régimes de retraite complémentaire dans des aspects tant paramétriques que systémiques ;*
- *la prolongation de la dynamique de réduction des coûts de gestion, dans une volonté de gérer au plus juste coût les régimes, qui fixe une nouvelle trajectoire de 300 M€ d'économie de gestion en plus des 300 M€ déjà engagés en 2013, allant ainsi au-delà des recommandations résultant du rapport général de la Cour ;*

- la place déterminante que prennent les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO dans « l'inter-régime » (déclaration sociale nominative, services aux particuliers comme le simulateur de retraite « m@rel », demande de retraite en ligne et intégration/qualification du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)...).

Les résultats probants des partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, ont d'ailleurs été soulignés par la Cour. Par exemple, en 2014, dans son rapport, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », la Cour concluait que les régimes AGIRC et ARRCO « Placés sous la seule responsabilité des partenaires sociaux, (...) ont réussi à dégager 11 années successives d'excédents (...). Cette performance prouve leur capacité à redresser l'équilibre des régimes dont ils ont la charge (...). Dans le même temps, le régime de base avait accumulé près de 8 Md€ de déficits, financés par la dette ».

Dans la continuité, à fin 2017 : les résultats techniques des régimes AGIRC et ARRCO sont en avance d'environ 2 Md€, comparativement à la trajectoire définie à l'issue de l'accord du 30 octobre 2015 et le total des dépenses de gestion 2018 est estimé à 1,5 Md€, soit une économie déjà réalisée proche de 400 M€.

Cette capacité à agir et cette volonté sont également portées pour l'action sociale par les partenaires sociaux.

Nous partageons la volonté d'une plus grande visibilité, accessibilité de l'action sociale et du renforcement de son efficience, besoins identifiés par les partenaires sociaux qui seront poursuivis de façon volontariste. Ces principes ont d'ailleurs été adoptés par les Conseils d'administration (CA) des fédérations AGIRC et ARRCO de décembre 2018, en ciblant une action sociale renouvée renforçant la cohérence de l'offre à nos ressortissants.

La création du régime unifié AGIRC-ARRCO est l'occasion, pour les partenaires sociaux, de poursuivre les évolutions engagées.

Ainsi, les orientations prioritaires du nouveau régime permettront, à l'instar de la période précédente, une couverture cohérente des besoins, complémentaire des autres acteurs, au travers de 4 orientations : accès à la prévention primaire pour bien vieillir, accompagnement des proches aidants et de la perte d'autonomie, soutien aux demandeurs d'emploi les plus fragiles.

À l'horizon 2022, pour garantir ces principes, l'objectif partagé par les conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO est de consacrer la moitié des ressources de l'action sociale au service d'un socle commun, c'est-à-dire accessible à tous les ressortissants (actifs et retraités).

D'autres actions en cours de construction y répondront également :

- *un référentiel commun aux aides individuelles et simplification des critères d'accès aux aides individuelles ;*
- *une amélioration de la traçabilité des actions de service ;*
- *la lisibilité des projets soutenus par les Institutions de Retraite Complémentaires (IRC) AGIRC-ARRCO.*

Pour renforcer le pilotage, des objectifs associés aux orientations prioritaires seront suivis dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens 2019-2022 conclus entre la fédération et les institutions de retraite complémentaire.

Nous souhaitons vivement que les éléments développés ci-dessus permettent de modifier la rédaction du rapport dont les partenaires sociaux ont relevé le caractère sévère.

I - Une action sociale cohérente pour répondre aux besoins sociaux

- *Une action sociale conforme à notre positionnement et qui s'adapte aux besoins*

Depuis le rapprochement des moyens des régimes AGIRC et ARRCO, des évolutions notables ont été opérées avec notamment une politique d'action sociale commune, au travers d'orientations prioritaires pluriannuelles, et la mise en place d'un socle commun d'actions, accessibles à tous nos ressortissants, quelle que soit leur institution de retraite complémentaire. Ces actions sont le fruit d'innovations portées par des IRC elles-mêmes et dont les éléments de preuve ont justifié l'intérêt de leur généralisation.

La capacité d'adapter les réponses sociales aux évolutions sociétales ne saurait, à notre sens, être considérée comme un élargissement insuffisamment ciblé. Elle est au contraire à porter à l'actif des partenaires sociaux, gestionnaires depuis la création des régimes AGIRC-ARRCO qui ajustent les moyens d'interventions sociales aux nouveaux besoins (ex. développement de la prévention primaire face à la longévité...). L'évolution des formes d'action suit le même objectif d'ajustement de la réponse selon le besoin révélé : aides financières individuelles, actions collectives de proximité, actions de service pour développer le conseil et l'orientation de nos ressortissants et actions mutualisées (mises en commun au service du plus grand nombre). La complexité accrue des situations sociales rencontrées, face à la grande pluralité des aides légales ou extra-légales, justifie en outre une position d'ensembliser exercée par les régimes de retraite complémentaire.

Il importe de relever que 1,095 million de personnes ont été accompagnées par l'action sociale en 2017 par la diversité de ces modes d'interventions au travers de réponses non standardisées et plus accessibles au travers des actions collectives.

À l'occasion de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO, la cohérence et l'accessibilité de l'offre doivent être garanties à tous nos ressortissants, actifs et retraités : il s'agit de pouvoir proposer, dès le premier euro cotisé, une action sociale de proximité répondant aux besoins sociaux et aux aléas des parcours de vie.

➤ *Des réponses individualisées aux besoins des bénéficiaires*

Dans un souci de réduire le risque de dépenses redondantes ou non justifiées, il est prudent par ailleurs de pouvoir s'assurer de l'éligibilité aux aides déjà existantes, par une réponse personnalisée et orientée en première intention vers les aides légales ou extra-légales.

Or, les remarques formulées, quant aux comparaisons avec les autres organismes, conseils départementaux ou régimes de retraite de base, ne prennent pas en compte ces actions de service (mission E.C.O. et service ORIZEA...) et le temps d'évaluation incompressible qui y est associé.

II - Une action sociale dont le contrôle se renforce et l'efficienne progresse

➤ *Un contrôle à plusieurs niveaux*

L'ensemble des dispositions réglementaires et instructions applicables aux institutions de retraite complémentaire font l'objet d'audits réguliers par la direction de l'audit, des risques et du contrôle des fédérations. Une nouvelle étape a été franchie en 2018 avec la mise en place, dans le domaine de l'action sociale, de la maîtrise des risques régime qui définit en fonction du niveau de risques encourus, des plans d'actions pluriannuels ; cette méthode est déjà appliquée dans le champ de la gestion retraite depuis 2015.

En outre, l'étude extra-comptable des coûts de l'action sociale et les différents benchmarks associés constituent un second niveau de contrôle. Le renforcement du pilotage des dépenses se matérialise notamment par cette étude, conduite sur la base d'un référentiel normé, qui intègre les 4 modes d'interventions sociales (actions mutualisées, aides financières individuelles, financement collectif et actions de service), le pilotage opérationnel et les supports.

Cette étude, cadrée avec la comptabilité générale, est le résultat d'affectations extra comptables très détaillées. Elle peut donc comporter des erreurs sans que l'on puisse conclure qu'il s'agit d'une imputation erronée entre la retraite complémentaire et l'assurance de personnes, puisque les données sont issues de la comptabilité retraite. Au cas particulier du groupe Humanis, les charges de locaux ont été imputées, extracomptablement, sur une seule fonction et non sur l'ensemble des activités action sociale sans que le montant global enregistré en comptabilité générale ne puisse être remis en cause.

Le contrôle, diligent pendant la mission de la Cour, visait à vérifier les réponses transmises par les IRC et l'application des référentiels ; ces deux éléments ont été pleinement confirmés.

D'une manière générale, nous ne pouvons que nous étonner au regard des points rappelés ci-dessus que la Cour préconise, dans ce rapport, un dialogue contractuel avec l'État, y compris pour l'action sociale, alors que cette remarque n'a pas été formulée à l'issue du précédent rapport de la Cour relatif à l'AGIRC et à l'ARRCO.

➤ *Des charges de gestion de l'action sociale comparables au secteur*

Ainsi que la Cour l'a noté, les dépenses d'exploitation ont baissé de 11 % sur la période de 2012 à 2017.

Au-delà de la baisse des dépenses totales, les travaux pilotés dans le cadre de l'étude précitée illustrent la diminution du poids des fonctions supports et transverses ; ainsi, les interventions sociales représentent, en 2017, 80 % du total des dépenses contre 76 % en 2014. La période 2019-2022 permettra d'optimiser encore ces charges.

Cette étude permet également de suivre l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ; à cet égard, il peut être noté que la réduction des dépenses de personnel sur 2017/2014, soit - 33 % est plus importante que celle des aides individuelles sur la même période. À noter que les analyses doivent, en tout état de cause, être appréciées sur plusieurs exercices car les diminutions d'effectifs ne sont pas linéaires.

Les règles utilisées reposent sur une comptabilité analytique homogène. Elles sont formalisées par les fédérations dans le référentiel analytique AGIRC-ARRCO diffusé en janvier 2018.

Ce référentiel permet de réaffirmer le principe d'affectation à la retraite complémentaire des seules charges qui lui incombent, en lien direct avec le champ d'intervention tant légal que conventionnel des régimes AGIRC et ARRCO et le cadre défini par les Conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO.

Il rappelle les charges exclues par nature et celles devant faire l'objet d'une autorisation préalable des fédérations. Il définit, dans les cas où l'affectation directe n'est pas possible, des clés de répartition sur la base de critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges.

Les étapes de fiabilisation des données conduites depuis 2015 permettront, comme pour l'activité retraite, de piloter la réduction des coûts unitaires par fonction.

Comme l'indique la Cour, la comparaison des frais de personnel doit prendre en compte la sous-traitance. L'AGIRC-ARRCO a fait le choix d'une relation directe avec ses ressortissants, pour l'évaluation des besoins, assurée par des collaborateurs salariés formés à cet effet. Il importe de souligner que l'intégration des prestations en nature non sous traitées par l'AGIRC-ARRCO fait ainsi ressortir le ratio 2017 des dépenses de personnel/interventions sociales à 10,6 %, comparable à celui de la CNAV de 9,5 %.

➤ *Des ressources fixées dans un cadre pluri-annuel*

Les moyens définis par l'ANI de 2015 ont fixé une réduction des dotations dédiées à l'action sociale de -2 % jusqu'en 2018. Les conseils d'administration réunis le 6 décembre 2018 ont décidé de prolonger cette dynamique.

Nous prenons note des recommandations visant un écrêtement des réserves disponibles. En tout état de cause, l'éventuelle constitution de réserves est régulée par des écrêtements réguliers, revenant aux fonds techniques des opérations de retraite.

Ce type de décisions a déjà été pris, périodiquement par le passé, pour contribuer aux efforts menés par nos régimes pour un retour à l'équilibre. L'approche pluriannuelle, associant dotations-réserves et écrêtements, permet, en outre, d'engager des projets d'envergure et structurant à caractère plus exceptionnels.

Pour rappel, les réserves ne sont pas intégrées dans une entité distincte de la retraite complémentaire même si elles sont constituées et suivies dans un fonds dédié.

III - Des modes d'action qui évoluent, une action sociale coordonnée avec les autres acteurs

➤ Une action sociale qui évolue et s'adapte

Les régimes de retraite AGIRC et ARRCO sont des régimes par répartition et en points, couvrant, dès les premières cotisations et tout au long de la vie les salariés, retraités et ayants-droit du secteur privé. Il en est de même pour l'action sociale.

Le positionnement intergénérationnel de l'action sociale AGIRC-ARRCO remis en cause par la Cour répond, pourtant, pleinement aux obligations législatives et réglementaires (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale - 3ème alinéa - L'article L. 922-2 du code de la sécurité sociale - 2ème alinéa -) qui privilégient la notion de membres participants, définie tant pour les salariés que pour les anciens salariés et bénéficiaires des avantages de retraite complémentaire, ce que confirment le Règlement de l'AGIRC et le Règlement de l'ARRCO (Titre X article 25 - Principes de la politique de l'action sociale) : dispositions reprises par les textes présidant au régime unifié.

Pour rappel, la généralisation des retraites complémentaires a permis aux générations de retraités qui se sont succédées d'améliorer leurs revenus : il y a vingt ans, 10 % des retraités étaient sous le seuil de pauvreté, ils ne sont aujourd'hui plus que 7 %¹¹⁴.

À l'inverse, près de 14 % de la population active est actuellement en situation de pauvreté ; ce taux monte jusqu'à 38 % pour les demandeurs d'emploi.

Ces besoins sociaux des actifs concernent également la population des proches aidants, dont la moitié est toujours en activité professionnelle, alors même que cette population constitue un groupe social vulnérable en termes de morbidité, voire de mortalité.

Ainsi, les partenaires sociaux, représentant les actifs, les retraités et les entreprises, ont su concilier les efforts et les intérêts des salariés, des retraités et des entreprises. La poursuite des actions dans cette direction nous paraît à cet égard essentielle.

En outre, la diversité des référentiels des aides individuelles par ailleurs constatée tient aussi à l'historique. Pour rappel, sur la période de l'enquête, nous sommes passés de 37 IRC en 2012 à 20 IRC en 2018 (en 2019, le nouveau régime Agirc-Arrco comportera 13 IRC). La construction d'un référentiel commun des aides financières, programmée en 2019, viendra achever le travail d'harmonisation déjà entrepris.

¹¹⁴ Source : Insee – les revenus et le patrimoine des ménages - 2018

En matière d'actions collectives entre IRC, une dynamique de rationalisation est d'ores et déjà enclenchée :

- depuis 2009, via le démarrage du socle commun, c'est-à-dire des actions menées par certaines IRC mais pilotées par les fédérations au service d'une prestation harmonisée accessible à l'ensemble de nos ressortissants ;
- et, depuis 2016, les seuils déterminés par voie d'instruction, pour les financements collectifs, soumis à validation des fédérations contribuent également à une convergence des soutiens inter-IRC, une optimisation des investissements passés et futurs. Les décisions des CA des fédérations AGIRC et ARRCO en application de cette règle ont permis d'encourager la convergence, la visibilité et l'accessibilité des projets ambitieux qui leurs sont soumis.

Ce mode d'interventions sociales, les actions collectives, répond parfaitement aux observations de la Cour visant une plus grande accessibilité de l'action sociale.

Enfin, une coordination, déjà effective, favorise l'accessibilité aux services :

- plus grande cohérence de l'offre permettant de renforcer la visibilité au nom des régimes AGIRC-ARRCO, s'agissant des financements des régimes ;
- interventions sociales partagées permettant déjà - et demain plus encore - de mieux coopérer auprès des partenaires externes et d'accentuer la lisibilité AGIRC-ARRCO.

L'évaluation déjà menée des interventions sociales sera renforcée au travers de mesures d'impact progressivement déployées en fonction des objectifs poursuivis et en complémentarité des outils déjà existants.

En outre, la digitalisation des informations relatives à l'action sociale est engagée. Aussi, un support tel qu'Essentiel Autonomie (dans son offre accessible gratuitement) qui concentre 3,5 millions de visites annuelles, donc éprouvé, en constitue un exemple mutualisable pour l'avenir.

S'agissant des établissements médico-sociaux et sanitaires, les CA des fédérations AGIRC et ARRCO sont convaincus que les enjeux autour de la perte d'autonomie méritent de poser à la fois la question des pratiques professionnelles et des modèles d'accueil existants pour mieux imaginer et construire les réponses de demain.

Dans ce contexte, il n'est pas envisagé la cession des murs des ESMSS détenus sur les fonds sociaux. Pour rappel, les réinvestissements opérés depuis 2008 l'ont été à partir des plus-values de cession réalisées par la vente des résidences de vacances, donc sans nouveaux prélèvements sur les cotisations.

Cet exemple illustre la capacité des partenaires sociaux à concrétiser des transformations importantes pour s'adapter aux besoins sociaux nouveaux.

➤ *Le cas des droits réservataires :*

Les droits réservataires visent à soutenir l'investissement des acteurs dans le domaine social et médico-social, en lien avec nos orientations prioritaires.

Ces subventions accordées sans contrepartie directe prévoient un accueil de nos ressortissants dans les établissements, l'ensemble de la population ayant accès à ces établissements, ainsi créés ou renouvelés, ne changeant donc en rien la destination des établissements médico-sociaux.

Cette méthodologie de subventionnement s'inscrit dans un cadre parfaitement normé entre les IRC. Pour rappel d'autres organismes souscrivent des droits réservataires : réseau de la CNAF ou des départements, voire ministère des armées.

Les orientations prioritaires, dans la continuité des travaux menés, seront l'occasion d'étudier de possibles évolutions des modalités partenariales, là où n'existait jusqu'à lors qu'une multiplicité d'établissements organisée souvent à l'échelon communal. Cette volonté se traduit au travers d'un objectif partagé « construire des partenariats nationaux pour une offre diversifiée de proximité ».

➤ *La coordination avec les autres organismes*

Comme la Cour a pu l'observer, à plusieurs reprises, entre 2012 et 2014, les régimes ont manifesté le souhait de développer une coordination avec les régimes de base, en particulier la CNAV et la MSA, recherchant ainsi les complémentarités et non les redondances.

Depuis 2012, la priorité, conventionnellement et volontairement donnée à la coordination des actions avec la CNAV a permis de faire croître la visibilité des actions AGIRC-ARRCO proposées sur le territoire. Ce partenariat contribue parallèlement à la diversification de l'offre énoncée dans la COG de la CNAV.

En effet, compte tenu que :

- *nos ressortissants sont déjà éligibles aux prestations délivrées par les régimes de sécurité sociale (CNAV, MSA, CNAM, CNAF) mais également aux aides sociales légales (départementales...);*
- *et que chacun de ces organismes proposent des réponses dans son champ de compétence, nous devons veiller, pour une plus grande efficience de l'action sociale AGIRC-ARRCO, à ne pas doubler ce qui existe déjà, mais à plutôt tester des nouvelles approches, selon une démarche globale, répondant à l'analyse périodique des besoins sociaux non couverts, afin qu'elles puissent, après expérimentation, être utiles aux autres acteurs.*

Depuis la mise en place de la Loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, l'AGIRC-ARRCO a participé :

- *à 265 réunions des conférences des financeurs en 2017 ;*
- *au Haut Conseil pour la Famille, l'Enfance et l'Âge ;*
- *au comité de pilotage des conférences des financeurs organisé par la CNSA.*

En outre, dans le cadre des nouvelles orientations prioritaires, un renforcement de l'organisation territoriale est en réflexion.

Parallèlement, l'AGIRC-ARRCO est impliqué et partage ces expériences tant auprès des ARS que dans le cadre des travaux actuels de la mission « Grand âge et autonomie » confiée à Dominique Libault, par la ministre des solidarités et de la santé.

En aucun cas, l'AGIRC et l'ARRCO, de par la nature même de leur caractère complémentaire, ne peuvent ni ne veulent faire cavalier seul.

En conclusion,

Il importe de relever que les partenaires sociaux conçoivent l'action sociale des régimes de retraite complémentaire comme un véritable outil d'innovation sociale, dynamique, exemplaire, varié, adapté aux besoins de nos ressortissants, actifs et retraités, qui vient en complément de notre service retraite.

La diversité des actions réalisées à l'échelle nationale et territoriale prouve notre volonté d'être au plus près des besoins sociaux et sociétaux de nos ressortissants.

Les partenaires sociaux entendent poursuivre la mutualisation des actions, conclure des partenariats, promouvoir de nouvelles approches et de nouveaux services, dans l'intérêt de nos ressortissants. Leur volonté est de construire une offre toujours plus riche au meilleur coût et évaluée au travers d'indicateurs pertinents afin que la gouvernance de notre régime puisse ajuster sa politique aux objectifs.

Ces derniers ont le souci que l'AGIRC-ARRCO s'inscrive dans une démarche d'ensemble s'appuyant sur la connaissance des interventions des autres acteurs faisant ressortir synergies et complémentarité. Ils maintiendront leur engagement dans des actions volontaristes de progrès au service des ressortissants des régimes AGIRC-ARRCO.

2

La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre

PRÉSENTATION

Depuis les années 1950, entre 500 000 et 550 000 cérémonies d'obsèques étaient organisées chaque année en France. Une tendance à l'augmentation a été amorcée au début des années 2010 ; liée à l'arrivée des générations du « baby-boom » à des âges de forte mortalité, elle devrait se poursuivre. Elle contribuera à faire perdurer l'expansion du marché du funéraire, dont le chiffre d'affaires global est passé de 1,28 Md€ en 2000 à 2,25 Md€ en 2015 en raison de l'élargissement de l'offre à de nouveaux services et de la progression des tarifs.

Les modalités de fonctionnement de ce service public industriel et commercial (SPIC)¹¹⁵ ont été profondément rénovées il y a vingt-cinq ans. Si un monopole des pompes funèbres avait été accordé aux communes au début du XX^{ème} siècle, ces dernières n'avaient aucune obligation de mettre en place ce service et un dispositif complexe, juxtaposant services communaux, services délégués et prestations librement assurées par des entreprises privées, avait facilité les abus de certains opérateurs.

En 1993, pour mettre fin à cette « situation inextricable »¹¹⁶, le législateur s'est fixé trois objectifs indissociables : abroger le monopole communal des pompes funèbres¹¹⁷ et mettre en place une concurrence entre des opérateurs dûment habilités ; redéfinir la mission de service public et prendre les dispositions garantissant son respect par les opérateurs ; protéger les familles et assurer une transparence des prix.

¹¹⁵ Un SPIC peut être assuré par des organismes publics ou privés. Il reste soumis à la tutelle des autorités publiques (l'État ou une collectivité territoriale), mais, lorsqu'il s'agit d'organismes privés, le droit privé s'y applique majoritairement.

¹¹⁶ Selon les termes de M. Jean-Pierre Sueur, alors secrétaire d'État aux collectivités locales et auteur du projet de loi de 1993 puis de la proposition de loi adoptée en 2008.

¹¹⁷ La création et la gestion des crématoriums (sous réserve de leur délégation) sont restées un monopole public, de même que la gestion des cimetières.

L'adaptation constante de la législation, depuis 1993, à l'évolution des pratiques sociales et professionnelles

Depuis l'adoption de la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire (dite « loi Sueur »), le cadre légal a été complété à plusieurs reprises, pour prendre en compte des évolutions sociétales ou pour renforcer les obligations des acteurs économiques, dont certaines pratiques préjudiciaient encore à l'intérêt des familles.

- la loi n° 96-142 du 21 février 1996 impose aux établissements hospitaliers remplissant certaines conditions de disposer d'une chambre mortuaire ;
- les lois n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, n° 2008-1350 du 19 décembre 2008, n° 2009-526 du 12 mai 2009 et n° 2013-672 du 26 juillet 2013 encadrent les contrats de prévoyance obsèques ;
- la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 renforce les exigences de professionnalisation du secteur funéraire et vise à accroître la transparence des prix et des prestations en obligeant les opérateurs à délivrer aux familles des devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel ; le dispositif de publicité de ces documents a été renforcé par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 ;
- les lois n° 2011-525 du 17 mai 2011 et n° 2015-177 du 16 février 2015 simplifient les opérations de police des funérailles.

Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la « loi Sueur », la Cour et douze chambres régionales des comptes ont conduit une enquête visant à apprécier ses conséquences du point de vue des familles¹¹⁸. Dans cette perspective, l'analyse des juridictions financières a porté sur le contrôle du service extérieur des pompes funèbres¹¹⁹ et des crématoriums par les pouvoirs publics ainsi que sur leur gestion publique¹²⁰.

¹¹⁸ L'échantillon des collectivités et de leurs opérateurs comptait une quarantaine d'organismes dont une vingtaine gèrent un service extérieur des pompes funèbres, une trentaine un crématorium en régie ou par délégation, et sept proposent des contrats obsèques. Il a été complété de renvois des chambres régionales des comptes sur les chambres mortuaires gérées par les établissements de santé et sur des éléments spécifiques relevés dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de communes (organisation de l'état civil, respect des règles d'affichage, organisation des obsèques des personnes dépourvues de ressources, notamment). Par ailleurs, les services d'une vingtaine de préfectures ont été contrôlés.

¹¹⁹ Par opposition au « service intérieur », qui correspond aux cérémonies organisées dans les édifices cultuels.

¹²⁰ Ont donc été exclues la gestion privée du service extérieur des pompes funèbres et celle des cimetières, qui comporte des enjeux juridiques et financiers spécifiques liés à la domanialité publique et à l'urbanisme, ainsi qu'au respect de la réglementation sur les concessions et la destination des cendres.

Une pluralité d'intervenants

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 janvier 1993, la gestion de ce service public est marquée par la pluralité des intervenants publics et privés. Les missions qui composent les services extérieurs des pompes funèbres (SEPF) principalement le transport des corps avant et après mise en bière, la gestion des chambres funéraires et l'organisation des obsèques, peuvent en effet être assurées, après habilitation par le préfet, par les communes, en régie ou par un délégataire, mais aussi par un opérateur privé. Les collectivités territoriales restent seules compétentes pour créer et gérer, là encore directement ou par une convention de délégation, des crématoriums. Enfin, la gestion des chambres mortuaires est assurée par les établissements de santé, publics ou privés.

Au terme de leurs travaux, il apparaît que l'ouverture à la concurrence n'a que partiellement permis d'atteindre les objectifs fixés par le législateur : si elle a effectivement entraîné une mutation significative de ce secteur d'activité (I), cette évolution a plus bénéficié aux opérateurs qu'aux familles endeuillées (II). Aussi la Cour recommande-t-elle que les autorités publiques jouent pleinement et fermement le rôle qui leur revient (III).

I - Une diversification de l'offre en termes d'opérateurs comme en termes de services

La libéralisation des services extérieurs des pompes funèbres s'est traduite depuis 1993 par une intensification de la concurrence à laquelle doivent faire face les opérateurs publics (A). Dans ce contexte, les opérateurs ont, de manière générale, développé des stratégies de diversification de leur offre (B).

A - Face à la concentration croissante des opérateurs privés, un positionnement contrasté des opérateurs publics

Le secteur funéraire était dominé, à la fin des années 1980, par un opérateur présent sur le marché depuis le milieu du XIX^{ème} siècle¹²¹. Si l'ouverture à la concurrence a pu favoriser le développement de petites et moyennes entreprises, depuis quelques années le secteur est à nouveau marqué par un mouvement de concentration. Ce mouvement tend à conduire les principaux opérateurs publics à se fédérer.

1 - Les conséquences de l'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence devait favoriser le développement de petites et moyennes entreprises. Si le secteur comptait 3 569 entreprises en 2015¹²², le leader historique du secteur, OGF, assurait environ 20 % des obsèques¹²³ ; FUNECAP, créé en 2010, en réalisait, en 2016, près de 10 %¹²⁴.

Le marché demeure essentiellement un marché de proximité, mais nombre d'entreprises indépendantes choisissent d'adhérer à des réseaux de franchise. Ceux-ci leur confèrent une visibilité nationale et leur permettent de bénéficier de centrales d'achats et de partenariats avec des sociétés financières proposant des contrats d'assurance obsèques.

Au total, une douzaine de réseaux d'entreprises concentrent la moitié du chiffre d'affaires du secteur¹²⁵.

2 - Une offre publique maintenue dans les villes importantes

Dans ce contexte, la place des collectivités publiques et de leurs opérateurs n'a cessé de décroître : alors qu'elles représentaient 20 % des opérateurs habilités avant la mise en œuvre de la réforme de 1993, leur part est passée à 7 % en 2016.

¹²¹ La société des Pompes funèbres générales, dont le contrôle a été pris en 1982 par l'Omnium de gestion et de financement (OGF).

¹²² Source : Insee.

¹²³ Selon le site internet d'OGF, le groupe organise plus de 121 00 obsèques par an.

¹²⁴ Selon son site internet, FUNECAP organise plus de 55 000 obsèques par an.

¹²⁵ « Les réseaux dans les services », *Insee première*, n° 1678, décembre 2017.

Évolution des habilitations des opérateurs funéraires

	1997	2006	2013	2016
Total habilitations	14 359	11 961	10 631	10 517
dont régies	2 904	1 592	952	740
% des régies	20 %	13 %	9 %	7 %

Source : rapports du conseil national des opérations funéraires (CNOF)

Des collectivités importantes ont toutefois maintenu leur implication dans le domaine funéraire, soit en conservant une régie, soit en suscitant la création d'une société d'économie mixte (SEM) ou d'une société publique locale (SPL), afin d'offrir, sur un territoire agrandi, une gamme élargie de prestations. Ne proposer qu'une partie des prestations peut, en effet, se révéler pénalisant.

Ces collectivités et leurs opérateurs représenteraient environ 16 % du chiffre d'affaires du secteur¹²⁶, avec un positionnement très variable selon leur zone d'influence.

La part du syndicat des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise s'est dégradée entre 2012 et 2016, passant de 30 % à 20 % des convois, en raison notamment de l'ouverture de chambres funéraires concurrentes. La SEM de la ville de Paris assure, elle, de manière stable, environ 20 % des convois¹²⁷. La part de convois du syndicat intercommunal des pompes funèbres de la région parisienne (SIFUREP), qui regroupe une centaine de communes dans six départements de la région Île-de-France en dehors de Paris et de la Seine-et-Marne, est de l'ordre de 25 %. Celle de la SEM des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelle s'établit à 36 % sur la période 2012-2016. La régie de Lorient (Morbihan), la SEM de la région de Saint-Brieuc (Côte d'Armor) et celle des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole (Hérault) se situent dans une fourchette de 45 % à 50 % des convois¹²⁸. La SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (Isère) conserve, quant à elle, près de 70 % des convois en 2016.

¹²⁶ Donnée citée lors de l'assemblée générale de l'Union du pôle funéraire public (UPFP) en 2017.

¹²⁷ Nombre de convois organisés rapporté au nombre de décès intervenus sur le territoire.

¹²⁸ Dans ce dernier cas, la création d'une SEM n'a pas permis à l'opérateur public de renforcer, comme il le souhaitait, sa position, ce qu'il explique par l'implantation de nouveaux opérateurs privés sur le territoire et la construction de quatre nouvelles chambres funéraires.

La rentabilité commerciale¹²⁹ des EPL correspond à celle observée, en moyenne, dans ce secteur (4 % en 2016¹³⁰). Sur quinze organismes, dix affichent un ratio entre 4 % et 6 %, quatre un ratio supérieur à 7 % et, pour l'un d'entre eux, un ratio négatif.

Les opérateurs publics se sont organisés en créant, en 1999, une association, l'Union du pôle funéraire public, qui contribue notamment aux réflexions sur les questions sociétales et éthiques. Outre les liens entretenus par des participations dans leur capital respectif, ces opérateurs tentent, depuis quelques années, de se fédérer, en adhérant à un réseau spécifique : la Maison des obsèques. Constitué à l'initiative de groupes mutualistes, elle a pour ambition de faire évoluer l'environnement concurrentiel¹³¹ et d'influer de manière significative sur le prix des prestations. En revanche, les contrôles opérés montrent que, trop souvent, au-delà de pétitions de principe sur « l'éthique du service public », les opérateurs publics sont dépourvus d'orientations stratégiques.

L'organisation des obsèques au Royaume-Uni et en Italie

Au Royaume-Uni, les familles peuvent recourir aux services de l'un des 5 000 conseillers funéraires, qui sont des prestataires privés¹³², ou prendre en charge elles-mêmes la logistique et les démarches administratives (tel était le cas pour plus de 50 % des décès en 2014). La crémation (soit 76 % des cérémonies) peut être réalisée dans un établissement géré par un opérateur privé (un tiers des 294 crématoriums) ou par les autorités locales. Le secteur est très concentré (deux groupes d'entrepreneurs de pompes funèbres captent le tiers du marché) et les familles font peu jouer la concurrence : seules 6 % solliciteraient plus d'un conseiller funéraire. Les obsèques constituent une dépense importante puisque leur coût moyen serait de 3 784 £ (4 337 €) en 2017, avec des écarts significatifs (5 477 € à Londres ; 3 479 €, à Belfast)¹³³. Les familles qui ne disposent pas des ressources nécessaires peuvent bénéficier d'une aide de l'État qui couvre, en moyenne, 35 % des frais¹³⁴. Des interrogations portant sur la qualité de l'information des familles se sont également fait jour dans ce pays : l'autorité de la concurrence et des marchés a engagé une enquête sur ce sujet en juin 2018.

¹²⁹ Soit le résultat net rapporté au chiffre d'affaires.

¹³⁰ Source : *Scores & décisions*.

¹³¹ La Maison des obsèques espère regrouper 400 agences d'ici 2025, notamment par l'association de petits opérateurs indépendants.

¹³² Les conseillers funéraires sont regroupés au sein d'organismes dont certains sont approuvés par le gouvernement.

¹³³ *Royal London National Funeral Cost Index Report 2017*.

¹³⁴ En France, les frais d'obsèques « des personnes dépourvues de ressources suffisantes » sont pris en charge par la commune sur le territoire de laquelle le décès a eu lieu. Le niveau des prestations, librement décidé par le conseil municipal, est très variable : entre 2012 et 2016, le montant de ces obsèques s'est élevé à 1 466 € à Sées (Orne), à 1 509 € à Lorient, l'une des rares collectivités de l'échantillon à avoir défini les modalités d'organisation de ces obsèques, et à 2 428 € à Elbeuf (Seine-Maritime).

En Italie, les opérations funéraires sont davantage encadrées par la puissance publique. Les opérateurs doivent être titulaires d'une licence et la crémation relève, depuis 1987, d'un service public communal lié aux cimetières. Si, historiquement, la construction et la gestion des équipements ont été confiées à des sociétés de crémation dans lesquelles les communes sont parties prenantes, les entreprises privées peuvent également intervenir. Gratuit jusqu'en 2001, ce service fait désormais l'objet d'une tarification par la commune d'implantation, dans des limites fixées par le ministère de l'intérieur. En 2004, plus d'une centaine de communes, dont Rome, ont néanmoins décidé de rétablir la gratuité ou de rembourser partiellement les familles afin de favoriser cette pratique. Le taux de crémation, qui n'était alors que de 5 %, avec des disparités importantes entre le nord et le sud du pays, atteignait 23 % en 2016. En 2013, le coût moyen d'une inhumation était d'environ 4 000 €, tandis que celui d'une cérémonie avec crémation s'établissait entre 250 € et 500 €¹³⁵. La loi de 2001 prévoyait également l'adoption, par les régions, d'un plan de coordination pour la construction de nouveaux équipements afin de mieux couvrir le territoire mais les décrets d'application n'ont pas été adoptés¹³⁶.

B - Une offre élargie de services

L'offre de prestations relevant du service public proposée aux familles s'est, par ailleurs, élargie de manière significative depuis trente ans.

Les opérateurs ont développé l'offre d'accueil en chambre funéraire pour permettre le recueillement auprès du défunt : 300 sites étaient recensés en 1993, près de 3 000 en 2016.

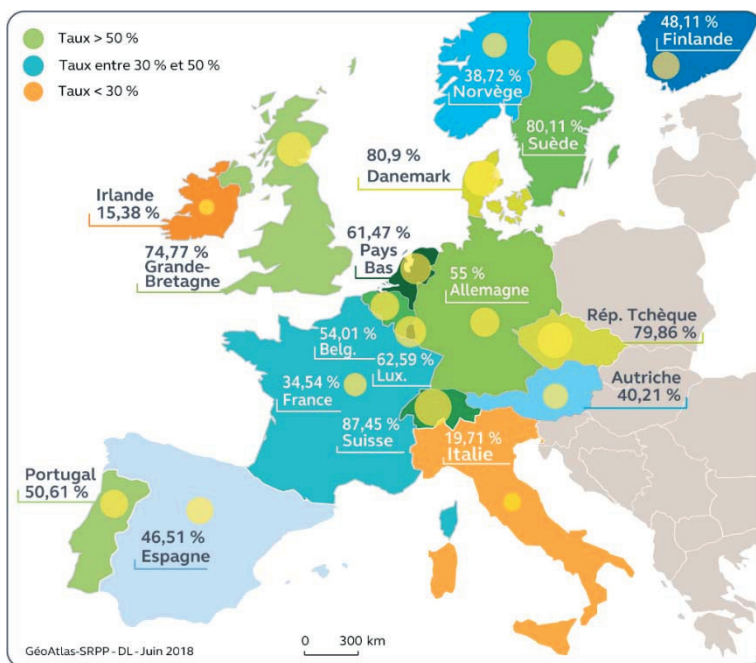
Parallèlement, le niveau d'équipement du territoire en crématoriums a rapidement progressé : entre 1993 et 2016, leur nombre est passé d'une cinquantaine à plus de deux cents. Cette pratique concernait 35 % des décès en 2016 (1 % environ en 1980) ; elle pourrait en concerner plus de la moitié dans les années à venir. La France rejoindrait ainsi le groupe des pays européens dans lequel le poids des deux types de cérémonies est au moins équivalent¹³⁷.

¹³⁵ *Le petit journal*, Turin.

¹³⁶ Les coûts observés en France sont évoqués *infra* (cf. le II. B).

¹³⁷ Le fait religieux n'est pas le seul facteur explicatif : le taux de crémation en Espagne (pays de tradition catholique) a ainsi rejoint celui qui est observé en Finlande (pays de tradition protestante).

La pratique de la crémation en Europe



Source : fédération française de crémation, situation en 2014

Le recours à des moyens de communication numérique contribue également à la diffusion de nouveaux services (avis de décès et de condoléances en ligne, comparateurs de devis d'obsèques, retransmissions de cérémonies, création de mémoriaux virtuels)¹³⁸ et facilite certaines démarches (prise en compte améliorée du droit de rétractation pour le choix d'obsèques, par exemple).

De nouveaux acteurs sont, par ailleurs, apparus dans ce secteur d'activité économique. Depuis les années 1990, les banques, les compagnies d'assurances et les mutuelles proposent à leurs clients des contrats pour assurer le financement de leurs obsèques. Selon la fédération française de l'assurance, en 2017, 4,5 millions de Français (soit 27 % des personnes de plus de 60 ans) s'étaient engagés dans une telle démarche : le nombre de souscripteurs a plus que doublé en dix ans.

¹³⁸ « La montée de l'immatériel dans les pratiques funéraires », *CREDOC-Consommation et modes de vie*, n° 270, octobre 2014 : 31 % des personnes interrogées se disent prêtes à utiliser internet pour un devis auprès d'un opérateur. Néanmoins, l'enquête 2017 de la direction générale de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) montre que peu d'opérateurs délivrent des devis en ligne et les sites privés « comparateurs d'obsèques » se limitent à transmettre la demande de devis à quelques opérateurs : une réelle comparaison en ligne des prestations n'est pas possible.

II - Complexité des démarches, manque de transparence des prix : la persistance de nombreux obstacles

La rénovation du cadre légal engagée depuis 1993 devait favoriser la transparence dans l'exercice de la profession, en facilitant l'organisation des obsèques par la diffusion d'informations sur les opérateurs, en clarifiant la nature des prestations et en permettant la comparaison entre les tarifs des entreprises de pompes funèbres. Ces objectifs n'ont été que partiellement atteints.

A - L'accomplissement des démarches est parfois malaisé

Les familles doivent accomplir de multiples démarches et opérer des choix parfois difficiles¹³⁹, dans une situation de grande vulnérabilité et dans des délais très courts¹⁴⁰, alors même qu'elles souhaitent davantage s'impliquer dans le déroulement de la cérémonie. Or, les conditions dans lesquelles elles doivent agir, à chacune des étapes du processus, ne sont pas toujours satisfaisantes.

1 - Des décisions à prendre dans une certaine urgence

Dès l'annonce du décès, les proches doivent se prononcer sur le lieu de séjour du défunt, dans l'attente de la cérémonie. Le gestionnaire de chambre funéraire est ainsi devenu un interlocuteur privilégié des familles, ce qui le met en situation de proposer ses services pour l'organisation de l'ensemble des funérailles.

En effet, lorsque le décès est intervenu à domicile (trois cas sur dix), les proches choisissent souvent de faire transporter le corps dans une chambre funéraire. Cette pratique pourrait devenir encore plus fréquente à l'avenir, la réglementation sur les soins de conservation à domicile étant devenue plus exigeante en 2017. Lorsque le décès a lieu à l'hôpital, les familles peuvent également opérer ce choix, notamment parce que les conditions d'accueil de la chambre funéraire la plus proche sont jugées plus satisfaisantes.

¹³⁹ Selon l'enquête du CREDOC précitée, 15 % des personnes interrogées déclaraient ne pas s'être encore déterminées s'agissant du choix de leur propre cérémonie d'obsèques, reportant ainsi la décision sur leurs proches.

¹⁴⁰ Les délais d'admission d'un corps dans une chambre funéraire sont de 48 h.

La loi du 8 janvier 1993 a intégré les chambres funéraires dans le service extérieur des pompes funèbres et posé le principe de la neutralité dans la gestion de ces équipements ; l'affichage dans les locaux d'accueil de la liste mise à jour annuellement des opérateurs habilités dans le département est notamment obligatoire.

Néanmoins, les familles peuvent encore pâtir de certaines pratiques, comme le montrent les sanctions récentes prononcées par l'Autorité de la concurrence¹⁴¹ ou l'utilisation par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de son pouvoir de transaction¹⁴² : refus d'accès à un concurrent ; application de tarifs discriminatoires pour l'utilisation de la chambre funéraire lorsque les familles décident de confier l'organisation des obsèques à un concurrent.

2 - Des délais contraints pour organiser les obsèques

L'inhumation ou la crémation des défunts doit être réalisée 24 heures au moins et six jours ouvrables au plus après le décès. Ce délai se révèle source fréquente de difficultés pour les familles, souvent dispersées géographiquement ou confrontées aux capacités d'accueil insuffisantes du crématorium le plus proche.

La réglementation prévoit toutefois que le préfet peut accorder une dérogation, si les circonstances particulières le justifient. Dans certains départements, le volume de demandes est très élevé¹⁴³.

Dans l'Union européenne, le délai varie grandement : 48 heures au Portugal ; quatre jours si des soins de conservation sont pratiqués en Espagne ; 8 à 14 jours pour une inhumation en Allemagne et au Royaume-Uni, et jusqu'à un mois en Suède¹⁴⁴.

¹⁴¹ Ainsi, l'opérateur du crématorium de Viriat (Ain) a fait l'objet en 2017 d'une sanction pour avoir entretenu une confusion entre sa mission de service public de crémation et son activité concurrentielle de produits et services funéraires.

¹⁴² La DGCCRF a mis en évidence, en 2015, l'abus de position dominante depuis 2012 d'une entreprise de pompes funèbres gestionnaire de la seule chambre funéraire et d'un crématorium dans le secteur de Méru (Oise). Ceci a conduit à une transaction financière avec l'administration de 38 000 € soit 1,27 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

¹⁴³ Par exemple, dans le Rhône, le nombre des demandes a presque triplé entre 2012 (393) et 2016 (1 074).

¹⁴⁴ Étude internationale sur les pratiques des soins de conservation, Haut conseil de la santé publique, décembre 2016.

Dans ces conditions, les ministères de l'intérieur et de la santé pourraient diligenter une étude conjointe, notamment sur les motifs présentés par les familles pour demander une dérogation, avant d'envisager, le cas échéant, un assouplissement de la réglementation. Outre la facilitation de l'organisation des obsèques, une telle évolution permettrait aux agents de préfecture concernés de se concentrer sur leurs missions d'instruction des dossiers de demande d'habilitation des opérateurs.

3 - Les difficultés spécifiques rencontrées pour respecter le choix de la crémation

Souvent décidée par une collectivité territoriale après qu'elle a été saisie d'un projet, l'implantation d'un crématorium est possible en dehors de toute prise en compte des équipements déjà existants. Or, la concurrence à laquelle se livrent les gestionnaires d'équipements trop proches n'est pas toujours bénéfique aux familles. Ainsi, à Mulhouse (Haut-Rhin), les tarifs du crématorium sont quasiment indexés sur ceux de l'exploitant du seul autre équipement du département situé à cinq kilomètres.

Par ailleurs, l'accès au service public de la crémation n'est pas correctement assuré en certains points du territoire. Actuellement, huit départements¹⁴⁵ en métropole et trois outre-mer sont dépourvus de structure et plusieurs départements, dont la population dépasse un million d'habitants, disposent d'un équipement unique¹⁴⁶.

L'adoption de la proposition de loi visant à instituer des schémas régionaux, examinée en mai 2014 par le Sénat et restée en l'état depuis, ne résoudrait pas l'insuffisance d'équipement dans certaines zones géographiques. L'exercice de la compétence à un niveau supra communal dans les territoires à forte densité de population pourrait constituer une piste¹⁴⁷. Le suivi des contrats de délégation pourrait être ainsi mieux

¹⁴⁵ Rapport CNOF 2014-2016. .

¹⁴⁶ Bas-Rhin, Haute-Garonne, Val d'Oise, Yvelines. En Haute-Garonne, le délai peut dépasser dix jours.

¹⁴⁷ S'il s'agit d'une compétence de plein droit de la métropole de Lyon et des 32 métropoles de droit commun et communautés urbaines, à la date du 1^{er} octobre 2018, seules 26 des 222 communautés d'agglomérations et 13 des 1009 communautés de communes ont retenu la compétence facultative « création, gestion et extension des crématoriums et sites cinéraires ».

assuré¹⁴⁸. En tout état de cause, il est indispensable de statuer enfin sur cette question, d'autant que de nouvelles modalités d'obsèques, déjà en vigueur dans d'autres pays, devront aussi faire l'objet d'une réglementation¹⁴⁹.

B - L'objectif de transparence des prix n'est pas atteint

Le renforcement des dispositions visant à éclairer le choix des funérailles n'a pas permis, jusqu'alors, de faire bénéficier les familles d'une évolution du coût des prestations plus en adéquation avec celle des autres services marchands. Cette situation a favorisé le développement des contrats de prévoyance obsèques dans des conditions qui ont également manqué de transparence.

1 - Une information limitée des familles

Le législateur est intervenu à deux reprises pour accroître la transparence, en contraignant les opérateurs à délivrer aux familles des devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel¹⁵⁰. Ces documents doivent être déposés chaque année auprès des communes de plus de 5 000 habitants, dans les départements où les opérateurs ont leur siège social ou un établissement secondaire. Les devis que les opérateurs sont tenus de remettre aux familles avant signature d'une commande doivent être présentés selon la même maquette¹⁵¹.

Plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis, ou de manière partielle seulement, les devis-types à disposition du public car les opérateurs ne les leur avaient pas transmis.

En zone urbaine, l'importance du nombre de déclarations de décès effectuées par l'opérateur funéraire choisi par la famille n'est pas indifférente à la situation : les proches ne se déplaçant pas en mairie pour effectuer cette formalité, ils ne sollicitent pas le service de l'état civil pour obtenir ces devis. En outre, les agents municipaux ne sont pas formés pour dispenser des informations sur ces documents.

¹⁴⁸ Le maire de Mably (commune ligérienne de moins de 10 000 habitants, limitrophe de Roanne) est ainsi favorable au transfert de la compétence de gestion du crématorium à la communauté d'agglomération, d'autant que celui de Roanne, construit la même année, est situé à quelques mètres.

¹⁴⁹ L'aquamation, c'est-à-dire la dissolution du corps par l'eau, est pratiquée dans certains états aux États-Unis, ainsi qu'au Canada et en Australie.

¹⁵⁰ Lois n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 et n° 2015-177 du 16 février 2015 ; arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis applicable aux prestations fournies par les opérateurs funéraires.

¹⁵¹ Arrêté du 11 janvier 1999 relatif à l'information sur les prix des prestations funéraires.

Les services préfectoraux étaient, jusqu'alors, peu sensibilisés à cette obligation. De fait, lorsqu'ils statuent sur le renouvellement de l'habilitation des opérateurs, ils n'ont pas à vérifier que ceux-ci procèdent aux dépôts des devis en mairie. Néanmoins, à la suite du contrôle de la Cour, les préfets de l'Isère et de Saône-et-Loire ont adressé une circulaire aux opérateurs funéraires pour leur rappeler les dispositions applicables ; celui du Rhône mentionne désormais cette obligation lors de la transmission de l'habilitation aux opérateurs et a également appelé l'attention des maires sur ce point.

À l'avenir, le renouvellement de l'habilitation pourrait être conditionné au dépôt numérique du devis-type sur le site de la préfecture, en lieu et place d'un dépôt papier en mairie. Par ailleurs, l'examen des devis montre qu'ils sont incomplets et non conformes au modèle type. De surcroît, les devis sont difficilement comparables entre opérateurs, les prestations proposées n'étant pas similaires, de l'entrée de gamme à la qualité supérieure. En outre, comme les y autorise le devis-type annexé à l'arrêté du 23 août 2010, certains opérateurs incluent des options (emblèmes civils et religieux notamment), de nature et de prix très variables. La transmission de nombreux devis pour l'ensemble des niveaux de prestations du catalogue, illisibles pour les familles, a aussi été constatée.

En conséquence, les devis-types, quand ils sont disponibles, ne peuvent, compte tenu de ces insuffisances, donner des indications précises aux familles concernant le montant prévisionnel des obsèques. Il est donc nécessaire de réviser l'arrêté du 23 août 2010, en prévoyant deux ou trois devis-types correspondant à des niveaux de prestations différents, sur la base de critères précis. Les devis-types pourraient également être complétés d'une information sur l'éventuelle sous-traitance de certaines prestations.

2 - Une évolution tarifaire globalement défavorable aux familles

a) Une dépense importante

L'organisation d'obsèques représente une dépense importante. Une étude, réalisée en 2014 par une association de consommateurs¹⁵², avait

¹⁵² Analyse de 1 132 devis collectés dans 818 agences de pompes funèbres sur le territoire national, sur une gamme de prestations limitées : séjour en chambre funéraire,

conclu à un prix moyen de 3 350 € pour une inhumation et de 3 609 € pour une crémation. Les prix variaient, selon les opérateurs, entre 1 347 € et 6 449 € pour une inhumation et entre 2 017 € et 6 572 € pour une crémation¹⁵³. Toutefois, le prix de l'inhumation prenait en compte, pour ce qui concerne la sépulture, la seule prestation d'ouverture et de fermeture du caveau¹⁵⁴. Par ailleurs, l'écart entre les coûts moyens des cercueils choisis par les familles¹⁵⁵ dans l'une ou l'autre des cérémonies était relativement faible.

En tout état de cause, il ne s'agit pas du coût moyen réellement supporté par les familles pour les obsèques : s'y ajoutent notamment des coûts liés à la diversité des situations (coût du transport¹⁵⁶, distance au lieu d'inhumation, redevance de concession à acquitter pour une sépulture nouvelle, par exemple) et diverses prestations souhaitées par les familles.

b) L'impact limité de l'ouverture à la concurrence

Selon les représentants des opérateurs, les familles seraient avant tout sensibles à la notoriété de l'entreprise, gage supposé de la qualité du service. De fait, parmi les attentes des personnes interrogées en 2014, un accueil chaleureux prime sur un prix raisonnable¹⁵⁷, mais les difficultés objectives de comparaison des tarifs ne favorisent certainement pas la prise en compte de ce critère dans le choix du prestataire.

En tout état de cause, contrairement à ce qui était escompté, l'ouverture à la concurrence ne s'est pas traduite par un effet positif pour les familles en ce qui concerne le coût des obsèques : l'indice de prix des prestations funéraires a augmenté deux fois plus vite que celui de l'ensemble des prix à la consommation.

cercueil d'entrée de gamme avec cérémonie courte au cimetière ou au crématorium suivie de l'inhumation du cercueil ou de l'urne dans un caveau. Les devis ne prévoyaient, par exemple, ni toilette mortuaire ni soins de conservations.

¹⁵³ L'article L. 2223-18-2 du CGCT prévoit qu'après crémation, les cendres sont conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture, déposée dans un columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire, ou encore dispersées dans l'espace aménagé à cet effet d'un cimetière ou d'un site cinéraire, en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

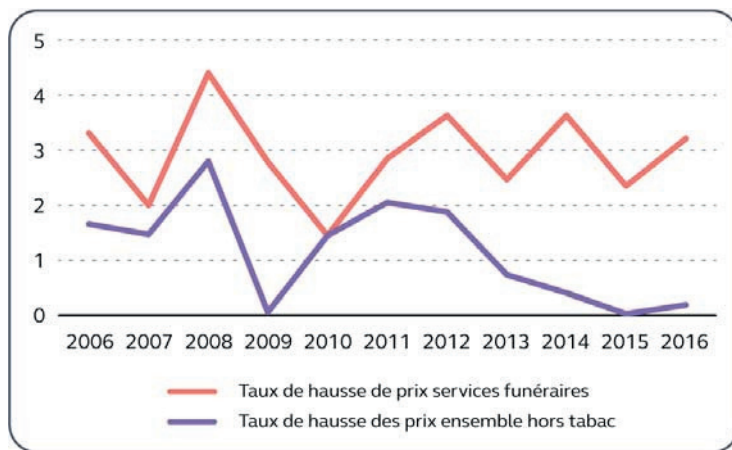
¹⁵⁴ Le montant de la prestation d'ouverture et de fermeture du caveau est de 389 € en moyenne ; le montant moyen de la redevance de crémation est de 598 € et celui d'une urne de 89 €.

¹⁵⁵ Respectivement 883 € pour l'inhumation et 720 € pour la crémation.

¹⁵⁶ La distance au lieu de la cérémonie peut générer des écarts importants sur ce poste de dépenses.

¹⁵⁷ Respectivement 58 % et 51 % des réponses, selon l'enquête CREDOC précitée.

Évolution de l'indice des prix de services funéraires comparé à celui de l'inflation hors tabac (2006 à 2016)



Source : Insee

c) Une tarification des opérateurs publics en apparence représentative du « prix le plus juste »¹⁵⁸

Les opérateurs publics de l'échantillon affichent tous leur volonté de proposer des prestations au meilleur prix. Ainsi, le service des pompes funèbres de la ville de Lorient a vocation à « mettre à la portée des familles affligées un service qui puisse leur donner l'assurance qu'elles seront à même de rendre les derniers devoirs à celui qu'elles pleurent, dans des conditions de décence et de prix convenables »¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Selon l'expression employée dans la charte de déontologie de l'Union du Pôle Funéraire Public.

¹⁵⁹ Séance du conseil municipal de Lorient du 31 juillet 1925 (décision de principe de reprise en régie du SEPF).

Pour évaluer le positionnement tarifaire des opérateurs publics par rapport à la concurrence, il a paru opportun, plutôt que de comparer les coûts moyens d'obsèques, dont le niveau varie selon la nature et la qualité des prestations choisies¹⁶⁰, de comparer les prix unitaires des principales prestations, tels que mentionnés dans les devis types des divers opérateurs.

La comparaison a porté sur quatre prestations, d'entrée de gamme¹⁶¹, chiffrées par chaque opérateur ayant remis des devis types en mairie. Il en ressort que si les prix unitaires sont très variables selon les opérateurs, ils sont, le plus souvent, à l'avantage des opérateurs publics.

Les tarifs pratiqués par les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise pour ces quatre prestations, comparés à ceux de deux agences appartenant à deux groupes privés réalisant des obsèques sur le territoire national, se sont révélés inférieurs de 28 % et 48 %. À Paris, la comparaison des tarifs pratiqués par la SAEMPF avec ceux de deux de ses concurrents met en évidence des écarts de prix importants, de 53 % et 67 %. La situation est similaire sur le territoire de la communauté urbaine de Tours (Indre-et-Loire) où les tarifs proposés par quatre concurrents des pompes funèbres intercommunales sont supérieurs de 8 % à 24 % selon les opérateurs. À la régie de pompes funèbres de Lisieux (Calvados), le coût moyen des obsèques réalisées en 2016 est inférieur de 18 % ou de 60 % au niveau moyen établi par deux enquêtes différentes.

¹⁶⁰ En 2016, le prix moyen des obsèques réalisées par les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise s'élevait à 3 563 €. Il était de 3 909 € pour la SAEMPF de Paris ; il était de 2 950 € en 2017 € pour la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (Isère), dont la grille tarifaire a été revue à la baisse au cours de cet exercice.

¹⁶¹ Les démarches administratives ; un cercueil de 22 mm en pin avec garniture étanche, poignées et plaque d'identité ; la mise en bière et la fermeture du cercueil ; et l'inhumation. Le prix des cérémonies funéraires n'a en revanche pas été inclus dans la comparaison en raison de la variété des prestations proposées par les opérateurs : corbillard de deux ou trois places, équipe composée de deux ou trois porteurs.

L'offre à bas prix de la SEM des pompes funèbres de la Ville de Paris

La SEM a lancé en 2012 une offre accessible uniquement par internet, « Révolution obsèques », proposant l'organisation d'obsèques à bas prix. L'entreprise publique axe sa communication sur le prix (789 €) et la liberté des familles pour l'organisation des obsèques ; mais, en réalité, aucun devis établi à partir du site ne permet d'organiser effectivement des obsèques pour ce montant puisque ni le coût de l'inhumation ou de la crémation, ni celui de l'ouverture de la sépulture, par exemple, ne sont pris en compte. L'ajout de ces prestations nécessaires aboutit à un prix de 1 367 € pour une crémation et de 1 915 € pour une inhumation¹⁶². En 2016, d'ailleurs, les 95 clients ayant eu recours au site « Révolution obsèques » ont acquitté un montant compris entre 1 498 € et 5 105 €.

Le constat du caractère favorable aux familles de la politique tarifaire des opérateurs publics doit, néanmoins, être tempéré à deux titres.

D'une part, le coût des prestations peut être sous-évalué, si les flux financiers générés par les différents services proposés ne sont pas correctement identifiés. Ainsi, dans certains cas, la collectivité a institué un seul budget annexe tandis que plusieurs services coexistent. Dans ces conditions, il ne peut être exclu que les activités relevant du champ monopolistique du crématorium contribuent à l'équilibre financier du SEPF et lui procurent ainsi un avantage injustifié au regard du droit de la concurrence.

Dans d'autres situations, le budget principal de la collectivité supporte indument des dépenses engagées dans le cadre des services funéraires, notamment les charges de personnel.

D'autre part, dans plusieurs cas, les tarifs pourraient être encore inférieurs, sans que l'équilibre financier des services s'en trouve menacé.

Certaines communes adaptent en effet le prix de leurs prestations en tenant compte non de leurs coûts, mais des tarifs pratiqués sur le marché local. Ainsi, le budget principal de la commune de Chambéry (Savoie), qui exploite en régie le SEPF et un crématorium, bénéficie de reversements conséquents des deux budgets annexes.

L'importance de la marge commerciale dégagée par l'opérateur public peut plaider en faveur d'une réduction des tarifs. La SEM des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole atteignait, par exemple, une rentabilité commerciale de 11 % en 2016 et sa trésorerie nette

¹⁶² À titre de comparaison, à la même date, l'offre de base proposée par le SIFUREP s'élevait à 1 899 € pour une inhumation et 1 499 € pour une crémation, le service intégrant une équipe de trois porteurs.

s'élevait à 2,7 M€ à la fin du même exercice. La révision récente des politiques d'achats, de rémunérations, notamment de celles de l'équipe dirigeante et de la communication de la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise, a d'ailleurs permis une refonte de la grille tarifaire et une réduction de la facture moyenne des obsèques.

3 - Les garanties insuffisantes apportées par les contrats de prévoyance en prévision des obsèques

L'importance de la dépense engagée pour l'organisation d'obsèques explique le développement de « contrats obsèques ». Ils sont présentés aux souscripteurs comme le moyen de soulager leurs proches de cette charge financière.

Le régime de ces contrats a été abordé pour la première fois par la loi du 8 janvier 1993, qui prévoit que les conditions générales dans lesquelles ils peuvent être proposés aux familles sont fixées par le règlement national des pompes funèbres. Dans ce domaine également, le législateur a renforcé à plusieurs reprises les obligations des prestataires, notamment pour mettre fin à la diffusion de contrats standardisés et non modifiables. Néanmoins, la protection des souscripteurs et de leur famille demeure insuffisante.

Des contrats de prévoyance aux objets de nature très différente

Deux types de formules sont proposées par les opérateurs financiers. Seule la seconde correspond au financement d'un « convoi à l'avance ».

- Les contrats en capital, ce dernier étant versé, au décès du souscripteur, à un bénéficiaire ¹⁶³. Ils représentent 77 % des contrats souscrits et ne revêtent que l'apparence de conventions liées aux obsèques ; la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires dispose désormais que le contrat doit expressément prévoir que le capital perçu par le bénéficiaire est affecté à la réalisation des obsèques du souscripteur ;
- Les contrats en capital assortis du descriptif précis des prestations que l'opérateur funéraire désigné s'engage à réaliser lors des funérailles du souscripteur.

¹⁶³ Seules les entreprises d'assurances et les banques peuvent émettre des contrats d'assurance sur la vie, supports de formules de financement en prévision d'obsèques. Elles ne peuvent en revanche fournir des prestations d'obsèques dont les opérateurs funéraires ont l'exclusivité. Le placement de contrats obsèques n'est autorisé qu'aux entreprises et régies de pompes funèbres ayant la qualité d'intermédiaire d'assurance.

Les dispositions légales relatives aux clauses des contrats ne sont pas toujours respectées, comme l'ont montré une enquête récente de la DGCCRF et les investigations des juridictions financières auprès d'opérateurs publics proposant ces prestations, tels que les pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise ou la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise.

D'autres difficultés surviennent lors du dénouement du contrat, notamment l'absence d'information des proches du souscripteur sur son existence. Pour y remédier, le législateur a décidé, en 2008¹⁶⁴, la création d'un fichier national recensant l'ensemble des conventions. Toutefois, ce fichier est encore en cours d'expérimentation.

La question de la couverture du coût des obsèques par les sommes disponibles à l'issue du contrat se pose aussi. En effet, la revalorisation en fonction des intérêts produits sur les marchés financiers, principalement obligataires, est le plus souvent inférieure à l'évolution des prix des services funéraires, très dynamique depuis plusieurs décennies. Parfois, comme à la régie municipale de Lorient, l'opérateur prend en charge la différence entre le capital disponible et le coût effectif des prestations d'obsèques prévues par le défunt. Cependant, dans la très grande majorité des cas, ce sont les familles qui apportent la contribution financière complémentaire permettant la réalisation des funérailles prévues dans le contrat.

En définitive, ces contrats permettent seulement de constituer une provision, qui devra fréquemment être abondée, sans que le souscripteur en ait été informé. Dès lors, il serait utile que ces contrats intègrent obligatoirement une information en ce sens, suivant ainsi la recommandation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution¹⁶⁵.

III - Des autorités nationales et locales qui doivent pleinement assumer leurs responsabilités en matière de contrôle

En raison du caractère spécifique de l'activité, le législateur a considéré en 1993 que l'ouverture à la concurrence devait s'accompagner de la réaffirmation claire de son caractère de service public. Cela impliquait que les pouvoirs publics veillent à l'adaptation du cadre général dans lequel la profession doit s'exercer face aux évolutions des pratiques sociales ainsi qu'à son respect par les opérateurs (A). Cela impliquait aussi un contrôle rigoureux des services délégués par les collectivités délégantes (B).

¹⁶⁴ Le principe de la constitution de ce fichier a été réitéré par l'article 25-2 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

¹⁶⁵ Recommandation du 12 février 2015 sur la commercialisation des contrats d'assurance vie liés au financement en prévision d'obsèques.

A - Le respect du cadre général et son adaptation : les responsabilités des autorités nationales

Le règlement des questions qui concernent le funéraire, souvent complexes, peut être facilité par une concertation préalable entre l'ensemble des parties prenantes : représentants des familles, de la profession et des pouvoirs publics, dans toutes leurs composantes¹⁶⁶. Il implique également un renforcement des garanties sur la qualité des prestations.

1 - Conforter la mission nationale de concertation, d'animation et d'information

Le conseil national des opérations funéraires (CNOF)¹⁶⁷, dont la création a été décidée concomitamment à l'ouverture à la concurrence du service extérieur des pompes funèbres, devait être le lieu privilégié de la concertation entre acteurs du secteur. Or, il connaît des difficultés de fonctionnement récurrentes : des années sans réunion, des représentants des élus difficilement désignés, une fréquence de publication de ses rapports non conforme aux dispositions légales.

Depuis quelques années, son rôle de conseil a été très limité : en particulier, il n'a pas été amené à se prononcer sur la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui concerne les contrats de prévoyance en vue des obsèques ; plus généralement, alors que de multiples questions restent encore posées, il n'a pas formulé non plus de propositions sur les sujets intéressant l'ensemble de la profession.

Par ailleurs, la mission d'information du public pourrait être plus développée. Le rapport du CNOF s'est appauvri au fil du temps et n'est alimenté que par les statistiques émanant des préfetures. Les fédérations d'opérateurs, les associations et les sociétés spécialisées¹⁶⁸ disposent, pour leur part, de données qu'il serait utile d'agréger dans un document unique et facilement accessible au public. Le CNOF pourrait ainsi améliorer le recueil des données disponibles, voire susciter l'élaboration de données nouvelles nécessaires à la bonne connaissance du secteur.

¹⁶⁶ *A minima*, sont concernés les ministères de l'intérieur, de la santé, des finances et de l'économie, du commerce et de l'artisanat.

¹⁶⁷ Composée de représentants des communes et de leurs groupements, des opérateurs publics et privés, des syndicats représentatifs au plan national des salariés du secteur funéraire, des associations familiales et de consommateurs, des administrations de l'État, et de personnalités désignées en raison de leur compétence, cette instance est consultée sur les projets de textes relatifs à la législation et à la réglementation funéraire et peut également adresser des propositions aux pouvoirs publics.

¹⁶⁸ L'accès à ces données est payant.

À la lumière de ces constats, il apparaît nécessaire de réformer et de faire vivre ce conseil.

2 - Renforcer les garanties sur la qualité des prestations

L'application et le contrôle de la réglementation relative aux services extérieurs des pompes funèbres et aux équipements funéraires relèvent des services déconcentrés de l'État.

Les préfetures gèrent le dispositif d'instruction des dossiers de demande d'habilitation des opérateurs ou de la création des équipements, ainsi que les relations avec les collectivités locales. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) contrôlent, elles, les opérateurs, sous l'angle du respect du droit de la concurrence, quand les agences régionales de santé (ARS) délivrent les certificats de conformité des équipements. D'une manière générale, la coordination de ces services paraît insuffisante.

Par ailleurs, afin de donner aux familles des garanties sur la qualité des prestations, la loi prévoit un ensemble de mesures préventives, telles que l'habilitation des opérateurs, l'encadrement de leur formation professionnelle et des règles relatives au fonctionnement des équipements. Néanmoins, les contrôles montrent que les conditions de mise en œuvre de ces mesures peuvent être améliorées. Par ailleurs, l'appréciation *ex post* de la qualité du service rendu demeure encore peu encadrée.

a) Mieux suivre la capacité professionnelle

Pour exercer, les opérateurs de pompes funèbres doivent bénéficier d'une habilitation délivrée par les préfetures pour une durée de six ans, à l'issue de laquelle elle doit être renouvelée. Afin de faciliter l'information des familles, la liste des opérateurs habilités doit être affichée à la vue du public dans les mairies et les locaux d'accueil des chambres funéraires, des chambres mortuaires gérées par les établissements hospitaliers et des crématoriums.

Or, en l'absence d'instruction et d'outils communs, les procédures mises en place pour délivrer ces habilitations sont hétérogènes.

Dans plusieurs départements de l'échantillon, les dispositions légales ne sont pas respectées, de sorte que des opérateurs dont l'habilitation n'est plus valable continuent d'exercer leur profession de façon irrégulière, parfois sur des périodes très longues.

En 2017, l'habilitation du SEPF de la commune de Saint-Denis de la Réunion, délivrée pour la première fois en 1999, portait uniquement sur la fourniture de personnel et des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations, tandis que la régie gère une chambre funéraire et un crématorium. Pour accorder ces habilitations, les services préfectoraux doivent notamment s'assurer que les conditions de capacité professionnelle du dirigeant de l'entreprise et de ses agents sont satisfaites et qu'ils peuvent justifier de la formation professionnelle nécessaire.

Les obligations en la matière ont été renforcées à plusieurs reprises depuis 1993 : à l'issue de formations théoriques et pratiques, un diplôme national permettant d'assurer des fonctions d'agents du SEPF est désormais délivré par un jury constitué à partir d'une liste de personnes habilitées établie par le préfet.

Un groupe de travail, mis récemment en place au CNOF, vise à intégrer la déontologie dans les formations ; il serait utile que cette réflexion sur la formation soit étendue à la composition des jurys. En effet, les besoins quantitatifs sont importants¹⁶⁹ et les consultations que conduisent les préfetures pour établir la liste des membres du jury restent parfois sans réponse, notamment de la part des universités.

b) S'assurer de la conformité des équipements

S'agissant, par ailleurs, de la conformité des équipements, les visites prévues par la législation ne sont pas toujours effectuées dans les délais requis : entre 2005 et 2011, l'ARS n'a délivré qu'une seule attestation de conformité pour le crématorium de La Balme (Haute-Savoie) ; le contrôle effectué en 2013 a révélé qu'aucun des deux fours n'était conforme. L'attestation de conformité délivrée en 2018 ne porte que sur l'un des deux fours, l'autre n'a pas été équipé du système de filtration car il n'est pas utilisé compte tenu des besoins capacitaires actuels.

Certaines de ces difficultés pourraient être surmontées par la généralisation du recours à l'application informatique développée par le ministère de la santé pour la gestion des certificats de décès, qui devrait également permettre celle des demandes d'habilitation des opérateurs funéraires. En outre, les compétences juridiques des agents des préfetures assurant ces missions de contrôle pourraient être complétées d'une formation spécifique.

¹⁶⁹ L'article D. 2223-55-9 du CGCT prévoit que la liste des personnes habilitées pour remplir les fonctions de membres du jury est de quinze personnes au moins dans les départements dont la population est inférieure à 500 000 habitants et de trente personnes au moins dans les départements d'un million d'habitants et plus.

B - Les responsabilités des collectivités territoriales

La réforme engagée en 1993 était sous-tendue par la recherche d'un équilibre garantissant tout à la fois une concurrence entre participants à l'exécution du service public et le renforcement de leur contrôle. Celui-ci relève donc à la fois des services de l'État, pour ce qui a trait aux conditions d'exercice de la profession, et des collectivités locales, lorsqu'elles confient la gestion de ce service, en particulier celle des crématoriums dont elles ont conservé le monopole, à un opérateur.

1 - Évaluer la qualité des prestations

Dans le cadre de la procédure d'habilitation et de son renouvellement, la législation ne prévoit pas d'éléments d'appréciation de la qualité du service. Là encore, le CNOF pourrait élaborer des indicateurs pour apprécier la qualité du service ; les résultats seraient vérifiés lors du renouvellement de l'habilitation. Ces données pourraient également être exploitées par le médiateur de la profession, désigné en février 2018¹⁷⁰.

Parmi les structures publiques contrôlées, près des deux tiers n'effectuent aucune évaluation de la qualité de leurs prestations. L'évaluation du tiers restant repose majoritairement sur le rapport annuel remis à l'autorité délégante ou, pour les services gérés en régie, sur le registre mis à la disposition des usagers.

Certaines diligentent néanmoins des enquêtes de satisfaction sur la base de questionnaires. Depuis 2014, la SEM de pompes funèbres de la région de Saint-Brieuc remet à chaque famille endeuillée un questionnaire de satisfaction, dont le taux de retour s'améliore. La SEM des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelles a mis en place des indicateurs de qualité ainsi qu'un questionnaire de satisfaction à destination des opérateurs funéraires utilisateurs du crématorium portant tant sur les modalités de réservation des horaires que sur l'accueil et les locaux. Par ailleurs, dans les crématoriums, des comités d'éthique, organes consultatifs qui ont pour but de veiller au respect du code de déontologie et d'éthique de la profession ainsi qu'à la qualité du service, se mettent en place : selon la fédération française de crémation, un tiers des équipements en seraient pourvus aujourd'hui.

¹⁷⁰ En application de l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015, les entreprises commerciales ont l'obligation d'avoir un médiateur spécifique de la consommation pour régler les litiges qui apparaîtraient dans le cadre de la relation ou d'une transaction commerciale.

Deux prestataires de l'échantillon évaluent leurs performance, notamment-grâce à des « clients mystères »¹⁷¹. Enfin, plusieurs opérateurs de l'échantillon ont obtenu une certification, et la SEM des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise entend associer un sociologue à la rédaction du prochain questionnaire de satisfaction adressé aux familles endeuillées.

2 - Améliorer le contrôle des délégataires de service public

La gestion déléguée – quand une collectivité confie par contrat, pour une durée limitée, la gestion d'un service à un professionnel habilité – revêt une importance particulière dans le secteur funéraire puisque près de 90 % des crématoriums en relèvent. Par ailleurs, les communes qui ont suscité la création de SEM leur ont souvent délégué la gestion du SEPF.

Pour autant, les collectivités délégantes contrôlent peu leurs opérateurs, alors même qu'il s'agit de s'assurer du niveau de performance du service, en termes de qualité des prestations rendues, de sécurité des équipements et de respect de l'ensemble des clauses du contrat de délégation.

a) La tarification

En application du principe général selon lequel l'assemblée délibérante règle les affaires de la collectivité, il lui appartient notamment de fixer les tarifs des services publics qu'elle a institués ; la détermination de leurs prix ne peut être laissée à la discrétion du délégataire.

Ces dispositions ne sont pas toujours respectées dans le cadre des services funéraires. Le contrat conclu par la ville de Montluçon (Allier) pour la gestion du crématorium prévoit ainsi la révision des tarifs à l'initiative de l'une ou l'autre des parties, ce qui conduit le conseil municipal à prendre acte, sans débat, des propositions d'évolution tarifaires du délégataire. À Cholet (Maine-et-Loire), à la tarification votée par l'assemblée délibérante, le délégataire ajoute une grille différente pour certaines prestations.

Inversement, les négociations entre la commune de la Roche-sur-Yon (Vendée) et son délégataire ont conduit à une baisse des tarifs de crémation¹⁷², pour prendre en compte la baisse des prix de l'énergie. De même, la ville d'Auxerre (Yonne) suit attentivement les tarifs du crématorium dont la gestion a été déléguée : elle a accepté certaines propositions de tarifs supplémentaires, pour la mise à disposition du « salon des retrouvailles » par exemple, mais en a rejeté d'autres, comme l'augmentation de la location des salons funéraires.

¹⁷¹ SIFUREP, Pompes funèbres intercommunales de l'agglomération lyonnaise.

¹⁷² Le tarif de crémation adulte est ainsi passé de 653,41 € en 2012 à 619,53 € en 2016.

Dans la plupart des cas, la perspective de l'entrée en vigueur, début 2018, de nouvelles normes de traitement des fumées pour les crématoriums¹⁷³ pu être l'occasion de hausses tarifaires et d'allongements de la période de délégation, que les collectivités délégantes n'ont pas su maîtriser. Cette situation est d'autant plus anormale lorsque les exploitants ont engagé les travaux de mise aux normes à l'extrême fin du délai légal.

À Brix (Manche), un avenant conclu en 2017 à la convention de délégation de service public (DSP) du crématorium prolonge celle-ci de onze ans et prévoit une augmentation des tarifs de 17 % applicable dès février 2018. Cette double modification augmente de 68 % le chiffre d'affaires prévisionnel cumulé, alors que le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux concessions fixe une limite maximale à 50 %. *A contrario*, les communes de Méru (Oise) et d'Yutz (Moselle) ont opposé en 2017 un refus à la demande de leur concessionnaire de prolonger la durée de la DSP du crématorium, respectivement, de dix ans et douze ans.

b) Les redevances versées par le délégataire

Les contrats de délégation de service public doivent prévoir, *a minima*, le versement par l'exploitant du crématorium ou de la chambre funéraire d'une redevance permettant de couvrir le coût des contrôles que doit réaliser la collectivité ainsi qu'une redevance d'occupation du domaine public, en application des articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques¹⁷⁴.

Ces redevances ne sont pas toujours prévues ni, lorsque c'est le cas, déterminées à partir d'une étude appropriée des enjeux.

Ainsi, aucune redevance n'est versée par les délégataires des crématoriums de Montluçon et de Mably (Loire). Il en était de même à Paris pour le contrat de concession d'exploitation de la chambre funéraire des Batignolles. Ces situations sont d'autant plus anormales que la rentabilité de l'exploitation est importante.

¹⁷³ Arrêté du 28 janvier 2010.

¹⁷⁴ Cette redevance doit comprendre une part fixe, qui correspond à la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public occupé, et une part variable, déterminée selon les avantages retirés par le titulaire du titre d'occupation du domaine public.

À l'inverse, le nouveau contrat de délégation d'exploitation du crématorium conclu par la ville d'Auxerre en 2017 prévoit le versement d'une redevance d'exploitation dont le cumul pourrait atteindre près de 1,8 M€ sur treize ans, soit 21,6 % du chiffre d'affaires prévisionnel, recette qui apparaît sans commune mesure avec celle perçue dans le cadre du précédent contrat (0,35 M€ sur douze ans). Cette situation, qui n'est justifiée jusqu'alors que par l'anticipation de la réalisation d'investissements rendus nécessaires en raison de nouvelles normes ou d'événements imprévus, ne saurait conduire, *in fine*, à un financement irrégulier des dépenses du budget principal par les usagers du service public industriel et commercial.

c) Le suivi de l'exécution des contrats

Le suivi des contrats de délégation souffre de carences identiques à celles que relèvent périodiquement les juridictions financières dans d'autres secteurs d'activité : à défaut de contrôle régulier, certaines clauses du contrat ne sont pas respectées ou ne sont pas correctement appliquées.

La commune de Brix n'a effectué aucun contrôle du gestionnaire du crématorium, alors même qu'existent des incohérences entre le nombre des crémations ayant donné lieu à la perception de taxe et celui correspondant au produit total de cette taxe. À la suite de l'enquête des juridictions financières, la ville de Paris va mettre en place un comité de suivi de l'exécution de la concession et le contenu du rapport d'activité du concessionnaire va être précisé. De même, la commune d'Auxerre et la communauté d'agglomération vont créer un service commun de contrôle de gestion.

d) La fiabilité insuffisante des comptes

Pour produire chaque année, dans le rapport d'activité adressé à l'autorité concédante, une analyse de la qualité des ouvrages ou des services, ainsi que, pour une délégation, des conditions d'exécution du service, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 sur les concessions, une comptabilité analytique est indispensable.

Pourtant, cet outil est rarement opérationnel, qu'il s'agisse d'opérateurs privés ou relevant de la sphère publique. À Auxerre, le délégataire du crématorium n'a produit de 2012 à 2016 qu'un compte de résultat globalisé ne reprenant aucun des postes de produits et de charges du compte d'exploitation prévisionnel, et ce malgré les clauses contractuelles de la délégation. De même, les budgets de la SAEMPF de Paris ne font pas apparaître, de manière distincte, les recettes ou les charges associées aux autres activités de l'entreprise, réalisées dans le cadre de différents marchés publics, alors même qu'elles représentent une part non négligeable du chiffre d'affaires de la société.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le marché du service funéraire obéit, comme tout autre marché, aux règles de l'offre et de la demande. Il présente cependant deux particularités: d'une part, la singularité qui s'attache à un acte d'achat effectué par un entourage fragilisé ; d'autre part, la concurrence que s'y livrent les communes et les entreprises privées, pour la réalisation de prestations qui relèvent de l'exécution d'un service public.

Les objectifs que s'était assignés le législateur en 1993 – supprimer le monopole communal du service extérieur des pompes funèbres, encadrer l'exercice de la profession funéraire et renforcer la protection des familles endeuillées – ont été atteints en partie seulement. Insuffisamment contrôlé, le secteur se caractérise par sa concentration, la hausse des prix et leur manque de transparence. Aussi apparaît-il indispensable que la législation soit encore renforcée et qu'un effort très significatif soit entrepris par les services de l'État et par ceux des collectivités locales. Il est peu acceptable que les opérateurs publics mais aussi privés ne se conforment pas à leurs obligations.

Tel est le sens des recommandations que formule la Cour.

À l'État :

- 1. dématérialiser le dépôt de la demande d'habilitation des opérateurs funéraires, sur la base d'un dossier uniforme sur le territoire national, et autoriser les opérateurs à effectuer en ligne des modifications ;*
- 2. subordonner le renouvellement des habilitations des opérateurs funéraires à la transmission régulière des devis-types ;*
- 3. réformer l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis type en prévoyant trois niveaux de prestations définies de façon suffisamment précise pour faciliter la lecture et la comparaison des offres des différents opérateurs ;*
- 4. faire tenir à jour par les préfets la liste des opérateurs habilités et la publier sur le site internet de chaque préfecture.*

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- 5. exercer la compétence tarifaire dans toute sa plénitude, quel que soit le mode de gestion du service funéraire ;*
 - 6. renforcer le contrôle des contrats de délégation de service public, en particulier en ce qui concerne la tarification et la fiabilité des coûts.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances	225
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	226
Réponse du maire de La Balme-de-Sillingy	232
Réponse du maire de Mably	233
Réponse du maire de Marseille.....	234
Réponse de la maire de Paris	236
Réponse du maire de Sées	237
Réponse du maire de Toulouse, Président de Toulouse Métropole	237
Réponse du directeur général des services funéraires de Montpellier Méditerranée Métropole (SAEML)	238
Réponse du président du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne (SIFUREP)	239
Réponse de la directrice générale de la société d'économie mixte des pompes funèbres de Paris (SAEMPF)	240

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Ministre des solidarités et de la santé
Maire d'Auxerre
Maire de Brix
Maire de Cholet
Maire de La Roche-sur-Yon
Maire de Lorient
Maire de Lyon
Maire de Méru
Maire de Mulhouse
Maire de Yutz
Président des pompes funèbres intercommunales de la région lyonnaise (PFIAL)
Directrice générale des pompes funèbres intercommunales de l'agglomération tourangelle (PFIAT)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Maire de Chambéry
Maire d'Elbeuf
Maire de Montluçon
Maire de Saint-Denis de La Réunion
Président des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise (SEM PFI)
Présidente des pompes funèbres intercommunales de la région de Saint-Brieuc

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Je vous remercie d'avoir porté à ma connaissance ces remarques sur la gestion des opérations funéraires, ainsi que les recommandations qui sont les vôtres. Je souscris de manière générale aux observations émises par la Cour des comptes dans ce rapport sur la nécessité de poursuivre les efforts mis en œuvre durant ces vingt-cinq dernières années afin d'atteindre pleinement les objectifs fixés par la loi n° 93-23 du 8 janvier 2008 dite « loi Sueur », de garantie de la concurrence et de protection des familles confrontées à la perte d'un proche.

Vous soulignez tout d'abord une diversification de l'offre en termes de services. Vous mettez en avant le caractère très concentré de ce secteur en expansion. Je partage vos souhaits de mise en place d'orientations stratégiques afin que les acteurs publics puissent améliorer leur compétitivité et faire évoluer l'environnement concurrentiel. Le renforcement des contrôles des contrats de délégation et l'exercice de leur compétence tarifaire par les collectivités territoriales délégantes me semblent être favorable à de tels objectifs. Plus généralement, je rejoins vos recommandations en matière de renforcement de l'animation concurrentielle.

Vous alertez sur la mise en place de pratiques discriminatoires par les chambres funéraires qui tentent d'évincer leurs concurrents en matière de services extérieurs des pompes funèbres. Sur ce point, suite à des enquêtes menées par la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF), l'Autorité de la Concurrence a sanctionné, à plusieurs reprises, des entreprises qui ne respectaient pas le caractère de neutralité imposé aux chambres funèbres.

Vous précisez également un manque de transparence des prix préjudiciable aux familles endeuillées. Vous proposez un renforcement des contrôles et une subordination de l'habilitation à exercer un service de pompes funèbres à la transmission de devis types. Enfin, vous appelez à une réforme des devis types pour faciliter la lecture et la comparaison des informations.

J'estime nécessaire de protéger les familles endeuillées dans ces moments de vulnérabilité. La diffusion d'informations détaillées et les exigences de transparence des prix ont particulièrement vocation à permettre aux familles affectées d'effectuer des choix éclairés. Des dispositions spécifiques ont d'ailleurs été prises de manière à multiplier les vecteurs d'information et je rappelle la vigilance de mes services sur ces points. En outre, la DGCCRF exerce d'importantes opérations de contrôle. La dernière enquête d'ampleur nationale, effectuée entre 2017 et

2018, a été effectuée par 67 directions départementales auprès de près de 600 établissements funéraires de tout type. Les manquements constatés (absence d’affichage de prix, absence de devis, non-respect des devis types) ont été sanctionnés et les professionnels se montrent par ailleurs réactifs et enclins à se mettre en conformité avec la réglementation.

La subordination de l’habilitation à la présentation de devis types et le renforcement des contrôles qualitatifs des crématoriums relèvent de l’expertise du ministère de l’Intérieur ainsi que du ministère des Solidarités et de la Santé. Concernant cependant la réforme des devis types, la mise en place de trois modèles de devis pourrait venir compléter les dispositions déjà existantes et ainsi faciliter les comparaisons de prix, encore peu appliquées. Un dépôt numérique des devis types chiffrés sur le site de la préfecture et une actualisation plus fréquente de la liste des opérateurs habilités par les préfectures me paraissent également être des réformes souhaitables.

En tout état de cause, pleinement conscients des particularités du secteur des services funéraires et du besoin de protection des familles endeuillées, mes services poursuivront leurs enquêtes et le suivi de ce secteur.

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

Concernant le II/A/2 - Des délais contraints pour organiser les obsèques

La Cour relève que les délais contraints d’inhumation ou de crémation, entre 1 et 6 jours après le décès, sont une source fréquente de difficultés pour les familles. Afin d’y remédier, elle suggère aux ministères de l’intérieur et de la santé de diligenter une étude conjointe, notamment sur les motifs de demande de dérogation à ces délais, avant d’envisager le cas échéant une modification de la réglementation. Elle indique qu’une telle évolution permettrait aux agents de préfecture concernés de se concentrer sur leur mission de contrôle des opérateurs.

Réponse :

La DGCL prend note du constat réalisé par la Cour mais tient à souligner que parmi les sollicitations qu'elle reçoit régulièrement tant de la part des parlementaires, des services de préfectures que des particuliers, aucune n'a à ce jour porté sur une difficulté liée aux délais réglementaires d'organisation des obsèques. Aucune préfecture n'a d'ailleurs, à ce jour, fait part à la DGCL de difficultés à traiter le nombre de dérogation au délai d'inhumation ou de crémation, propres à les détourner de leur mission d'instruction ou à envisager une modification de la réglementation.

Pour autant, le sujet pourra être soumis au groupe de travail du CNOF qui réunit les différents services de l'État concernés, les représentants des professionnels du funéraires, des élus locaux et des familles, afin d'évaluer les éventuelles attentes sur ce point.

Concernant le II/A/3 - Les difficultés spécifiques rencontrées pour respecter le choix de la crémation

Le rapport relève que l'accès au service public de la crémation n'est pas correctement assuré en certains points du territoire. Actuellement, 8 départements en métropole et trois outre-mer sont dépourvus de structure et plusieurs départements, dont la population dépasse un million d'habitants, disposent d'un équipement unique (Bas-Rhin, Haute-Garonne où le délai d'attente peut dépasser 10 jours, Val d'Oise, Yvelines).

La Cour indique que l'exercice de la compétence à un niveau supra communal dans les territoires à forte densité de population pourrait constituer une piste d'amélioration (seules 27 des 200 communautés d'agglomération ont la compétence « création, gestion, extension des crématoriums et des sites cinéraires »).

Réponse :

Le Gouvernement ne prévoit pas à court terme de rendre de nouvelles compétences obligatoires au niveau intercommunal, laissant aux collectivités la libre appréciation des modalités d'organisation de l'exercice de leurs compétences, au regard de leurs spécificités locales.

Les inégalités d'accès dans les mêmes délais à un crématorium selon les territoires est cependant un sujet bien identifié par les membres du CNOF qui étudient, dans le cadre de leur groupe de travail évoqué ci-dessus, les possibilités d'information et d'accompagnement des élus locaux, pour faciliter des prises de décisions susceptibles de développer des réponses adaptées à ce constat.

Concernant le II/B/1 - Information limitée des familles

La Cour constate que plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis les devis-type à disposition du public, car les opérateurs ne les auraient pas transmis comme l'impose pourtant la réglementation. Elle indique que subordonner le renouvellement de l'habilitation au respect de cette obligation améliorerait son respect, s'il était assorti du dépôt numérique des devis-type sur le site de la Préfecture (recommandation n° 2 en fin de rapport). Celui-ci pourrait avantageusement se substituer à un dépôt en mairie.

En outre, la Cour considère que les devis-type, tels qu'ils sont conçus, n'offrent pas suffisamment de lisibilité aux familles. Elle indique que certains opérateurs y ajoutent des options de nature et de prix très variables, ce qui les rend incomparables entre eux. Elle recommande par conséquent de réformer l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle devis type en prévoyant trois niveaux de prestations définies de façon suffisamment précise pour faciliter la lecture et la compréhension des différents opérateurs (recommandation n° 3 en fin de rapport).

Réponse :

Ces recommandations de la Cour rejoignent une réflexion conduite par le conseil national des opérations funéraires. Ce dernier s'interroge également sur l'optimisation de la mise à disposition des devis-type et vise à assurer une amélioration des pratiques. Ainsi, les bonnes pratiques en cours dans les départements de l'Isère, de Saône-et-Loire et du Rhône seront promues via le réseau préfectoral.

Concernant le III/A/1 - Conforter la mission nationale de concertation, d'animation et d'information du Conseil national des opérations funéraires (CNOF)

La Cour indique que le CNOF connaît des difficultés de fonctionnement récurrentes : des années sans réunion, des représentants des élus difficilement désignés, une fréquence de publication (rapport du CNOF) non conforme aux dispositions légales. Plus généralement, alors que de multiples questions restent encore posées, il n'aurait pas non plus formulé de propositions sur les sujets intéressant l'ensemble de la profession. Elle considère qu'à la lumière de ces constats, il est urgent de réformer et de faire vivre ce conseil.

Réponse :

Il convient de confirmer les termes du courrier du secrétaire général du ministère de l'intérieur, adressé à la Cour le 6 novembre 2017 en réponse au relevé d'observations provisoires relatif au rôle des services centraux du ministère de l'intérieur dans les opérations funéraires.

Depuis 2017, l'ensemble des collèges du CNOF, et notamment celui des élus locaux, disposent de représentants désignés, et le conseil s'est réuni a minima deux fois par an.

Des groupes de travail émanant du CNOF sont par ailleurs réunis plusieurs fois par an. Ils sont chargés de conduire des réflexions sur les sujets des techniques de soins de conservation, de la dématérialisation des procédures, des nouveaux modes de sépulture, de la formation et des dimensions des équipements funéraires. Ces groupes de travail sont animés par la direction générale des collectivités locales et réunissent l'ensemble des collèges membres du CNOF qui y contribuent tous de manière très active.

Les réflexions conduites dans ce cadre ont permis de faire émerger des sujets qui intéressent la profession, les élus, les familles et l'administration. Ces travaux ont également permis de faire avancer de nombreux projets tels que la réforme de la formation, l'accompagnement juridique de l'essor de la crémation, l'amélioration de la connaissance de la profession et des équipements disponibles sur le territoire, la dématérialisation de la déclaration en mairie des actes consécutifs au décès...

S'agissant de la qualité du rapport du CNOF, il paraît effectivement nécessaire d'adapter son contenu aux nouvelles attentes du monde funéraire. Une réflexion est actuellement en cours pour faire évoluer ce travail tant sur le fond que sur la forme. Le déploiement à l'ensemble des préfectures du référentiel des opérateurs funéraires, destiné à dématérialiser l'instruction des demandes d'habilitation, permettra également de systématiser et de fiabiliser les informations contenues dans le rapport du CNOF.

La remise en cause du CNOF n'est évoquée par aucun de ses membres, qui, contrairement à la Cour, se félicitent de son fonctionnement et le font savoir. En effet, les professionnels du funéraire, comme d'autres, ont besoin de s'exprimer, de se faire entendre, de parler de leurs conditions de travail et disent apprécier de le faire dans le cadre institutionnel du CNOF.

Concernant le III/A/2 - Renforcer les garanties sur la qualité des prestations

La Cour pointe une insuffisante coordination entre la préfecture (qui délivre les habilitations), la DIRECCTE (garante du respect du droit à la concurrence) et l'ARS (chargée de délivrer les certificats de conformité des équipements). Elle relève qu'en l'absence d'instructions et d'outils communs, les procédures mises en place pour délivrer les habilitations sont hétérogènes d'une préfecture à une autre. Elle indique enfin qu'il serait utile que la réflexion en cours au sein du groupe de travail formation du CNOF, visant à intégrer la déontologie dans les formations, soit étendue aux jurys.

Réponse :

La Cour indique que les préfectures gèrent le dispositif d'autorisation, qu'il s'agisse de l'organisation des obsèques, de l'exercice de la profession par des opérateurs ou la création des équipements.

Concernant ce travail d'instruction, les préfectures disposent d'ores et déjà d'un guide juridique réalisé par la direction générale des collectivités locales, leur permettant de s'appuyer sur la même interprétation du droit. L'hétérogénéité des procédures de délivrance d'habilitation a cependant bien été relevée par la direction générale des collectivités locales et plusieurs réponses seront apportées dans les prochains mois dans le cadre de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'habilitation.

Le référentiel des opérateurs funéraires est un système d'information qui constituera une base nationale des opérateurs habilités par les préfectures. Le déploiement, prévu au premier semestre 2019, a été l'occasion de s'interroger sur les pratiques des préfectures. Cette réflexion a conduit le CNOF à proposer un formulaire unique de demande d'habilitation par les opérateurs funéraires. Une formation destinée à l'ensemble des agents de préfecture utilisant le référentiel des opérateurs funéraires va permettre, courant 2019, de rappeler les règles de droit en matière d'instruction des habilitations et d'harmoniser ainsi les pratiques de l'ensemble des préfectures. Le déploiement de ce nouvel outil sera l'occasion d'actualiser la circulaire du 15 mai 1995 en matière d'habilitation.

La mise en ligne du référentiel des opérateurs funéraires prévue au premier semestre 2019, permettra un accès généralisé à la liste de l'ensemble des opérateurs habilités de France, partout sur le territoire, via un même dispositif, de manière actualisée et facile d'utilisation. Ainsi, concernant la recommandation n° 4 en fin de rapport, relative au fait de demander aux préfets de tenir à jour la liste des opérateurs habilités et de la publier sur le site internet de chaque préfecture, il s'avère qu'en application de l'article R. 2223-71 du code général des collectivités territoriales, le préfet établit la liste des opérateurs auxquels il a accordé une habilitation et la met à jour chaque année. Cette liste doit être affichée dans les locaux d'accueil des chambres funéraires, des chambres mortuaires et des crématoriums et y est tenue à la disposition des familles. En pratique, cette liste est souvent disponible sur les sites internet des préfectures. Néanmoins, lorsque le référentiel des opérateurs funéraires sera déployé, dans le courant du premier semestre 2019. Cette liste sera automatiquement mise à jour et mise en ligne sur le site des préfectures.

La dématérialisation de la demande d'habilitation des opérateurs funéraires, sur la base d'un dossier uniforme sur le territoire national, est actuellement à l'étude au sein des différents services concernés. L'ensemble des possibilités techniques et la mesure, tant de la faisabilité que des contraintes et des enjeux liés à la dématérialisation et, par exemple, à l'autorisation pour les opérateurs d'effectuer en ligne des modifications, sont envisagés. Les résultats de ces travaux feront l'objet de validations au regard des pratiques développées par les services préfectoraux, avant d'être logiquement inscrits dans le cadre d'une programmation, (recommandation n° 1 en fin de rapport).

La Cour souligne que la loi ne prévoit pas d'éléments d'appréciation de la qualité du service funéraire et estime que le Conseil national des opérateurs funéraires pourrait élaborer des indicateurs en ce sens.

Réponse :

S'agissant de la qualité des prestations funéraires, elle peut être constatée d'une part du point de vue du respect du droit en vigueur prévu pour être protecteur des défunts et de leurs familles, d'autre part d'un point de vue plus subjectif qui relève de la relation entre une famille et l'opérateur funéraire qu'elle a choisi.

Les services de l'État, et notamment la DGCL, interviennent sur le premier point en vérifiant la cohérence des textes et leur bonne mise en œuvre visant à assurer le respect dû aux défunts, ainsi que la facilité et l'égalité de l'accès au service par les familles.

Concernant la pertinence du droit funéraire au regard de la qualité du service rendu, le CNOF a engagé un travail devant conduire à l'évolution de la réglementation relative à la formation et au diplôme des professionnels. L'objectif est de renforcer :

- la qualité et l'harmonisation des formations ;*
- le cadrage du contenu et du format des épreuves ;*
- les garanties d'impartialité des jurys et la réalité du caractère national du diplôme.*

Ces dispositions nouvelles figureront dans un décret et un arrêté en cours de préparation pour le CNOF du printemps 2019 et devraient contribuer à généraliser la qualité du service en matière funéraire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA BALME-DE-SILLINGY

Le rapport pointe le manque de transparence des prix avec des contraintes réglementaires imposées aux opérateurs funéraires qui ne sont pas respectées. En effet plus de 60 % des communes contrôlées n'avaient pas mis, ou de manière partielle seulement, les devis-types à disposition du public car les opérateurs ne les avaient pas transmis. Je souligne qu'il y a un manque d'information auprès des collectivités quant à cette obligation qui est difficile à mettre en œuvre. Dans le cas où les devis-types sont bien transmis à la commune, j'attire votre attention sur le fait que les agents du service état-civil ne sont pas préparés et formés à informer les familles sur ces documents. Je m'interroge sur l'efficacité de confier ce rôle aux mairies.

Ainsi la préconisation de substituer le dépôt des devis-types en mairie par un dépôt numérique sur le site de la préfecture et subordonner le renouvellement de l'habilitation au respect de cette obligation semble être très pertinente et permettrait de mieux répondre à l'objectif d'améliorer l'information des familles.

Nous sommes également favorables à ce que le CNOF élabore des indicateurs pour apprécier la qualité de service, et que les résultats soient vérifiés au moment du renouvellement de l'habilitation. Une base de données nationale pourrait ainsi être constituée et permettre un benchmarking stimulant entre les opérateurs funéraires.

Enfin je souhaite évoquer la question des vacations funéraires qui n'est pas abordée dans le rapport. En effet, la surveillance des opérations de fermeture et de scellement du cercueil (lorsqu'il y a crémation ou lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt si aucun membre de la famille n'est présent) donne droit à des vacations comprises entre 20 € et 25 € (article L. 2213-13 CGCT) au profit des fonctionnaires territoriaux. Lorsque la surveillance est effectuée par un élu, aucune vacation n'est due. Le versement des vacations par les familles des défunts contribue d'une part à la complexité des démarches et d'autre part à l'évolution tarifaire qui leur est globalement défavorable, étant entendu que ces deux points sont dénoncés dans le rapport.

Les opérations de surveillance étant effectuées pendant les heures de service, la perception de vacations apparaît injustifiée et la suppression du paiement de celles-ci pourrait tout à fait s'entendre. La loi n'en serait que plus équitable au bénéfice de tous.

RÉPONSE DU MAIRE DE MABLY

Le rapport d'observations définitives, notifié le 3 octobre 2018, a fait l'objet d'une présentation lors de la séance du Conseil Municipal du 26 octobre 2018, dont les recommandations associées pour les opérations funéraires, à savoir :

- ✓ recommandation n° 8 : exercer les responsabilités de l'autorité délégante pour la gestion déléguée du crématorium ;*
- ✓ recommandation n° 9 : réexaminer les conditions d'exploitation de la chambre funéraire.*

Je vous apporte, ci-après, certaines de mes réflexions, à la fois générales, et liées plus particulièrement à la délégation de service public du crématorium de Mably.

Je vous précise que le principe d'une gestion sous délégation de service public a été approuvé par délibération du Conseil Municipal du 18 mai 1998, afin de répondre à une attente de nos concitoyens par rapport au lieu de crémation, dont, le plus proche, à l'époque, se situait à Clermont-Ferrand (Puy De Dôme), soit à environ 120 km du territoire roannais.

Ce choix de gestion sous délégation a été adopté afin d'éviter à la Commune de supporter directement le lourd investissement nécessaire, conforté d'ailleurs, par la suite, par l'obligation de réaliser des travaux pour la mise en conformité au niveau des normes de protection de l'environnement.

Concernant la rétribution par le délégataire à l'autorité délégante, la collectivité ne disposait pas en 1998 de services compétents en matière d'analyse prévisionnelle de la rentabilité d'un tel équipement et n'a donc pas décidé d'instituer une quelconque redevance.

Rétablir une telle redevance dans le cadre de la délégation actuelle pose la question de la modification substantielle de l'économie générale de la délégation de service public d'origine.

La mise en place d'une redevance pourrait également conduire l'opérateur à répercuter ce coût supplémentaire dans les tarifs proposés aux usagers.

Comme vous l'évoquez dans votre présentation, le législateur a mis fin en 1993 au monopole communal des pompes funèbres dans un souci de mise en place d'une concurrence entre les opérateurs habilités. Cette vision libérale a introduit, de fait, la notion de rentabilité ; l'évolution bénéficiant, avec le recul, plus aux opérateurs qu'aux familles.

Concernant l'évaluation et le contrôle de cette délégation de service public, de telles missions requièrent de réelles connaissances dont ne dispose pas une Commune de notre strate (7 800 habitants), engagée toutefois dans une démarche de Gestion prévisionnelle de ses emplois, effectifs et compétences.

Par rapport à l'approche intercommunale, j'ai été à l'origine, en 2014, de la réflexion en vue d'un rapprochement des 2 crématoriums du territoire roannais, dans le contexte particulier de proximité, l'un situé à Roanne géré en régie directe municipale, et l'autre sur ma Commune en gestion de délégation de service public ; la municipalité de Mably souhaitant qu'une étude soit réalisée autour de la possibilité d'un transfert de compétence à la Communauté d'Agglomération. Ce dossier n'a malheureusement pas abouti.

Il est d'ailleurs à regretter l'absence d'un schéma régional des crématoriums qui aurait pu permettre que la Communauté d'Agglomération s'empare de cette question ; l'intercommunalité, étant à mon sens, tant d'un point de vue démographique que géographique, l'échelle la plus pertinente pour l'exercice de cette compétence. Le Sénat avait pourtant adopté le 27 mai 2014 une proposition de loi visant justement à instaurer un schéma régional des crématoriums, partant du constat que les crématoriums étaient en nombre insuffisant et que leur implantation géographique ne correspondait pas aux besoins, nécessitant une coordination à l'échelon régional.

En complément de mes propos, l'organisation d'obsèques constituant un poste important de dépenses pour les familles, la transparence reste certainement à développer tant au niveau de la nature des prestations que de la comparaison entre les tarifs pratiqués par les divers opérateurs. Aussi, la mise à disposition aux familles de devis conformes à des modèles définis par arrêté ministériel me paraît essentielle.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Le délai pour organiser les obsèques

Les familles disposent d'un délai à 6 jours ouvrables maximum pour organiser les obsèques de leur défunt, la proposition qui consiste à augmenter ce délai permettrait effectivement de faire jouer la concurrence entre les opérateurs de pompes funèbres (devis) mais alourdirait le coût des obsèques car la durée du séjour du corps en chambre funéraire serait plus longue (elle est actuellement de 3 jours en moyenne)

L'information aux familles

Comme l'indique le titre du paragraphe : « l'information des familles est limitée » en matière de tarification des fournitures et prestations.

Les lois des 19 décembre 2008 et 16 février 2015 sont précises quant aux modèles de devis, mais beaucoup moins :

- *quant au lieu de dépôt des devis : « dans les mairies », c'est un terme vague, quel service est concerné ?*
- *Et quant à leur communication aux familles : les devis seront-ils affichés ? Sous quelle forme seront-ils accessibles aux familles ?*

Au-delà des devis qui sont une bonne indication pour évaluer le coût des obsèques, c'est à mon sens l'ensemble des tarifs des opérateurs publics et privés qui doit être communiqué.

En effet les tarifs des opérateurs publics sont de fait transmis en Préfecture après avoir été votés par les assemblées délibérantes, à l'inverse ceux des opérateurs privés ne le sont pas, ce qui laisse la possibilité pour ces derniers d'opérer des rabais, ristournes, ou remises en se basant sur des devis émanant d'opérateurs publics obtenus par les familles. Ces pratiques faussent le jeu de la concurrence.

La qualité des prestations

Il me paraît difficile de subordonner la délivrance de l'habilitation à la qualité des prestations offertes, car au-delà du respect des obligations de formation du personnel ou des règles d'hygiène et de sécurité, la notion de qualité reste très subjective : délai d'attente, accueil, comportement des agents ...

Les recommandations

À l'État :

2. *subordonner le renouvellement des habilitations des opérateurs funéraires à la transmission régulière des devis-types et des tarifs ;*
6. *renforcer le contrôle des déclarations obligatoires et des pratiques.*

Conclusion

Des points n'ont pas été abordés :

1 / Les déplacements au domicile pour l'organisation des obsèques hors les contrats-obsèques ne sont pas évoqués, il serait intéressant de préciser ce que les opérateurs funéraires peuvent faire et ne pas faire.

2 / Concernant les contrôles il serait souhaitable qu'ils soient diligentés par des personnes formées aux pratiques funéraires.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

En ce qui concerne la tarification des opérateurs publics par rapport aux tarifs de leurs concurrents, la Ville de Paris rappelle qu'elle gère le service extérieur des pompes funèbres dans le cadre d'une Délégation de Service Public et a la volonté de rendre accessible à tous un service de qualité à des tarifs maîtrisés. Elle organise dans ce cadre des convois dits sociaux pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes. Ainsi que le note la Cour, les tarifs pratiqués par le service extérieur de la Ville de Paris sont inférieurs à ceux observés sur le marché, étant précisé que l'activité du service public représente environ 20 % du secteur funéraire sur le territoire parisien.

Concernant particulièrement l'offre en ligne à bas prix à 789 € dite « Révolution obsèques » mentionnée par la Cour et proposée par la SAEMPF, délégataire de la Ville, la SAEMPF s'est engagée à faire évoluer l'information en ligne lors de la prochaine évolution de son site pour améliorer encore la transparence du prix des prestations correspondantes. La SAEMPF précise toutefois que l'ensemble des informations concernant les prestations comprises dans ce tarif, de même que les prestations optionnelles et les prestations non comprises, sont indiquées dès la page d'accueil.

RÉPONSE DU MAIRE DE SÉES

J'émet la proposition suivante:

« En France, les frais d'obsèques « des personnes dépourvues de ressources suffisantes », sont pris en charge par la commune du dernier domicile connu. »

Exemple: Personne indigente venant d'Alençon domicile connu, à 20 kms, hospitalisée à Sées, et décédée à l'hôpital de Sées dans les 48 heures.

Il s'agit bien à la collectivité du dernier domicile connu de pourvoir aux frais d'obsèques, soit la ville d'Alençon.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE, PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLE

Tout d'abord, vous pointez les délais dans lesquels les crémations sont réalisées dans le département de la Haute-Garonne, qui dépassent l'obligation légale de 6 jours, sauf dérogation.

Il convient en effet de constater que ce département n'est doté que d'un seul crématorium, implanté sur le territoire de Toulouse Métropole, plus particulièrement sur la commune de Cornebarrieu. En service depuis 1972 et exploité en régie, cet équipement est composé de deux fours. Ce crématorium est devenu métropolitain au 1^{er} janvier 2016.

Du fait de l'augmentation des crémations, passées de 1556 en 2004 à 2134 en 2017, cette installation arrive à saturation, ce qui peut ponctuellement se traduire, comme vous l'avez indiqué par un accroissement des délais. Cette situation nécessite alors de réorienter les familles vers d'autres crématoriums.

Pour remédier à cette situation, Toulouse Métropole porte un projet de crématorium sur la commune de Toulouse, d'une capacité de deux fours, qui sera exploité sous forme de régie ; sauf à ce qu'un projet de partenariat avec un autre EPCI puisse se concrétiser. La date prévisionnelle d'entrée en exploitation est fixée à mi 2021.

Il existe également un projet d'équipement situé sur le territoire de la commune de Villefranche de Lauragais, hors du périmètre de Toulouse Métropole, sous forme de délégation de service public.

Ensuite, je tiens à relever que Toulouse Métropole, dans le cadre de sa politique d'amélioration continue du service des pompes funèbres, a mis en place un questionnaire de satisfaction qui accompagne systématiquement l'envoi de la facture aux familles. Il existe par ailleurs un registre (papier et en ligne) sur lequel les familles peuvent faire des remarques.

D'autre part, la gestion des actes de décès est informatisée depuis 1999 et les actes de décès postérieurs à 1960 ont été numérisés dès 1997.

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont, de par la loi, dans l'obligation de restreindre leurs activités en matière funéraire, et hors champ de la crémation, aux seules familles résidant sur leur territoire, s'il s'agit d'un mode de gestion en régie, ou aux seules communes actionnaires, dans le cas d'une société publique locale (SPL). Ce principe a d'ailleurs récemment été réaffirmé par le Conseil d'État dans sa décision du 14 novembre 2018 « Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles », qui rappelle le nécessaire alignement entre l'objet social de la SPL et les compétences exercées par les personnes publiques qui en sont actionnaires.

Dans ces conditions et eu égard aux conclusions que vous portez sur l'ouverture à la concurrence du secteur privé, initiée par le législateur en 1993, il apparaîtrait opportun, dans l'intérêt des familles, que les collectivités territoriales puissent disposer de nouveaux outils juridiques leur permettant d'étendre leur activité funéraire au-delà des limites actuelles fixées par le législateur. À ce titre, je relève que les tarifs de la régie des pompes funèbres de Toulouse Métropole, qui se situent dans une moyenne basse, attestent de ce volet « social » de cette activité (coût moyen en 2016 : 2 575€ à Toulouse ; 2 704 € au Havre ; 3 150 € à Montpellier ; 3 039 € à Strasbourg...).

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES
FUNÉRAIRES DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE
MÉTROPOLE (SAEML)**

Dans un secteur concurrentiel fort, la SAEML-SFMA propose des offres funéraires permettant de répondre totalement aux souhaits des familles endeuillées, en matière d'installations opérationnelles et tarifaires. La qualité de son service est d'autant plus appréciable que la structure est récente.

Elle est également fortement reconnue par les usagers qui font état d'un taux de satisfaction de 99 % lors des enquêtes de satisfaction, afférentes à la certification AFNOR « N.F Services funéraires - Organisation d'obsèques », dont la structure est titulaire.

Le renouvellement du certificat normatif a été acté pour la période 2018- 2019.

Il est à souligner que la société a aussi mis en place avec succès de nouveaux services : prestations de gravures, accès au funérarium 24/24h, un site Internet, confortant ainsi sa position et sa notoriété.

Concernant la tarification générale, au regard de son positionnement tarifaire, la SAEML-SFMA se classe dans la catégorie des opérateurs funéraires généralistes, en dessous des opérateurs à hauts coûts et au-dessus des opérateurs à bas coûts.

Ainsi, les tarifs pratiqués par la SAEML-SFMA sont globalement inférieurs de 39 % pour les prestations courantes ou optionnelles.

Il est précisé que le tarif général de la SAEML-SFMA n'a fait l'objet d'aucune augmentation sur les exercices 2017 et 2018. Il en sera de même pour l'exercice 2019 (Conseil métropolitain - délibération du 03.12.2018), soit 3 ans.

L'exécution du plan de renouvellement (GER) de la société est correctement mise en œuvre de même que les engagements d'investissements de sa D.S.P.

En effet, la SAEML-SFMA doit prendre en charge un programme d'investissement (extension du centre funéraire évalué à + de 2,7 M€) pour un montant minimum et initial de 2 M€, indexé sur l'indice BT01 d'où le caractère prudentiel du niveau de sa trésorerie de 2,7 M€ dont 1 210 M€ de capital initial.

Outre la mise aux normes des installations du crématorium (filtration des effluents), la société s'est dotée d'un troisième appareil de crémation (investissement total de 1,2 M€), permettant la crémation de cercueils de grandes dimensions afin de palier à toute forme de discrimination.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL FUNÉRAIRE DE LA RÉGION PARISIENNE (SIFUREP)

Des autorités nationales et locales qui doivent pleinement assumer leurs responsabilités en matière de contrôle

Conseil national des opérations funéraires, préfectures : les responsabilités des autorités nationales

Il nous semble opportun d'ajouter un paragraphe sur la proposition du SIFUREP de créer un schéma métropolitain des crématoriums franciliens

Texte proposé : « Aucune coordination dans l'implantation des crématoriums n'existe actuellement entre les autorités concédantes ou les gestionnaires de ces équipements. Cette situation de superposition des rayons d'action des crématoriums augmente au gré des ouvertures successives d'équipements et elle fait porter un risque sur l'activité de plusieurs d'entre eux et l'économie des contrats de DSP en vigueur. Le Sifurep a mené en 2015 une étude relative à la « préfiguration d'un schéma métropolitain des crématoriums franciliens ». À la suite de ces travaux, le syndicat a engagé différentes initiatives auprès du Parlement et du Gouvernement afin d'obtenir des pouvoirs publics la mise en œuvre de schémas directeurs. Malgré la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 déposé par M. Sueur et les amendements au projet de la NOTRe déposés en ce sens par le président du SIFUREP, aucune obligation légale d'instaurer un schéma n'existe à l'heure actuelle. La mise en place d'un schéma régional - tel qu'il avait été envisagé dans la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mai 2014 - reste particulièrement d'actualité dans le contexte francilien. »

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA SOCIÉTÉ
D'ÉCONOMIE MIXTE DES POMPES FUNÈBRES
DE PARIS (SAEMPF)**

En qualité de représentante légale des Services Funéraires Ville de Paris, je suis naturellement attachée à la défense des intérêts publics dans le domaine funéraire.

C'est donc avec plaisir que nous avons pu relever les points de satisfaction de la Chambre sur les pratiques du secteur public dans ce domaine, notamment le fait que sur les prestations qu'elle a elle-même choisi de comparer, le plus souvent, les prix unitaires sont à l'avantage des opérateurs publics (dont les SFVP) et répondent donc à leur engagement de proposer des prestations au meilleur prix.

Néanmoins, le domaine funéraire nous semble bien plus large et la simple prise en compte d'une analyse économique de ce domaine est réducteur. Réducteur notamment des avancées formidables que le service public, dont principalement les acteurs de l'économie mixte, ont pu apporter à ce domaine en pleine mutation.

N'oublions pas que les pratiques ont été révolutionnées dans le secteur funéraire, la crémation a été multipliée par 40 en une génération, plus de 25 % des Français de plus de 50 ans sont détenteurs d'un contrat de prévoyance obsèques (étude XERFI - octobre 2017), la perte des pratiques religieuses a aussi engendré une perte de rites et de nouvelles évolutions sont encore en marche, nouvelles pratiques avec l'aquamation, la résomation, nouvelles attentes avec les évolutions écologiques et environnementales, et nouvelles économies avec de nouveaux intervenants à la recherche d'une Uberisation du secteur.

Nous regrettons que la Chambre n'ait pas apporté un éclairage sur les avancées anthropologiques, sociétales, écologiques, environnementales auxquels le service public a contribué. Pour n'en citer que quelques-unes : les principes éthiques du traitement des restes issus des crémations, le travail sur la réalisation de rites liés à la crémation, les études sur les impacts écologiques de la crémation.

Le service public, outre le rôle de modérateur de prix que la chambre met en valeur, a aussi un rôle essentiel d'exemplarité et d'innovation dans un secteur en majeure partie aux mains d'entreprises privées et de fonds de pensions. Ces attentes sont au cœur des valeurs du service public et permettent de garantir la protection de l'intérêt des familles dans une saine concurrence.

Concernant les points spécifiques qu'a relevés la Chambre :

Malgré le constat favorable aux opérateurs publics concernant les prix proposés, la Chambre constate que : « Le renforcement des dispositions visant à éclairer le consommateur n'a pas permis jusqu'alors de faire bénéficier les familles d'une évolution du coût des prestations plus en adéquation avec celle des autres services marchands. »

Ce constat de la Chambre, nous le partageons, en notre qualité de Société d'Économie Mixte parisienne et de délégataire de la Ville de Paris, depuis 20 ans.

La concentration du marché avec des stratégies fortes de croissance externe induisent une forme de surenchère à l'acquisition qui se traduit souvent par une augmentation du prix des obsèques.

Nous sommes aussi dans un marché « fermé » où la décision, de plus, est contrainte par le temps et l'émotion. Lorsqu'une personne est décédée il n'est pas possible de sursoir longtemps aux décisions concernant l'organisation des obsèques pour mettre en concurrence les opérateurs.

La Chambre recommande une action plus forte sur la publication des devis-types et une clarification de ces devis.

Nous ne partageons pas intégralement cet avis, notamment sur l'intérêt de la publication par les communes des devis-types, et recommandons plutôt des adaptations des orientations actuelles.

Le cadre du devis-type laisse chaque entreprise libre du contenu qu'elle propose sous la simple réserve que les prestations soient organisées en présentation conformément au cadre défini.

Chaque opérateur peut librement définir différents devis-types et ensuite les déposer en Mairie.

1. La publication en mairie nous semble générer plus de risques de concurrence déloyale, de risque de recours contre les mairies et de charges administratives que de réels avantages pour les familles, mais nous appliquons la réglementation en l'état.

La chambre propose que les entreprises adressent deux ou trois devis-types correspondant à des niveaux de prestation différents sur la base de critères précis.

Prenons l'exemple de Paris, 160 agences de pompes funèbres qui déposeraient donc chacune par exemple un devis premier prix, un moyen de gamme et un haut de gamme pour la crémation et pour l'inhumation. Soit six devis par 160 agences : 960 devis différents à consulter par les familles !

Chaque entreprise pouvant déposer des devis auprès de toute autre commune, la question se pose bien sur toute la France.

Quels seraient les critères d'ordre d'affichage objectifs qu'il s'agisse d'affichage papier ou dématérialisé ? Quelles comparaisons possibles pour les familles dans ces conditions ?

Quels seraient les modalités de mise à jour de ces devis ?

Cette solution n'amènerait-elle pas des risques de dérives concernant les modalités de communication aux familles et des risques d'exposition des communes et des fonctionnaires à des recours d'opérateurs s'estimant lésés ?

Comment serait contrôlée l'application réelle de ces devis publiés dans chaque entreprise funéraire ?

Car en réalité, ce qui importe pour la famille est bien la facturation qui lui est appliquée, plus que les éventuels devis affichés.

2. Contrôler l'application de la terminologie des prestations et renforcer sa transparence.

Le cadre du devis réglementaire a permis de définir les termes notamment des prestations obligatoires. Pourtant, aujourd'hui, les dénominations restent souvent diverses.

Comment comparer des frais de démarches et des honoraires, par rapport à des frais de formalités et ou des frais d'organisation d'obsèques, comment être certain que ces facturations recouvrent les mêmes services et surtout les services nécessaires ?

Comment comparer la différence de prestation entre un maître de cérémonie ou un chauffeur ordonnanceur ?

Dans ce cadre, pour l'intérêt de la compréhension des familles, le contenu des prestations pourrait être précisé réglementairement. Un maître de cérémonie comme un conseiller funéraire doivent être titulaires des diplômes correspondants, cette obligation pourrait être rappelée sur les devis et contrôlée régulièrement par les services de l'État.

Les entreprises sont-elles même habilitées en fonction des prestations qu'elles délivrent.

Là encore, la prestation est-elle délivrée et contrôlée par l'opérateur funéraire ou est-elle simplement sous-traitée ? Cette information devrait être connue des familles pour éclairer leur choix.

Dans un avenir proche, nous pouvons aussi nous poser la question de la localisation des services :

Une plateforme téléphonique au service des familles sera-t-elle en France ou à l'étranger ?

Les obligations réglementaires appliquées seront-elles basées sur la réglementation française ou étrangère ?

L'hébergement du site qui traitera les informations sera-t-il en France ?

Quelles seront les informations obligatoires dont les familles pourront disposer sur ces questions ?

Les autres recommandations de la Chambre n'amènent pas de remarques de notre part, mais nous espérons que la Chambre prendra en compte dans son analyse les apports sociétaux, environnementaux, éthiques et écologiques des acteurs du service public au titre de leur engagement dans les valeurs du service public au-delà d'un simple exercice économique.

3

Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle

PRÉSENTATION

Le Mobilier national et les manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie (MNGBS) ont été érigés en service à compétence nationale par un arrêté du 23 décembre 2002. Rattaché à la direction générale de la création artistique (DGCA), le MNGBS aurait pu l'être à la direction générale des patrimoines (DGPAT).

Ses collections comportent près de 100 000 objets, dont seulement 20 % sont en dépôt. Son coût budgétaire s'établit aux environs de 25 M€, dont 19 M€ de crédits rémunérant les 350 agents qu'il emploie sur sept sites éclatés. Il ne dispose pas d'équivalents à l'étranger où les missions correspondantes sont réparties entre des institutions muséales ou éducatives, les fonctions support des administrations publiques, voire des entreprises privées.

Le Mobilier national a déjà fait l'objet de plusieurs communications de la Cour, en 1984¹⁷⁵, 1993¹⁷⁶ et 1997¹⁷⁷. Ces travaux portaient essentiellement sur la sauvegarde des collections et se concluaient par des jugements particulièrement sévères. Si, depuis, certaines évolutions sont intervenues parmi lesquelles de significatifs efforts de récolement, l'amorce d'une rationalisation des implantations et l'explicitation de procédures de gestion, le contrôle a montré que la situation du MNGBS restait très préoccupante.

¹⁷⁵ Référé au Premier Ministre et insertion au rapport public annuel.

¹⁷⁶ Insertion au rapport public annuel.

¹⁷⁷ Référé au Premier Ministre et insertion au rapport public annuel dans le cadre d'une enquête portant sur les comptes et la gestion du Centre national des arts plastiques ainsi que des collections du Mobilier national et du Fonds national d'art contemporain.

En effet, la réunion des activités assurées au sein de ce service à compétence nationale, dont on peine à vérifier la synergie, s'avère peu propice aux évolutions (I), que pénalisent au premier chef les faiblesses de la gestion des ressources humaines (II), alors que l'accomplissement des missions reste marqué par de nombreuses déficiences (III).

I - Une configuration propice à l'immobilisme

Dans son périmètre actuel, le MNGBS est issu du regroupement, en 1937, du Mobilier national, institution héritière du garde-meuble de la Couronne, en charge de l'ameublement des lieux de pouvoir, et des manufactures de production d'œuvres textiles (tapis, tapisseries et dentelles), historiquement vouées à pourvoir cette fonction d'ameublement en tapis. Lui ont également été adjoints les ateliers de dentelle d'Alençon et du Puy, et, ultérieurement, l'Atelier de Recherche et de Création (ARC) créé en 1964 à l'initiative d'André Malraux. Longtemps simple administration du ministère chargé de la culture, il a été érigé en SCN en 2002 pour lui conférer une autonomie accrue de fonctionnement.

Si ses ascendances lui valent d'être auréolé d'un incontestable prestige, le MNGBS, tel qu'il est aujourd'hui constitué, se présente comme une structure dont la configuration et la culture interne sont à maints égards peu favorables à l'inscription de ses activités dans une dynamique de recherche de performance et d'efficacité économique.

A - Une cohérence d'activités de moins en moins nette

L'arrêté du 23 décembre 2002 définit les cinq missions du MNGBS : l'ameublement des résidences présidentielles et des hautes administrations de l'État ; la création d'œuvres d'art textile et de mobilier contemporain ; la protection et l'entretien des collections du patrimoine mobilier de l'État ; la transmission des techniques traditionnelles et la mise au point de nouvelles techniques des métiers d'art correspondants ; la valorisation par tous moyens du patrimoine qui lui est affecté.

Rapportée aux origines de l'institution, cette déclinaison d'activités relève en principe d'une certaine logique : la fonction d'ameublement des lieux de pouvoir, qui se traduit par la gestion, la mise à disposition et l'entretien, au sein d'ateliers *ad hoc*, d'un stock de meubles et d'objets, n'exclut pas que certains d'entre eux aient ou acquièrent une valeur patrimoniale impliquant une protection particulière ; elle suppose en outre que cette collection incorpore au fil du temps des créations contemporaines « de prestige » ayant vocation à témoigner du savoir-faire et de la qualité des métiers d'arts français. Or, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, la conjugaison des différentes missions du Mobilier national s'inscrit de moins en moins dans cette perspective.

Ainsi, le relatif désintérêt, depuis la seconde moitié du XX^e siècle, des commanditaires publics pour ses productions a-t-il pour conséquence un exercice « en vase clos » des activités correspondantes. S'en trouvent distendus les liens les unissant à la gestion et à l'usage des collections existantes, activités par nature plus ouvertes sur l'extérieur. Aggravée par l'éclatement géographique des sites de production, cette situation se traduit dans un organigramme structuré autour de deux départements principaux : d'un côté, celui des collections, en charge de la gestion du stock existant et de son entretien par sept ateliers, et de l'autre, celui de la production, qui regroupe trois manufactures et deux ateliers-conservatoires, mais n'inclut curieusement pas l'atelier de recherche de création (ARC) directement rattaché au directeur.

Par ailleurs, la conjugaison des différentes fonctions relatives à la gestion des collections se heurte à la difficulté croissante de concilier la conservation d'un patrimoine d'objets de grande valeur avec leur usage à fin d'ameublement. D'une part, cet usage mobilier n'est plus toujours compatible avec les normes qui régissent l'exposition de nature muséale à laquelle certains d'entre eux devraient être assujettis (par exemple, les tapisseries). D'autre part, la différence d'approche qui peut exister en matière de restauration de meubles selon leur destination¹⁷⁸ engendre de réels conflits entre personnels scientifiques, militant pour une restauration minimale, et techniciens d'art, privilégiant une remise à neuf, pour laquelle ils ont été formés et dont ils considèrent qu'elle témoigne de l'excellence de leur savoir-faire.

¹⁷⁸ La restauration d'un meuble ne s'effectue pas de la même façon si celui-ci est destiné à l'exposition, auquel cas on s'efforcera d'en préserver au maximum la structure historique (restauration-conservation), ou à l'utilisation, qui commandera de faire prévaloir des considérations de solidité et donc des interventions plus lourdes visant à remplacer les parties endommagées par des éléments nouveaux, même s'ils sont refaits à l'identique (conservation-restitution).

La « guerre des colles »

Les agents de l'atelier de menuiserie en sièges sont recrutés avec une formation initiale qui, pour plus des 4/5, est consacrée à la création de sièges et, pour une part mineure, à leur restauration. La frustration liée au décalage entre les compétences acquises et les travaux demandés qui, pour la plupart, portent sur des petites consolidations structurelles ou des réfections légères d'éléments décoratifs, explique que ceux-ci reçoivent quasi-systématiquement une interprétation maximaliste.

La « guerre des colles » constitue une bonne illustration de ces conflits. Les conservateurs privilégient les colles animales, utilisées depuis le XVIII^{ème} siècle, moins adhérentes mais plus solubles et donc réversibles, aux colles vinyliques « indécollables » apparues après 1945, qui provoquent des arrachements préjudiciables à la valeur patrimoniale des objets, notamment au niveau des « assemblages ». Malgré des instructions explicites, les ateliers continuent de faire grand usage des secondes et, d'une manière générale, s'opposent fermement à ce que la validation par le département des collections constitue un préalable à leur intervention. Ainsi, n'hésitent-ils pas à opérer, contrairement aux procédures en vigueur, sans que le conservateur ou l'inspecteur en charge de la partie correspondante des collections ait préalablement validé leur plan d'action. Tel fut le cas, le 17 novembre 2016, pour la restauration d'un des huit sièges « Vaudreuil », partie d'un ensemble réalisé par le plus grand menuisier en sièges du règne de Louis XVI, Georges Jacob, dont il constitue le chef d'œuvre. Il en résulte qu'un de ces fauteuils, estimé aux environs d'un million d'euros en considération de sa rareté et de son extrême qualité, a vu sa valeur amputée dans une proportion inconnue.

Le rapport d'activité du MNGBS porte les stigmates de ce défaut de cohérence : réalisé certaines années seulement, il consiste en une collection des contributions des différents services ne faisant ressortir aucune vision de synthèse, ni ambition stratégique commune à l'ensemble.

En définitive, qu'il s'agisse de préserver des objets de qualité muséale des atteintes potentielles, voire inéluctables entraînées par leur usage en ameublement ou de définir les modalités optimales de restauration entre conservation et restitution, qu'il s'agisse de création directe ou de commande publique, de réalisation interne ou de sous-traitance motivée par des considérations de coûts ou de délais, qu'il s'agisse enfin de préserver ou de produire, la convergence voire la compatibilité des différentes missions n'est ainsi pas toujours aisée à assurer.

B - Un statut inadapté à la conduite du changement

Malgré l'autonomie relative que lui confère son statut de service à compétence nationale, l'absence de personnalité juridique du MNGBS et son inscription dans le périmètre de gestion du ministère de la culture ne laissent pas d'opposer de nombreux freins à un pilotage dynamique de ses activités.

Fruit des circonstances, le rattachement du Mobilier national à la direction générale de la création artistique (DGCA) plutôt qu'à la direction générale des patrimoines (DGPAT) ne lui a pas pour autant valu de bénéficier d'un soutien particulier, ni même d'incitations spécifiques à développer la création de meubles ou d'objets contemporains. Dans ces conditions, le service se trouve en réalité dans un « angle mort » du champ des préoccupations et de la politique du ministère.

Par ailleurs, les modes de gestion qui découlent de son statut conduisent à priver le directeur du MNGBS d'une partie des leviers de pilotage indispensables à sa modernisation.

D'abord, les personnels du Mobilier national étant recrutés et administrés par le ministère dans le cadre des procédures en usage au sein des administrations centrales, son directeur ne dispose à leur endroit que d'une compétence de gestion de proximité. En conséquence, il n'est pas en mesure d'exercer pleinement le pouvoir hiérarchique qui devrait lui incomber. Les décisions importantes concernant les agents (recrutement, avancement, mesures disciplinaires, etc.) sont soumises à l'avis des commissions administratives paritaires du ministère ; elles s'inscrivent dans un schéma de cogestion avec les organisations syndicales où le directeur est le plus souvent réduit au rôle de spectateur, même s'il est parfois consulté.

Ensuite, s'agissant de ses ressources propres, la gestion des finances du service est compliquée par de lourdes procédures de rétablissement de crédits et de délégation d'attribution de produits, qui constituent autant d'obstacles à son développement économique.

Enfin, inclus dans le périmètre du ministère de la culture, le MNGBS est supposé bénéficier de son soutien opérationnel ; ses propres services support sont en conséquence très peu pourvus. Ils ne peuvent, de ce fait, fournir au directeur l'appui adéquat dans le déploiement de sa stratégie et la maîtrise de sa gestion. Sont particulièrement concernées les fonctions « systèmes d'information », qui emploient une à deux personnes, alors qu'il y en a six à sept dans les établissements équivalents, et « finances et affaires juridiques - achats », qui mobilisent cinq personnes, alors qu'il en faudrait au moins le double – sans que cela infère pour autant que les effectifs globaux du MNGBS soient insuffisants.

C - Une stratégie qui peine à être formulée

La conduite du changement requiert dans toute organisation, *a fortiori* dans l'administration, une forme de constance qui suppose la durée. Or, depuis 2013, les responsabilités directoriales du MNGBS ont été assumées par cinq personnes différentes, dont deux en qualité d'intérimaires sur des durées anormalement longues.

Si la DGCA ne peut être tenue pour responsable des départs des deux directeurs qui ont précédé l'actuel, la longueur du processus de recrutement interroge : dans le premier cas, la possibilité d'une vacance était publiée dès le 23 novembre 2014, plus de six mois avant la nomination; dans le second, le ministère était précocement informé de la forte probabilité de cette nomination et le délai réel est encore supérieur au délai apparent. À deux reprises successives, il aura fallu sept mois pour désigner un directeur, alors que le poste suscite pourtant une pléthore de candidatures.

Par ailleurs, la réitération, dans les lettres de mission adressées aux différents directeurs, des mêmes objectifs de modernisation (gestion rationalisée des collections, renforcement de la visibilité, redéfinition de l'organisation spatiale des activités) n'a pas été suivie de véritables effets.

Outre la faible mobilisation de la tutelle et la rapide rotation des directeurs depuis 2013, la modernisation demandée se heurte à une culture professionnelle réticente au changement. Les représentants syndicaux réaffirment notamment avec constance, à chaque occasion, le caractère prééminent de la fonction d'ameublement ainsi que l'attachement à la « fabrication de biens inaliénables », qu'ils fassent ou non l'objet de commandes publiques. Ils s'opposent également au renforcement des fonctions d'exposition et au développement de la valorisation des activités, qu'ils qualifient de « commercialisation », en se prévalant d'une tradition mal comprise : ce sont d'abord des préoccupations économiques qui ont, en effet, suscité aussi bien la création des manufactures royales que celle de l'ARC, lequel était originellement destiné à permettre au style français contemporain de rivaliser avec les design italien ou scandinave dans l'architecture intérieure et le mobilier.

Si, malgré ces oppositions, le précédent directeur a pu finalement élaborer un projet de service, dont l'approbation par la DGCA n'a néanmoins pas été formalisée, son départ a laissé en suspens sa mise en œuvre. L'actuel directeur a quant à lui été chargé par la ministre d'engager une réflexion stratégique sur l'avenir de l'institution, dont les conclusions du présent contrôle de la Cour attestent qu'elle est désormais impérieuse.

II - Une gestion sclérosée des ressources humaines

Les différentes activités du Mobilier national sont, pour l'essentiel, des activités de main-d'œuvre : la masse salariale représente près de 80 % des charges de fonctionnement de l'organisme. Or, la dilution des responsabilités entre le ministère et le directeur du MNGBS, et l'absence de mise sous tension des activités qui prévaut depuis de nombreuses années, ont pour effet d'entretenir une situation éminemment critiquable.

A - Une organisation en « vase clos »

Sur les 358 personnes employées par le MNGBS au 31 décembre 2017, 201 étaient des techniciens d'art (TA) et 32 des chefs de travaux d'art (CTA). La plupart est entrée dans le service après une formation initiale qu'ils y avaient effectuée ; ils y restent le plus souvent pour l'ensemble de leur carrière – ceux d'entre eux qui se retrouvent, pour des raisons de santé, dans l'incapacité de poursuivre leur métier étant reclassés dans les services administratif, documentation, développement scientifique ou formation. La faible rotation des effectifs se traduit par une ancienneté moyenne particulièrement élevée (19,3 ans).

Ainsi, malgré les possibilités de mobilité que leur ouvre, en principe, leur appartenance aux corps du ministère de la culture, la majorité des agents concernés accomplissent leur vie professionnelle au sein de l'institution. N'ayant pour la plupart que des perspectives limitées d'évolution dans cet environnement, ils sont très attentifs à en préserver les caractéristiques principales et appréhendent d'autant plus les mutations que leur situation est relativement favorable en comparaison de celles de leurs homologues qui travaillent dans le secteur privé. Un exemple emblématique de cette gestion endogène des effectifs est donné par le cas d'un TA entré en conflit avec son chef d'atelier qui, après avoir demandé à changer d'atelier et de spécialité et obtenu de suivre une formation à cet effet, a passé le concours de CTA dans sa spécialité initiale et y est revenu dans une fonction qui lui permet de n'être plus placé sous l'autorité du chef d'atelier avec lequel il était en conflit.

Alors que les métiers d'art représentent aujourd'hui des dizaines de milliers de personnes et que de nombreuses formations de haut niveau sont désormais reconnues, les procédures actuelles de recrutement par voie de concours ne permettent pas au MNGBS de bénéficier de l'apport de compétences et d'expériences extérieures et variées. La composition des

jurys des concours de TA ou de CTA, qui comprennent souvent une forte proportion d'agents du MNGBS, les incline à privilégier la reproduction des pratiques qui ont cours dans les ateliers plutôt que de choisir des profils dont l'originalité pourrait être source de stimulations nouvelles.

Par ailleurs, les chefs et sous-chefs d'ateliers ou de départements, le plus souvent recrutés en interne, ne se distinguent des agents qu'ils doivent diriger, et avec lesquels ils ont largement partagé leurs expériences, que par cinq à dix ans d'ancienneté. Cette situation crée des solidarités et des habitudes, mais aussi des conflits de loyauté qui ne se résolvent pas toujours au profit de l'employeur. Les ateliers décident souvent *de facto* de qui sera placé à leur tête, alors que le chef précédent retourne lui-même « à l'établi », limitant d'autant l'autorité dont jouit le successeur.

Enfin, les taux d'encadrement des personnels, qui ne correspondent pas à la réalité des responsabilités exercées, dérivent avec le temps. Le taux d'encadrement des TA par les CTA a ainsi cru de façon importante en quatre ans, passant de un pour neuf en 2013 à un pour six en 2017. Le service compte aujourd'hui 32 chefs pour une dizaine d'ateliers et de manufactures, alors que les taux d'encadrement varient considérablement : de un pour deux à un pour 20 d'un atelier à l'autre.

B - Un faible temps de travail effectif et des conditions de travail laxistes

Le règlement intérieur du service prévoit que les horaires journaliers qui s'appliquent aux ateliers sont de 8 h 30 à 16 h 40 du lundi au jeudi, et de 8 h 30 à 16 h le vendredi, avec une pause déjeuner fixée à 50 minutes, ce qui représente 36 heures de travail. Néanmoins, au titre de la « journée continue », l'éventualité d'une réquisition en urgence par le service de la présidence de la République a conduit à l'ajout d'une compensation de 30 mn par jour de travail effectif ; ainsi les 36 h sont comptées 38 h 30 et ouvrent droit à 12 jours de RTT. Au surplus, comme pour l'ensemble des personnels dépendant du ministère, les agents ont droit à deux pauses de 15 minutes chacune par jour. Le temps de travail effectif au Mobilier national est donc de 30 heures par semaine.

Le nombre de jours réellement travaillés sur une année est quant à lui encore plus faible. S'agissant des manufactures, les jours employés au tissage et à ses tâches connexes s'élèvent en moyenne à 150 par an, avec un plus haut de 176 en 2013 pour l'atelier de basse lisse de Beauvais et un plus bas de 120 en 2015 pour celui de Paris. S'agissant des ateliers de restauration, la moyenne du nombre de jours travaillés varie entre 120 et 130 par an.

Ce constat s'explique en partie par un taux d'absentéisme singulièrement élevé : le nombre de jours d'absences pour raisons de santé constaté en moyenne entre 2014 et 2017 varie entre 16,9 et 18,4 jours, à comparer à 12,3 jours dans la fonction publique d'État. Pour ce qui concerne l'absentéisme *lato sensu*, qui intègre la maternité, la formation, les grèves et les événements familiaux, le taux calculé pour le MNGBS sur la base de 224 jours théoriques varie entre 9,6 % et 10,5 %, à comparer à 4,6 % dans le privé en 2015. En outre, le constat peut être fait que 50 % des jours de congés pour maladie ordinaire sont le fait de 12 % des agents.

Un cas de cumul exorbitant

Parmi les cas emblématiques de ces dérives, figure notamment un des agents de l'ARC, qui exerce, par ailleurs, une activité libérale en ville. Absent plus de 14 semaines par an entre 2014 et 2017, il a fait en 2015 l'objet d'une sanction disciplinaire sur le triple motif d'activité non déclarée, de non-respect des horaires et des perturbations qu'il provoquait dans les travaux de l'atelier, en exerçant parfois son activité privée par téléphone durant les heures et sur les lieux de travail. Il a ensuite demandé à être autorisé à cumuler son activité privée et son emploi public, ce qui lui a été accordé sur avis favorable du MNGBS pour une année renouvelable le 3 septembre 2015. Cette demande mentionnait une rémunération mensuelle de 362 €. Cette autorisation n'a pas été renouvelée, mais l'agent n'en a pas moins continué à exercer ; il a formulé une nouvelle demande en février 2018, pour deux samedis par mois, alors qu'il pratique, selon les « Pages Jaunes », du lundi au samedi de 9h à 21h30. Cette situation dure depuis une trentaine d'années.

L'analyse de l'absentéisme par service montre que celui-ci n'est pas corrélé aux facteurs causaux traditionnels (âge, sexe, etc.). Ainsi les différences constatées paraissent difficilement justifiables : le nombre annuel moyen de jours de congés pour maladie ordinaire est de 4,6 dans l'atelier du Puy, dont les agents ont un âge moyen de 53 ans, quand il est de 21,4 dans celui d'Alençon, où l'âge moyen est de 45 ans ; il est de 15,5 jours dans les ateliers de haute et de basse lisse de Paris, où l'âge moyen est de 42 ans, quand il n'est que de 10,6 dans celui de basse lisse de Beauvais, où l'âge moyen est de 43 ans ; il est de 7,8 dans l'atelier exclusivement féminin de tapisserie décor (47 ans d'âge moyen), quand il est de 12,2 et de 18,8 dans les ateliers très masculins de menuiserie en sièges et d'ébénisterie, où les âges moyens sont de 38 et 48 ans.

Entre 2013 et 2017, le nombre des jours de congés pour maladie ordinaire par agent a été de 12,9, mais celui des 11 représentants titulaires du personnel au comité technique et au CHSCT s'élevait à 23,1 (+ 80 %) et celui des neuf représentants du syndicat majoritaire à 26,2 (+ 100 %), sans que ni leur âge moyen, ni leur sexe ne permettent de l'expliquer.

Au surplus, le temps de travail quotidien réellement effectué n'est pas connu. En effet, le respect des horaires n'est pas vérifié par un système d'horodatage et les retards ne sont pas consignés. Cette absence de contrôle est d'autant plus dommageable que les agents sont autorisés à utiliser les ateliers pour effectuer des travaux personnels, aussi bien pour leurs besoins propres que pour se constituer des compléments de revenu. Si cet usage est en principe encadré, le respect des restrictions qui sont prévues n'est assuré par aucun dispositif fiable de contrôle et notamment de contrôle des horaires durant lesquels il intervient.

La « perruque »

Le travail « en perruque » est l'utilisation, par un employé, du temps de travail ou des outils de l'entreprise pour effectuer des travaux qui ne correspondent pas à ceux pour lesquels il est payé. Cette activité est parfois connue et acceptée par l'employeur.

Au Mobilier national, la pratique est théoriquement encadrée par quatre notes successives de l'administrateur général puis du directeur en dates des 16 février 1998, 22 décembre 2004, 21 juin 2005 et 8 février 2018. Celles-ci prévoient notamment la consignation des travaux réalisés dans des cahiers, dont la tenue n'est plus aujourd'hui assurée si elle le fût jamais. Elles prohibent l'utilisation des machines du service ainsi que la mise hors service des alarmes incendie et définissent les heures durant lesquelles elle est théoriquement réalisée, avant ou après les heures de travail (les jours de semaine de 7h30 à 8h30 et de 16h40 à 19h00). Le respect de ces dispositions est si peu contrôlé qu'il a fallu interdire spécifiquement à un agent menuisier, pourtant retraité, de continuer à accaparer l'ensemble du parc machine pour réaliser des cuisines en aggloméré après le 31 décembre 2014. Le bruit que font les machines rend difficile l'usage de celles-ci pour la perruque hors des heures de travail car cet emploi serait alors immédiatement détecté ; il est dès lors probable que des travaux personnels soient réalisés pendant les heures de travail.

Il n'existe pas non plus de système de comptabilisation et de cantonnement de stocks qui garantisse que les matières premières utilisées soient apportées par les agents. Les budgets de matières premières consommées par les différents ateliers sont caractérisés par de fortes variations d'une année sur l'autre, sans que cette volatilité corresponde à une variation dans l'ampleur des travaux réalisés pour le MNGBS.

La relativité du temps de travail effectivement consacré par les agents à l'exercice du métier pour lequel ils sont rémunérés par l'État s'accompagne d'un laxisme quant au respect des règles et normes professionnelles. Ne facilitant guère l'exercice du pouvoir hiérarchique, la grande proximité des chefs d'atelier avec les agents qu'ils encadrent peut ainsi être à l'origine de heurts, voire de conflits violents, d'insultes ou de menaces proférés à l'endroit des responsables. La présence de quantités importantes d'alcool sur les lieux de travail est loin d'être réservée à la célébration d'événements exceptionnels. Anormale, cette situation renforce les risques d'accident de travail lors de l'usage des machines, sans compter les propos ou les agissements inappropriés auxquels elle peut conduire.

Bien qu'elles soient par nature répréhensibles, ces dérives de comportements sur les lieux de travail ne conduisent à aucune procédure disciplinaire.

C - Des rémunérations assorties d'avantages en nature

Un chef de travaux d'art à temps plein perçoit en moyenne un traitement brut annuel d'environ 46 000 € en 2017 (35 000 € lors de l'accession au corps, 61 000 € en fin de carrière), un technicien d'art de 35 000 € (27 000 € en début de carrière, 48 000 € en fin de carrière). En outre, sans compter les produits inconnus du travail en « perruque », ces rémunérations ne constituent pas les seuls revenus ou avantages en nature perçus par les agents.

Ceux-ci bénéficient en effet d'une dotation annuelle pour l'acquisition de tenues ou de chaussures de travail (300 bénéficiaires), ainsi que, pour la moitié d'entre eux (150 bénéficiaires), de tenues de ville adaptées à un service partiellement réalisé dans les palais de la République. À cet égard, non tenus d'utiliser un uniforme aux couleurs de Mobilier national, les bénéficiaires sont libres de choisir leurs vêtements dans un certain nombre de commerces définis. Les conditions d'usage de ces dotations conduisent ainsi à les assimiler à des compléments de rémunération, variant de 100 € à 750 € pour 327 des 350 personnes à l'effectif. Depuis janvier 2018, l'utilisation d'une carte, qui étend significativement le nombre et la nature des commerces accessibles, ne garantit plus qu'il s'agisse de dépenses d'habillement et l'obligation faite de produire les factures n'a pas été suivie d'effets. Le service a indiqué à la Cour qu'il ferait à l'avenir respecter cette obligation.

Enfin, un nombre significatif (31) d'agents du MNGBS bénéficient de logements dans l'emprise parisienne des Gobelins, dont 10 par nécessité absolue de service (NAS), 13 en vertu d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COPA) et huit d'une convention d'occupation précaire (COP) pour un loyer moyen mensuel inférieur à 5 €/m². Le ministère convient de la nécessité de poursuivre l'élimination des COP.

III - De nombreuses défaillances dans l'accomplissement des missions

Les principales missions confiées au MNGBS sont mal remplies, qu'il s'agisse de la gestion des collections, de leur entretien, de leur enrichissement comme de leur valorisation ou de celle de ses savoir-faire.

A - Des collections pléthoriques et insuffisamment documentées

Fin 2017, le Mobilier national disposait d'une collection de meubles et d'objets (dont les objets textiles, tapis et tapisseries) représentant 100 000 à 110 000 pièces recensées. Si les meubles et objets *stricto sensu* paraissent correctement répertoriés, le fonds textile comporte, quant à lui, entre 25 000 et 35 000 pièces (soieries XVIII^e et Empire, dentelles, drapeaux, tissus coptes et péruviens, mobiliers de campagne et passementerie, tapisseries de siège et les textiles sur rouleau) qui sont enregistrés sur des fiches cartonnées, elles-mêmes classées selon un ordre aléatoire et auxquelles n'est, dans certains cas, associé aucun numéro d'inventaire.

Au-delà de la mention qui figure dans les inventaires qu'il tient, de nombreuses lacunes affectaient encore les éléments de documentation¹⁷⁹, dont chacune des pièces recensées devrait être pourvu et qui sont nécessaires au suivi de leur conservation. Le MNGBS n'a donc pas encore achevé, voire à peine entamé, le « chantier des collections », c'est-à-dire l'ensemble des opérations permettant d'assurer, non seulement sur le plan documentaire, mais aussi sur le plan matériel, la conservation sécurisée de ses objets.

¹⁷⁹ Photographie, caractérisation, localisation etc.

Au 31 décembre 2017, près de cinq ans après la priorité en principe donnée à la caractérisation scientifique des collections, plus de 72 % des objets recensés (hors fonds textile) restent « à différencier », c'est-à-dire à classer par catégorie de valeur¹⁸⁰. De même, la localisation des objets demeure-t-elle encore imparfaitement connue : en mars 2018, selon la base de suivi des collections des objets mobiliers, elle était ignorée ou non renseignée pour 7 872 objets, soit un peu plus de 10 % du total, dont 173 à valeur patrimoniale, 272 à valeur culturelle, 2 421 usuels, 5 006 à différencier ou, selon les époques, 218 du XVIII^e siècle, 1 604 du XIX^e siècle, 4 222 du XX^e siècle et même 66 du XXI^e siècle alors que cette base a commencé d'être utilisée par le MNGBS à la fin des années 1990.

Par ailleurs, la fonction d'ameublement à laquelle sont, en principe, destinées les collections connaît une baisse tendancielle de ses usages. Le fait est que celles-ci correspondent moins que par le passé au goût et aux besoins des administrations dépositaires, plus enclines à choisir du mobilier contemporain. La demande se porte ainsi de plus en plus vers des objets autres que ceux qui sont proposés par le MNGBS et qui ne constituent pas l'essentiel de ses stocks. Il en résulte que la répartition des meubles utilisés par les administrations entre, d'une part, ceux fournis par le Mobilier national et, d'autre part, ceux acquis ou loués directement se déporte de plus en plus vers les seconds, engendrant un flux soutenu de retour d'objets dans l'attente d'une improbable utilisation future. Le solde net des retours d'ameublement entre 2012 et 2017 représente un peu plus de 6 % des 32 500 objets déposés.

Les milliers de mouvements induits par cette activité sont assurés par un service dont les agents sont affectés, du fait d'une moyenne d'âge de ses personnels supérieure à 53 ans en 2017, par les troubles musculo-squelettiques et les accidents du travail provoqués par des années de manutention de charges lourdes. Le MNGBS a indiqué à la Cour qu'il envisageait d'externaliser au moins partiellement cette fonction.

¹⁸⁰ La nomenclature utilisée à cet effet par le MNGBS distingue les « biens culturels à valeur patrimoniale », les « biens culturels de valeur » et les « objets usuels ». La première catégorie désigne les biens culturels les plus précieux, chefs d'œuvre ou œuvres insignes qui ne sont susceptibles d'être utilisés comme meubles meublant que pour le Palais de l'Élysée et les pièces d'apparat des ministères et ambassades. Inaliénables, imprescriptibles et n'ayant pas vocation à être déclassés, ils appartiennent au domaine public. La deuxième catégorie concerne les biens appartenant également au domaine public et recouvre principalement des productions du MNGBS mais aussi des copies de qualité de meubles prestigieux.

La part très importante des collections conservée dans les réserves, l'est en partie dans des conditions de sécurité incertaines et exposée aux risques de vol, d'inondation ou d'incendie, notamment mais pas seulement à Rungis ; certains objets sont infestés de vrillettes xylophages¹⁸¹.

Ces constats invitent d'ores et déjà à s'interroger sur l'opportunité, pour le MNGBS, de conserver un volume aussi important de pièces dont près de 45 % du tiers qui est à ce jour caractérisé ont été rangées dans la catégorie des « usuels ».

B - Un patrimoine mal entretenu et dont l'enrichissement n'intéresse plus guère

Fondé sur la présomption d'une corrélation forte entre l'ancienneté d'un objet des collections et sa valeur, l'article D.113-12 du code du patrimoine prohibe le dépôt d'objets antérieurs à 1800. Or, cette interdiction n'est pas respectée : plus de 2 000 objets antérieurs au XIX^e siècle se trouvent chez des dépositaires autres que les services de la Présidence de la République, qui ne sont pas soumis à cette prohibition. Le ministère a indiqué à la Cour qu'il prévoyait de proposer l'abrogation de cette disposition.

L'appétit des services pour les objets du Mobilier national s'explique en partie par leur quasi-gratuité. L'article D. 113-17 du code dispose, en effet, que les administrations dépositaires ne supportent d'autres frais que ceux de mise en état, de transport, d'entretien et de restauration. Cette restauration est, en principe, effectuée par les ateliers du MNGBS, et, à défaut, par des prestataires habilités. Elle est précédée d'un devis qui, s'agissant des travaux réalisés dans les ateliers du MNGBS, est établi sur des bases très inférieures aux coûts réels : alors que le coût complet d'une journée de travail dépasse 600 €, le tarif pratiqué n'est que de 148 €, ceci afin de rester compétitif en comparaison de prestataires privés qui facturent pourtant entre 400 et 600 € la journée, mais qui travaillent trois à quatre fois plus vite.

¹⁸¹ Notamment ceux du « musée du siècle » transférés fin 2014 de la réserve Perret au Boulevard Ney puis en 2017 dans un entrepôt à Rungis 2.

Ces modalités ne permettent cependant pas d'obtenir le consentement systématique des dépositaires aux travaux de restauration des objets qu'ils ont en usage. Il en résulte que près de la moitié des restaurations nécessaires (hors Présidence de la République¹⁸²) reste pendante (1 176 travaux en attente sur 2 370 estimés entre 2012 et 2017 pour un montant de 1,4 M€ sur un total de 3,2 M€). Ce sont les devis présentés par les ateliers du MNGBS qui suscitent les principales difficultés : 934 000 € (72 %) en attente contre 356 000 € (28 %) pour la sous-traitance extérieure, alors que la proportion est inversée pour les travaux terminés, 573 000 € (27 %) pour les ateliers contre 1 562 000 € (73 %) pour les restaurateurs privés.

Cette situation comporte le risque que les services dépositaires, pour s'épargner ces charges de restauration, renoncent à restituer les objets abîmés et les remettent dans des lieux où des dégradations supplémentaires sont à redouter.

La gestion de la file des travaux à réaliser, qui privilégie la saturation du plan de charge des ateliers du MNGBS sur le recours à la sous-traitance, n'a donc pas pour seule conséquence le renchérissement des travaux pour l'État mais aussi leur non réalisation, et donc la dégradation de son patrimoine.

Parallèlement à cette insuffisance d'entretien des collections, celles-ci ne bénéficient plus guère de l'enrichissement que devrait leur apporter la production issue des manufactures.

Sans doute cette situation est-elle pour partie imputable au fait que la commande publique de meubles ou d'objets – notamment textiles – de prestige n'intéresse plus vraiment les administrations. Néanmoins, le MNGBS ne fait pas, de son côté, preuve des initiatives qui permettrait de la susciter davantage, pas plus qu'il n'est appuyé ou encouragé en cela par la DGCA, pourtant chargée de stimuler la création contemporaine. À cet égard, il est dommageable qu'à l'occasion des grandes opérations de réaménagement qu'ont été le projet Balard du ministère de la défense ou la construction du nouveau palais de justice parisien, le Mobilier national n'ait pas été sollicité et n'ait pas plus proposé de fournir quelques meubles emblématiques ou de concevoir des prototypes en vue de faire réaliser des pièces en série d'ameublement plus courant mais néanmoins original.

¹⁸² Le coût des remises en état des biens « envoyés » à la présidence est supporté par le budget du MNGBS.

Cette problématique de la demande n'en est pas moins fortement liée au facteur limitant que constitue l'insuffisante productivité des ateliers qui pourraient y répondre.

S'agissant des manufactures, la production quotidienne moyenne par personne employée à une opération de tissage au sein d'un même atelier varie amplement d'un trimestre sur l'autre : de 100,8 à 53,8 cm² aux Gobelins entre les deuxième et troisième trimestres 2015 ou de 73,4 à 164,4 cm² pour l'atelier de basse lice de Paris entre les premier et deuxième trimestres 2017. La productivité de l'atelier de basse lice de Beauvais est en moyenne de 150 cm² par licier et par jour quand celle de Paris n'est que de 75 cm², cependant que dans les ateliers privés d'Aubusson, manufacture privée, elle est en moyenne de 500 cm².

Entre 2007 et 2017, il n'est donc sorti en moyenne par an que trois tapis et six tapisseries d'environ 10 m² des manufactures du MNGBS. Et sur ces neuf pièces produites, cinq sont allées directement en réserve, tout comme l'intégralité des tapis de la Savonnerie terminés en 2016 et 2017 et neuf des 10 tapisseries de lice réalisées ces deux années.

Si l'on peut comprendre que l'absence de commanditaire, donc de destination d'usage, ne motive guère les agents – ce que corrobore, a contrario, l'exécution nettement plus rapide des pièces répondant à une demande explicite –, le constat qui peut être dressé au sujet de l'activité des manufactures est plus que préoccupant.

Le « patrimoine » immatériel du MNGBS

La perpétuation de techniques exceptionnelles est une des raisons d'être du MNGBS. Mais le caractère unique de ces savoir-faire pourrait aussi bien être interprétée comme une marque d'obsolescence. La justification de son existence par ce motif suppose que les techniques correspondantes ne soient utilisées que par lui ou qu'elles soient menacées de disparition, et qu'elles constituent, au surplus, le seul moyen d'obtenir un résultat donné. Or, ce constat n'est pas toujours vérifié.

Deux techniques sont employées dans le tissage : la haute et la basse lisse ou lice. Les métiers de haute lisse sont utilisés pour les tapisseries et pour les tapis mais ne sont indispensables que pour les seconds du fait de la lourdeur de ceux-ci. Pour ce qui concerne la tapisserie, les métiers de basse lisse présentent l'avantage de permettre un travail plus rapide, alors qu'il est impossible de distinguer le type de métier sur lequel une tapisserie a été réalisée. Dès lors, la perpétuation de la haute lisse pour la réalisation de tapisserie interroge d'autant plus que les ateliers privés d'Aubusson n'y ont recours que pour les tapis.

Il n'est pas plus satisfaisant s'agissant de l'ARC. Si cet atelier a produit, en 52 ans, 1 041 objets, soit 20 par an, avec des périodes plus ou moins actives, son rythme de production est singulièrement faible depuis 2011 : seulement 25 objets ont été réalisés durant cette période (soit une moyenne inférieure à quatre par an), dont plus des trois quarts (19) sont inutilisés. Alors qu'il s'agissait à l'origine de donner aux designers français les moyens de travailler leur projet (prototype) pour ensuite mieux convaincre les éditeurs, la part des meubles édités est quasi-nulle.

Certains projets rencontrent ainsi des difficultés techniques – partiellement causées par la vétusté des installations et l'obsolescence des machines utilisées – qui allongent considérablement leurs temps de réalisation et distendent les liens entre les créateurs et l'ARC.

Des projets inaboutis de l'ARC

Un projet de table haute circulaire avec treillis métallique, commencé en 2013, n'était pas achevé mi-2018 et le treillis qui en faisait l'originalité n'a pas été réalisé : il a été abandonné au profit d'un trompe l'œil. De même, celui d'un bureau en chêne massif recouvert d'une coque en fibre de lin naturel n'est pas parvenu à obtenir la teinte recherchée et la volonté initiale de les éditer, et donc de les dupliquer, n'a pas prospéré, malgré l'intérêt manifesté par un investisseur privé sollicité par le designer. L'ensemble futuriste en fibre de carbone vernie brillant, conçu à partir de 2007 dans une perspective d'unicité assumée, a nécessité le recours à des techniques que l'ARC ne maîtrisait pas et qui lui ont été apportées par le Pôle de Plasturgie de l'Est (PPE).

C - Une valorisation insuffisante du patrimoine et des savoir-faire

Alors que la richesse du patrimoine dont il a la garde aussi bien que la qualité des savoir-faire dans les métiers d'art qui y sont exercés constituent, pour le MNGBS, des leviers de valorisation économique et de rayonnement culturel, celui-ci peine à en faire usage et à développer en ce sens des activités qui relèvent pourtant de ses missions statutaires.

Certes, à travers sa mission d'ameublement et du fait des objets particulièrement remarquables que contiennent ses collections, l'institution entretient des pratiques constitutives d'une certaine forme de valorisation, ne serait-ce que culturelle, de son patrimoine : présence emblématique dans les lieux où le pouvoir se tient en majesté ; prêts à des institutions culturelles internationales renforçant le rayonnement de l'héritage ancestral ; expositions, événements culturels divers (« Rencontres des Gobelins », ateliers pour les enfants, visites du site et des ateliers). Mais les marges d'amélioration sont encore substantielles.

Le MNGBS ne dispose pas, malgré l'importance de ses emprises immobilières, qui représentent près de 23 000 m² à Paris, de lieu permettant d'accueillir en permanence une partie significative de ses collections. L'habitude a été prise depuis quelques années d'alterner dans la galerie Formigé, aux Gobelins, une exposition des collections patrimoniales et une présentation des créations récentes. Ni l'aménagement de ces espaces, ni une longue période de fermeture commencée en 1972 et achevée en 2007, ni le caractère limité du champ des collections qui n'inclut qu'une partie des arts décoratifs ne favorisent une fréquentation, dont les services tiennent un compte approximatif. À l'exception de l'exposition organisée pour la réouverture (« Trésors dévoilés 1807-2007 » ; 61 000 visiteurs ; 375/jour), le public est clairsemé : moins de 20 000 personnes en moyenne par exposition, 146/jour, un peu plus de 30 000 par an soit moitié moins que Sèvres, le coût net moyen par visiteur s'élevant dès lors à 19 €.

En outre, si le nombre d'objets prêtés à des institutions muséales tierces a cru significativement, notamment à partir de 2014, les statistiques de visiteurs des institutions bénéficiaires sont inconnues du MNGBS.

Par ailleurs, au regard des potentialités que recèle le MNGBS en la matière, le bilan de la valorisation économique de ses savoir-faire et de son patrimoine conduit à en constater la médiocrité. La stagnation de ses ressources propres sur 10 ans en témoigne de façon patente : celles-ci ne représentent en moyenne que 3 % de son coût total et cinq à six fois moins que celles de l'établissement public Cité de la céramique – Sèvres & Limoges.

Alors même que lui fait défaut une commande publique que le MNGBS n'a pas pour autant cherché à réactiver, la résistance de principe de ses personnels à toute perspective de commercialisation en direction du marché privé a singulièrement limité la portée des quelques initiatives qui ont pu être envisagées ou prises à cet effet. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de faire réaliser une tapisserie sur un carton de l'artiste Baselitz, assortie d'une commercialisation d'exemplaires sous-traités à des ateliers privés¹⁸³, s'est heurtée à une très vive opposition des représentants syndicaux au nom de la défense d'une vision strictement régaliennne des missions du MNGBS. Cette situation a participé des raisons qui ont contribué à l'abandon du projet.

¹⁸³ Le projet prévoyait que deux exemplaires soient produits par les manufactures (un pour le MNGBS, un pour l'artiste en paiement de son apport, au prix de revient unitaire de 300 000 €), et trois ou quatre exemplaires sous-traités à des ateliers privés et commercialisés par une galerie moyennant le versement d'une redevance unitaire de 100 000 € permettant de couvrir les coûts de l'épreuve destinée à l'artiste.

Cette résistance n'est peut-être pas insurmontable et la possibilité de travailler pour des commanditaires, même privés, pourrait d'autant plus motiver les agents qu'ils y seraient financièrement intéressés. Toutefois, les délais et les coûts de revient actuels semblent difficilement compatibles avec la compétitivité de ses productions.

Le coût de revient élevé des productions des manufactures

Avec une moyenne de 100 cm² par jour de tissage et de 300 € à 500 € de coût par jour, le prix de revient d'une production des manufactures s'établit entre 300 000 € et 500 000 €, notamment en raison de la faiblesse de la productivité mais aussi des coûts induits par une localisation dans Paris *intra-muros*. À quoi il faut ajouter, dans la perspective de vente à des acheteurs privés, des coûts de commercialisation qui sont loin d'être négligeables, même si le MNGBS s'arrange pour traiter directement avec les clients qu'il aurait démarchés et réussi à intéresser à ses produits. À tout le moins, le prix de vente ne saurait sans doute être inférieur à 1 M€ (voire beaucoup plus si le MNGBS recourt à des intermédiaires commerciaux) – donnée qu'il convient de rapporter aux prix constatés dans des ventes publiques pour des objets similaires (de 30 à 80 000 € pour une œuvre d'Aubusson inspirée et signée de Picasso).

Qu'il s'agisse des manufactures tout autant que de l'ARC, la réinscription des activités de production du MNGBS dans une dynamique de commande publique ou privée s'avère indispensable, non seulement parce qu'il y a lieu pour l'institution de s'acquitter effectivement de sa mission de valorisation, mais également parce qu'elle constitue un levier d'amélioration de la productivité de ces activités.

Enfin, dans la perspective de diminuer ses charges ou d'augmenter ses ressources propres et, par là-même, de dégager quelques marges de manœuvre financières lui permettant d'investir aux fins d'accroître son efficacité et son efficience, le MNGBS doit engager une politique d'optimisation de ses implantations immobilières, notamment en relocalisant hors des bâtiments historiques parisiens les activités de production dont la présence contrevient à la logique économique, de même qu'en recherchant des implantations moins onéreuses pour ses espaces de stockage situés en Île-de France.

Dans la même perspective, le MNGBS doit engager une politique volontariste de mise en vente des meubles et objets qui ne sont manifestement pas indispensables à la préservation de la qualité des collections dont il a la garde.

Sur ce point, il faut rappeler que les meubles et objets des collections du MNGBS, qui sont soumis au régime d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité applicable aux collections nationales, peuvent néanmoins faire l'objet d'un déclassement qui autorise dès lors leur cession. Il en va de même pour les objets qu'il produit et qui, en vertu des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 23 décembre 2002, entrent directement dans ses collections.

Au regard de la composition de ses collections, le MNGBS estime qu'environ 30 % des objets qu'il gère pourraient être aliénés ou mis au rebut. Il n'en reste pas moins que, de 2004 à 2013, les cessions n'ont concerné en moyenne que 150 objets par an, pour une valeur unitaire légèrement supérieure à 180 €, tandis que depuis 2016 les cessions réalisées après déclassements, notamment de meubles de style Empire, ne se sont pas avérées très productives : à peine plus de 1 000 € au total en 2017 pour trois ventes organisées lors du premier trimestre de l'année sans publicité sur le site internet, le compte Facebook ou le fil Twitter du MNGBS. Ces ventes au fil de l'eau ne sont pas le plus sûr moyen d'en maximiser les produits alors que si l'on s'en tient aux seuls objets usuels à ce jour caractérisés comme tels¹⁸⁴, le gisement potentiel est estimé à 15 M€.

Compte tenu du prestige attaché à la marque « Mobilier national », il y a lieu de penser que de grandes ventes, organisées en recourant aux méthodes promotionnelles et à la « mise en scène » qu'emploient les maisons privées de vente en pareille circonstance, seraient de nature à augmenter sensiblement les ressources tirées d'une politique organisée de cessions dont l'opportunité ne semble pas contestable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des constats qui précèdent, la situation actuelle du Mobilier national ne saurait perdurer. Indispensable, la mise sous tension de l'activité doit être engagée sans attendre. Elle n'aura néanmoins de sens que si la réflexion stratégique demandée au directeur est replacée dans un cadre plus large, portant sur la structuration générale des activités qui participent des missions exercées aujourd'hui par l'institution.

¹⁸⁴ Ce qui ne fait pas entrer en ligne de compte les « biens culturels de valeur », évidemment pas les « biens culturels à valeur patrimoniale » et ne prend pas en considération la masse d'objets usuels incluse dans les 56 120 biens encore à différencier.

Dès lors que ne sont plus avérées la cohérence opératoire et l'efficacité des interactions qui ont historiquement justifié la conjugaison de ces missions sous l'égide d'une même structure l'opportunité de conserver le MNGBS dans son périmètre actuel d'activités est une question qui doit être posée.

S'il estime que les métiers d'art ont encore besoin d'être soutenus et ne sont pas en mesure de perpétuer leur excellence hors son intervention, l'État n'en doit pas moins reconsidérer les conditions dans lesquelles les activités correspondantes peuvent continuer d'être exercées. Il convient de s'interroger, pour chacune d'elles, sur le besoin qu'a l'État d'en conserver la gestion directe – qu'il serait néanmoins indispensable d'assujettir à une rationalité économique minimale – ou sur l'intérêt qu'il pourrait avoir à les déléguer ou les sous-traiter, tout en demeurant le garant de la rigueur scientifique et de la qualité des prestations dont il serait alors le maître d'ouvrage ou le commanditaire.

Ce préalable doit ensuite conduire à s'interroger sur l'architecture organique et statutaire la plus appropriée à l'optimisation de ces activités. Dans cette perspective, deux options se présentent : soit conserver le périmètre actuel du MNGBS, mais au prix d'une profonde transformation de ses modes de fonctionnement, de sa gouvernance, voire de son statut ; soit procéder à une recomposition de l'ensemble, en distinguant :

- l'activité de création et de fabrication, qui pourrait constituer avec celles de Sèvres un grand établissement des manufactures françaises ;*
- l'activité relative à la gestion des objets de qualité muséale, qui gagnerait à être assumée par des établissements dont c'est la fonction spécifique et qui disposent des espaces d'exposition adaptés ;*
- et la fonction d'ameublement, dont le champ d'intervention pourrait être revu afin d'être circonscrit aux besoins avérés et strictement nécessaires des administrations.*

En tout état de cause, il importe d'engager sans plus attendre la redynamisation des activités du MNGBS, la remobilisation de ses équipes et le développement de la valorisation de son patrimoine.

À cet effet, la Cour formule les recommandations suivantes :

La rationalisation du fonctionnement :

1. *dans le cadre du futur schéma directeur immobilier, transférer sur des implantations moins onéreuses les activités de production installées à Paris et l'excédent des réserves qui ne pourrait être gardées à Pantin ou à Perret ;*
2. *recourir systématiquement à la sous-traitance chez les prestataires agréés dès lors que leurs devis sont inférieurs aux coûts complets des ateliers du MNGBS et en tirer les conséquences sur le format des effectifs de ceux-ci lorsque l'offre privée est performante ;*
3. *proscrire la « perruque », c'est-à-dire l'utilisation par les agents, à des fins privées, des moyens publics de production.*

La remobilisation des équipes :

4. *mettre en place un système automatique de suivi des présences sur les lieux de travail avec des badges individuels ;*
5. *prendre en compte dans les rémunérations indemnitaires (RIFSEEP) des agents des ateliers les qualités et quantités de leurs productions individuelles.*

L'amélioration de la préservation et de la valorisation du patrimoine national :

6. *diversifier le recrutement des jurys de concours des métiers de restauration ;*
 7. *pour l'activité d'ameublement, mettre à l'étude la substitution d'une location mobilière assise sur la valeur d'assurance des objets déposés au système actuel de dépôt gratuit.*
-

Réponses

Réponse du directeur du Mobilier national des manufactures des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie.....	268

Destinataire n’ayant pas observation

Ministre de l’action et des comptes publics

Destinataire n’ayant pas répondu

Ministre de la culture

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU MOBILIER NATIONAL
DES MANUFACTURES DES Gobelins, DE BEAUVAIS
ET DE LA SAVONNERIE**

Nommé le 12 février 2017 à la tête du Mobilier national et des manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie en 2018, j'ai choisi de porter un projet ambitieux pour cette institution singulière, multiséculaire, fleuron du patrimoine français, de la création et de l'excellence des savoir-faire et des métiers d'art.

La feuille de route que je souhaite mettre en œuvre, et que j'ai présentée au Ministre de la Culture et à la direction générale de la création artistique, chargée de notre tutelle, s'appuie sur le travail de réforme engagé par mes prédécesseurs. Il s'agit d'inscrire pleinement cette institution dans son siècle. J'entends m'appuyer pour y parvenir sur le concours de l'ensemble du personnel qu'il convient de mobiliser sur une stratégie ambitieuse, claire et assumée qui redonne du sens et de la visibilité à une institution qui dispose d'atouts considérables et dont les richesses restent encore trop méconnues.

Au terme de son contrôle, 20 ans après un précédent contrôle intervenu en 1997, la Cour fait le constat sévère, d'une institution qui serait « à bout de souffle » : d'une part ses missions actuelles seraient peu cohérentes, son statut de service à compétence nationale inadapté et les mouvements nombreux à la tête de l'institution ses 5 dernières années n'auraient pas été propices aux profonds changements qu'elle appelle de ses vœux. D'autre part, la gestion des ressources humaines y serait sclérosée. Enfin, les cinq missions qui lui ont été confiées d'ameublement, de création, de conservation, de valorisation des collections et de diffusion seraient insuffisamment ou mal remplies. Elle formule en ce sens un certain nombre de recommandations, au nombre de 7, auxquelles il m'appartiendra d'apporter des réponses adaptées.

Si certaines des insuffisances soulignées et des critiques formulées sur l'efficiencia et les conditions d'exercice des missions confiées à cette institution ne peuvent être contestées, il n'est pas possible d'affirmer que la création de cette institution serait le fruit des hasards de l'histoire, raison pour laquelle elle serait chargée de missions hétérogènes difficilement conciliables voire incompatibles. La seule solution pour remédier à cette situation constituerait, selon la Cour, en un démembrement qui conduirait à séparer à l'avenir création et patrimoine, ameublement et restauration et à abandonner la mission d'ameublement de l'établissement sans trop savoir comment et par qui elle pourrait à l'avenir mieux être exercée.

Les manufactures, dès leurs origines, ont produit des tapisseries, des tapis, des meubles et des objets destinés au Garde-meuble et à l'ameublement de nos édifices officiels. La réunion en 1937 du Mobilier national aux manufactures au sein d'une même institution est donc en parfaite cohérence avec le projet visionnaire de leurs fondateurs qui en ont vu des sources d'enrichissement mutuelles entre création et ameublement. La création sert la mission d'ameublement qui lui donne en retour de la visibilité et une utilité. C'est ainsi qu'ambition culturelle et utilité sociale, voire économique au début de l'histoire des manufactures, ont toujours été intimement liées, ab-initio. J'entends pour ma part réaffirmer et mettre en avant ces deux missions fondamentales.

Le Mobilier national et les manufactures ont toujours été des lieux de création contemporaine « Modernes depuis des lustres », pour reprendre le titre d'un article qui vient de leur être consacré, ces institutions ont été conçues, dès l'origine par Louis XIV et Colbert, comme de véritables outils de diplomatie culturelle qui, à travers leurs missions d'ameublement des lieux de pouvoir, irriguent et soutiennent l'éco-système des métiers d'art, et contribuent, par effet de levier, à l'image de la France et son rayonnement dans le monde entier, que ce soit dans le domaine de l'art, de la création, du design, des arts décoratifs, éléments essentiels de la culture française. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'institution est membre du Comité Colbert.

Les critiques et recommandations de la Cour des comptes doivent cependant amener cette institution d'excellence à continuer sa transformation, et améliorer son fonctionnement pour faire face aux besoins de ses commanditaires, et du grand public, et démontrer plus que jamais son utilité sociale au XXI^e siècle.

Cette institution n'a bénéficié d'aucun investissement depuis des décennies. Des efforts récents de sa tutelle, une volonté politique affirmée et un nouveau projet permettent d'envisager cependant de lui donner « un nouveau souffle ».

Je ne peux que souscrire aux conclusions de la Cour qui souligne la faiblesse des fonctions supports : juridique, budgétaire, comptable, ressources humaines, logistiques, maintenance, immobilier, informatique... Ces fonctions sont indispensables à la bonne marche d'un établissement et leur renforcement doit permettre à l'ensemble des services, et principalement aux directions des collections et de la production qui regroupent quelque 270 techniciens d'art et de chefs des travaux d'art, de mieux fonctionner à l'avenir. Avec l'aide de la direction générale de la création artistique je veillerai au renforcement de ces moyens.

L'insuffisance de moyens financiers est notable. Et cela que ce soit pour fonctionner, se développer, investir dans les ateliers, renouveler le parc automobile ou le parc des machines. Il en est de même pour entretenir le patrimoine immobilier qu'elle occupe aujourd'hui notamment au cœur de Paris, son siège historique, classé dans son intégralité au titre des monuments historiques ou en région, notamment aux manufactures de Beauvais et de Lodève qui n'avaient fait l'objet d'aucun travaux depuis leur réfection ou leur construction dans les années 80.

Cette situation combinée à une tentation de repli sur soi ont été peu propices à une politique de développement ambitieuse. Néanmoins, les efforts consentis par la tutelle ces dernières années ont permis d'établir une programmation des achats, et de reprendre progressivement les investissements nécessaires : nouveau site Internet, achat de véhicules, nouvelles machines pour l'atelier de recherche et création (cabine de peinture, machine d'usinage 5 axes, machine à découpe jet d'eau, machine à découpe laser, imprimante 3 D), travaux de réfection de la manufacture de Lodève engagés fin 2018, étude en cours pour la réfection de la manufacture de Beauvais, travaux de mise en sécurité incendie, de réfection de la cour d'honneur et des façades du bâtiment Perret. Ces efforts devront être poursuivis et amplifiés en cohérence avec le projet de service et la feuille de route de l'établissement.

Par ailleurs, l'institution a déjà engagé une partie des réformes importantes et nécessaires que demande la Cour.

Le Mobilier national, malgré les nombreux mouvements intervenus à sa tête depuis 5 ans, a initié et conduit avec succès, de nombreux projets et réformes qui lui permettent d'envisager l'avenir avec plus de sérénité : au printemps, va être déployée la nouvelle application de gestion des collections, disponible en web access, qui va remplacer l'ancienne application qui était presque trentenaire et devenue obsolète. Ce nouvel outil va permettre d'améliorer par ses nouvelles fonctionnalités, la gestion d'une collection importante riche de plus de 100 000 objets. Il était une condition préalable et nécessaire à la conduite du chantier des collections qui doit aboutir à une gestion scientifique et raisonnée de celles-ci, en cohérence avec la réorganisation d'ensemble des réserves. Il va faciliter le suivi des dépôts et du récolement auprès des quelque 600 dépositaires, en France et dans le monde.

Le fait que notre institution soit la première à déployer cet outil, est un signe particulièrement encourageant qui montre sa capacité d'innovation et de transformation.

De la même façon, le Mobilier national a été lauréat de l'appel à projet des entrepreneurs d'intérêt général (EIG) porté par Etalab et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). Au terme d'à peine un an de développement, nous allons pouvoir nous doter d'une plate-forme de diffusion de ces collections, destinée aussi bien aux professionnels qu'aux chercheurs et au grand public, accessible par internet et par mobile, contribuant à faire connaître et partager un patrimoine matériel et immatériel d'une richesse exceptionnelle. Ce patrimoine est d'abord celui de la nation. En mettant en lumière ses collections, le Mobilier national ambitionne de faire partager et découvrir les métiers et savoir-faire qui y sont associés et contribuer ainsi à faire rayonner la richesse d'un domaine des arts décoratifs qui fait la renommée de la France dans le monde.

Le déploiement de ces nouveaux outils va permettre, en sécurité, de poursuivre la politique volontariste de dépôt notamment, auprès des châteaux-musées, d'une partie de ses collections qui, si elles ne présentent plus aujourd'hui d'intérêt d'usage pour l'ameublement, peuvent contribuer en revanche, par leur caractère patrimonial, à l'attractivité et la mise en valeur des monuments sur tout le territoire comme cela a été fait à Hardelot, Azay-le-Rideau, Chambort, Saché, Candé, Yverres, Duras, etc. Cela passe également par le déclassement d'une autre partie des collections mobilières qui, de moindre valeur patrimoniale et sans usage, pourront être acquises par le public à travers des ventes que je souhaite organiser comme m'y invite la Cour dans ses recommandations.

Depuis 2017, enfin, est entrée en vigueur la réforme du centre de formation du Mobilier national. Les élèves qui ont désormais le statut d'apprenti pourront passer en deux ans un CAP et un BMA délivré par l'Éducation nationale en partenariat avec l'école Boulle. En permettant un renforcement de la formation initiale, et en délivrant des diplômes reconnus, facilitant les réorientations et les reclassements futurs, l'institution a adopté une réforme fondamentale qui répond aux critiques d'endogamie de son personnel formulées par la Cour.

Ces exemples témoignent de la capacité de l'établissement à se renouveler, loin de l'immobilisme qui lui est reproché.

La rationalisation et la réorganisation de l'activité du Mobilier national doivent constituer une priorité.

Lancée le 9 février 2016 avec l'appui de l'opérateur pour le patrimoine immobilier de la culture (OPPIC), l'élaboration du schéma directeur immobilier entre enfin dans sa dernière phase. Il sera adopté en 2019, en cohérence avec le projet de service et la feuille de route de l'établissement.

Si la question de la rationalisation de l'activité et de l'amélioration de son fonctionnement est posée, la cartographie générale d'implantation de l'institution entre Paris et la région ne me paraît pas devoir être remise en cause. En effet, outre son siège historique situé à Paris dans le XIII^e arrondissement, le Mobilier national dispose également de 5 implantations plus modestes en Région à Alençon (atelier de dentelle à l'aiguille), Aubusson (atelier de restauration de tapisserie), Beauvais (manufacture de tapisserie de basse lisse), Le Puy-en-Velay (atelier de dentelle à l'aiguille) et Lodève (manufacture de tapis de Savonnerie). Ces ateliers en région disposent d'un fort ancrage territorial. Ils participent pleinement à la vie culturelle locale et disposent d'un fort potentiel de développement autour de la valorisation des savoir-faire et du patrimoine immatériel. Les élus y sont particulièrement attachés. Mais contrairement aux suggestions de la Cour, le Mobilier n'y dispose pas de réserves foncières ou de locaux disponibles, notamment à Beauvais.

Les enjeux les plus importants concernent donc aujourd'hui le site parisien. Le parc immobilier doit y être rationalisé en prenant en compte un nouveau schéma général d'organisation des services intégrant des améliorations par rapport au fonctionnement actuel avec pour objectif de faire prévaloir une logique fonctionnelle au bénéfice de la sécurité des biens et des personnes, des conditions de travail, et du fonctionnement des ateliers et des manufactures, tout en améliorant les conditions de conservation des collections. Il s'agit par ailleurs de diminuer les coûts de gestion liés à la location de réserves externalisées. Le projet mutualisé de réserve commune avec le Centre national des arts plastiques (CNAP) à Pantin, à l'horizon 2022, est une opportunité qui doit permettre, de quitter définitivement ces mêmes réserves extérieures dont les coûts de location grèvent lourdement le budget de fonctionnement de notre institution.

L'institution doit enfin à l'avenir justifier pleinement de son utilité sociale voire économique. Elle doit valoriser son patrimoine matériel, immatériel et ses créations.

Le relatif désintérêt pour les pièces textiles durant la deuxième moitié du XX^e siècle, ont écarté les manufactures de la commande privée – qui était pratiquée contrairement à une idée répandue – et réduit la commande publique. Les commanditaires publics eux-mêmes ignorent souvent qu'ils peuvent recourir aux ateliers du Mobilier national pour réaliser des pièces ornementales de prestige.

Cette faiblesse de la demande permet d'expliquer, sans pour autant les justifier, les délais de production très longs qui peuvent être, comme l'indique la Cour, considérés comme excessifs. Il conviendrait de trouver des mesures correctives si les indications et comparaisons fournies qui semblent montrer dans le temps une importante baisse de la productivité étaient avérées. A contrario, les exemples récents prouvent que, lorsque la mise sous tension est effective à l'occasion d'une commande – comme celle passée par la Cour des comptes à l'occasion de son bicentenaire ou par la cathédrale de Rouen en 2014, ou la tapisserie du temps de 35 mètres de long pour l'ouverture du Louvre Abu Dhabi en novembre 2017 et les tapisseries de Claude Rutault d'après la dame à la Licorne pour l'exposition du musée de Cluny en 2018 – les ateliers ont montré leur capacité à relever ces défis et respecter les contraintes calendaires très serrées de production et de livraison.

C'est pour cela qu'il convient de veiller à ce que les œuvres produites aient une finalité affirmée dès leur mise en production et répondent à des commandes ou des projets : tapisseries pour la CNIL ou pour la Caisse des dépôts et consignations, en cours de production, tapis de Lodève pour l'institution de la Légion d'honneur qui vient de démarrer.

L'Atelier de recherches et de créations (ARC), fondé en 1964 par André Malraux pour promouvoir le design en France, permet aux designers français de tester, en mobilisant des techniciens d'art de très haut niveau, des choix techniques et esthétiques que les entreprises ou studios de création de mobilier ne peuvent se permettre de financer, la phase de prototypage étant la plus longue et la plus coûteuse. Là encore l'excellence de cet atelier qui a créé 600 pièces depuis 1964 n'est plus à démontrer. C'est ainsi qu'il a été choisi par Jean Nouvel pour produire 7 lustres monumentaux destinés au restaurant du Louvre Abou Dabi en 2018. Des actions d'ouverture ont par ailleurs permis au Mobilier national de renouer avec la politique de réédition de l'atelier. Le groupe ADP a ainsi passé commande de 15 fauteuils en fibre de carbone créés par l'ARC avec le designer Chistian Ghion pour l'aménagement du pavillon d'Orly. Satisfait de cette prestation, le groupe a demandé au même designer de créer 3 tables basses pour compléter l'ensemble. Elles ont été réalisées en cinq mois. Cela montre la capacité de l'atelier à s'inscrire dans une recherche technique poussée à un niveau d'excellence.

Mais ce travail serait incomplet s'il n'était vu, connu et diffusé auprès du plus grand nombre via une relance de la politique d'édition comme cela l'a été dans le passé avec le designer Pierre Paulin. Des projets sont en cours avec Ligne Roset, Ymer et Malta ou la Bibliothèque nationale de France qui montrent qu'ici encore, le Mobilier national ne doit plus s'abstraire des dimensions économiques des projets et étudier systématiquement la possibilité d'éditions de ces prototypes et modèles.

La tension permanente entre usage et patrimoine dans cette institution qui n'est, il faut le rappeler, pas muséale, permet également de comprendre la difficulté à appréhender les manières de travailler des 7 ateliers de restauration du Mobilier national. En effet, les comparaisons avec les ateliers privés doivent être nuancées par le fait que l'intervention sur des objets de prestige (en cours de patrimonialisation) ayant une vocation d'usage nécessite des gestes et des protocoles particuliers qui, souvent, ne sont pas comparables avec ceux des ateliers privés auxquels les propriétaires recourent soit pour des raisons d'usage (aux dépens de la conservation), soit pour des raisons patrimoniales, hors de tout usage (sans préoccupation de solidité structurelle).

Ces particularités sont à prendre en considération, même si elles n'expliquent pas l'ensemble des différences lorsqu'il s'agit de produire des devis de restauration. Il me semble que la proposition de la Cour pour ce qui est de l'adoption d'un nouveau système de contribution financière des administrations bénéficiaires des dépôts du Mobilier national est tout à fait pertinent et méritera d'être expertisé.

Signe encourageant, l'activité de dépôt de mobiliers et œuvres textiles en 2017 a augmenté de 143 % par rapport à 2011, c'est-à-dire qu'elle a été multipliée par presque 2,5 fois. Cela témoigne d'une forte augmentation de l'activité du Mobilier national et de l'intérêt renouvelé des dépositaires pour ses créations et ses collections. En tout état de cause, l'article D. 113-12 du code du patrimoine qui précise que les œuvres antérieures à 1800 ne peuvent être déposées devra être modifié car il ne fait plus sens aujourd'hui.

En conclusion, si certaines des critiques de la Cour sont fondées, elles méritent au regard de l'ensemble des éléments que je viens de rappeler d'être fortement nuancées. L'institution fait montre de sa capacité à relever de nouveaux défis. Je suis certain pour ma part que la mobilisation et l'enthousiasme de l'ensemble du personnel et le soutien de la direction générale de la création artistique et du ministère, permettront de réaffirmer l'utilité culturelle et sociale de ce trésor vivant et de le transmettre aux générations futures, comme c'est le cas depuis 350 ans.

Chapitre IV

Les territoires

1. Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur
2. La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider
3. La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir
4. Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan

1

Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur

PRÉSENTATION

L'Île-de-France est, tout à la fois, la première région économique du pays et celle où les disparités économiques et sociales entre communes sont les plus fortes. Elle concentre 30 % du PIB national et présente le revenu médian par unité de consommation¹⁸⁵ le plus élevé¹⁸⁶, mais se caractérise dans le même temps par le plus fort degré d'inégalité économique des régions métropolitaines, avec un rapport inter-décile de 4,5¹⁸⁷.

Parmi les vingt communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, treize se situent en banlieue parisienne. Au sein de la région, ces territoires sont particulièrement concentrés : dix de ces communes sont membres de seulement trois établissements publics de coopération intercommunale. Le revenu disponible¹⁸⁸ médian dans les Hauts-de-Seine est supérieur de plus de 50 % à celui mesuré en Seine-Saint-Denis.

¹⁸⁵ L'unité de consommation est une unité de référence permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente en ramenant le nombre de personnes les composant à un nombre d'unités de consommation. La pondération retenue est la suivante : 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage, 0,5 unité de consommation pour les autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 unité de consommation pour les enfants de moins de 14 ans.

¹⁸⁶ 22 639 € en 2015 (Insee).

¹⁸⁷ Signifiant que le niveau du revenu disponible au-dessus duquel se situent les 10 % des ménages les plus riches est 4,5 fois plus élevé que celui au-dessous duquel se situent les 10 % des ménages les plus pauvres.

¹⁸⁸ Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales, y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage, nets des impôts directs.

Alors que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations vivant dans la précarité socio-économique, habitant dans de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et percevant des ressources limitées.

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé douze des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %¹⁸⁹. Elle a également examiné la gestion des deux communautés d'agglomération comprenant la moitié de ces communes, Est Ensemble et Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), avant leur transformation en établissements publics territoriaux¹⁹⁰.

Au terme de ces travaux, la Cour relève que ces communes ont connu un modèle de développement urbain source de nombreuses difficultés (I). Soumises de ce fait à des contraintes de gestion majeures (II), l'amélioration de leur situation requiert la mise en œuvre de mesures structurelles (III).

I - Un développement urbain source de nombreuses difficultés

En raison du type de développement qu'elles ont connu au début de la seconde moitié du XX^e siècle, ces communes accueillent aujourd'hui une population en situation de précarité économique et sociale (A). Elles disposent en conséquence de ressources fiscales relativement faibles (B).

¹⁸⁹ Aubervilliers (45,5 %), Bagnolet (30,8 %), le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Clichy-sous-Bois (45,3 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %), et Sevran (31,6 %) en Seine-Saint-Denis, Garges-lès-Gonesse (39,7 %), Sarcelles (33,6 %) et Villiers-le-Bel (37 %) dans le Val-d'Oise, et Grigny (45,5 %) dans l'Essonne. Ces taux correspondent à la proportion d'habitants dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Le niveau de vie correspond au revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation qui composent ce ménage. Il est donc identique pour tous les individus d'un même ménage.

¹⁹⁰ Sur la réforme de l'intercommunalité en Île-de-France, cf. l'encadré *infra*.

A - Une situation de fragilité économique et sociale

Ces communes se caractérisent par un développement urbain marqué par l'édification de grands ensembles de logements au début de la seconde moitié du XX^e siècle. Conséquence de cette histoire, leur population est aujourd'hui jeune et en situation de fragilité économique et sociale.

1 - Un développement urbain brutal

La rapide croissance de la population de ces communes a nécessité l'édification en leur sein de grands ensembles de logements des années 1950 aux années 1970¹⁹¹. La ville de Sarcelles, située dans le Val-d'Oise, a ainsi vu le nombre de ses habitants multiplié par six en vingt ans, d'un peu plus de 8 000 au milieu des années 1950 à 55 000 en 1975. À Grigny, dans l'Essonne, les quartiers de Grigny 2 et de la Grande Borne, qui comptent environ 8 500 logements, ont été construits entre la fin des années 1960 et le début des années 1970. La population de la commune est ainsi passée de près de 1 000 habitants en 1954 à près de 26 000 en 1975. Durant la même période, la population de la commune de Clichy-sous-Bois a été multipliée par quatre.

À la suite de ce choc urbain, la croissance démographique s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, bien qu'à un rythme nettement moins soutenu. Certaines communes enregistrent même une stagnation, voire une légère baisse de leur population ces dernières années, telles Sarcelles et Sevran.

Conséquence de leur mode d'urbanisation, ces communes accueillent une part importante de logements locatifs sociaux, comprise entre un tiers et la moitié des résidences principales¹⁹². De façon plus générale, elles comptent toutes au moins un quartier prioritaire de la ville (QPV), et parfois plusieurs, et sont susceptibles de voir une partie de leur population résider en habitat indigne au sein du parc locatif privé. Les trois quarts des habitants de Clichy-sous-Bois résident ainsi dans une zone de géographie prioritaire de la ville tandis que Saint-Denis compte huit QPV et que plus de 20 % de sa population résident en parc privé potentiellement indigne¹⁹³.

¹⁹¹ Ces programmes de constructions étaient également liés à la mise en œuvre de plans de lutte contre l'habitat insalubre.

¹⁹² 50 % à Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel et entre 30 % et 50 % à Aubervilliers, Saint-Denis, Le Blanc-Mesnil, Bagnolet ou Garges-lès-Gonesse (données au 1^{er} janvier 2013, provenant de l'Association professionnelle au service des organismes HLM de la région Île-de-France).

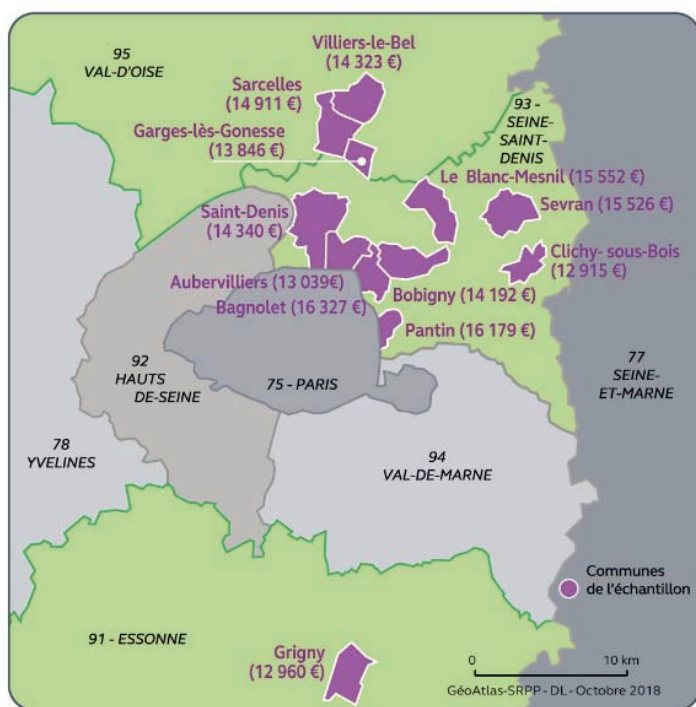
¹⁹³ Le parc privé potentiellement indigne est estimé par l'Agence nationale de l'habitat et le ministère de la cohésion des territoires. Sont considérés comme potentiellement indignes les logements du parc privé relevant des catégories « ordinaire », « médiocre » ou « très médiocre » du classement cadastral initialement « vétustes » ou « délabrés » et occupés par des ménages à bas revenus.

2 - Une population jeune

Alors même que la tendance générale est au vieillissement de la population française, ces communes comptent parmi les plus jeunes. Près de la moitié des habitants de Clichy-sous-Bois et de Grigny a moins de 25 ans. Cette proportion atteint 38 % à Bobigny et 35 % à Aubervilliers, contre 30 % en France métropolitaine¹⁹⁴.

Territoires d'accueil des migrants, ces collectivités comptent aussi un pourcentage élevé de populations étrangères. Si le département de la Seine-Saint-Denis enregistre le plus fort taux d'étrangers en France avec 23 % de sa population, contre 7 % en moyenne sur le territoire métropolitain, plusieurs communes enregistrent des proportions supérieures¹⁹⁵.

Carte n° 1 : revenu médian disponible par unité de consommation au sein des communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes, données Insee

¹⁹⁴ Insee, recensement de la population 2015.

¹⁹⁵ Insee, recensement de la population 2015. Environ un tiers de la population d'Aubervilliers, Clichy-sous-Bois, Bobigny et Saint-Denis est étrangère.

Dans l'ensemble, leurs habitants connaissent des situations de fragilité socio-économique. Alors qu'en 2015, la médiane du revenu disponible par unité de consommation (UC) était de 22 639 € dans la région Île-de-France, elle se situait entre 12 900 € et 15 000 € à Aubervilliers, Bobigny, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Saint Denis, Sarcelles, Villiers-le-Bel et Grigny, commune la plus pauvre de l'échantillon. Le quartier de Grigny 2 est le plus déshérité d'Île-de-France avec une médiane du revenu disponible par UC de 8 892 €.

La faiblesse du niveau de revenu s'explique d'abord par le nombre important de familles monoparentales et un taux élevé de chômage. En 2015, ce dernier se situait entre 20 et 25 % dans les communes de Clichy-sous-Bois, Grigny, Aubervilliers, Saint-Denis, Bobigny, Sarcelles et Villiers-le-Bel au lieu de 12,8 % en moyenne en Île-de-France¹⁹⁶.

Le manque de qualification d'une partie des populations locales explique parfois davantage cette situation que l'absence d'emplois à pourvoir. Certaines communes, en particulier celles jouxtant Paris, après avoir subi un mouvement important de désindustrialisation dans les années 1980 et 1990, connaissent depuis quelques années un réel dynamisme économique qui ne bénéficie cependant que peu à leurs habitants dont la formation ne répond souvent pas aux besoins de ces nouvelles activités.

Le phénomène se rencontre dans les communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, qui enregistrent des taux de chômage très supérieurs à la moyenne en dépit de l'implantation d'un nombre croissant d'entreprises. Si le territoire de l'établissement public territorial de Plaine Commune¹⁹⁷ comprend d'ores et déjà un quartier d'affaires, 86 % des emplois de cadre y sont occupés par des actifs originaires de communes extérieures. Dans le même temps, près des deux tiers des actifs originaires des communes membres bénéficiant d'un emploi sont des ouvriers¹⁹⁸.

B - Des communes aux faibles ressources fiscales

Ces communes, dont les habitants ne disposent que de faibles capacités contributives, profitent en outre peu des impôts économiques, malgré des bases parfois dynamiques.

¹⁹⁶ Taux de chômage au sens du recensement de la population (Insee).

¹⁹⁷ Regroupant les communes d'Aubervilliers, La Courneuve, Épinay-sur-Seine, L'Île Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse.

¹⁹⁸ Atelier parisien d'urbanisme (APUR), *Population, logement, emploi : analyse des résultats du recensement 2013, partie 3 : l'emploi*, septembre 2017.

1 - Une fiscalité sur les ménages au rendement variable

La pauvreté de la population n'implique pas systématiquement que le territoire soit dénué de ressources. Pantin, dont le taux de pauvreté était de 31,2 % en 2015, affiche un potentiel financier¹⁹⁹ de 1 760 € par habitant, largement au-dessus de la moyenne des communes de la même strate (1 263 €). Les communes de Saint-Denis (1 612 €), Bagnole (1 408 €) et Bobigny (1 362 €) connaissent une situation comparable.

En effet, si, du fait de la situation de précarité économique de leur population, la plupart de ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes dites « ménages »²⁰⁰, ce n'est pas le cas de toutes. Les bases par habitant des communes de Pantin, Bagnole et Saint-Denis sont ainsi 20 à 25 % supérieures à la moyenne de leur strate, leur permettant de disposer de ressources fiscales plus élevées que cette moyenne.

Les neuf autres collectivités de l'échantillon font face à la faiblesse de leurs bases d'imposition mais toutes ne s'en accommodent pas de la même manière. Certaines ont fixé des taux d'imposition relativement élevés, permettant de compenser pour partie la faiblesse des bases. C'est notamment le cas de Sevran dont le produit par habitant de la fiscalité « ménages » est proche du niveau moyen des communes de la même strate²⁰¹ alors que le montant des bases par habitant de ces impôts y est inférieur d'un tiers.

Dans d'autres communes, le produit supplémentaire résultant d'une hausse des taux ne suffirait pas nécessairement à compenser le risque de départ de foyers imposables, déjà peu nombreux, et de perte de potentiel fiscal. Plusieurs communes de l'échantillon ont pour cette raison maintenu leurs taux à des niveaux proches, voire inférieurs à la moyenne de leur strate. Villiers-le-Bel a ainsi fixé le taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties inférieurs de près de 5 et 3 points à la moyenne des communes de la même strate. Les produits des trois impôts « ménages » s'y élèvent à 334 € par habitant, montant inférieur de plus de 40 % à cette moyenne²⁰².

¹⁹⁹ Le potentiel financier d'une commune est une mesure de sa richesse théorique. Il est égal à son potentiel fiscal majoré de certaines dotations versées par l'État. Le potentiel fiscal est calculé, pour l'essentiel, en appliquant les taux moyens nationaux d'imposition à ses bases fiscales.

²⁰⁰ Taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

²⁰¹ Strate nationale.

²⁰² Données DGFIP et DGCL.

De tels écarts s'observent aussi en matière de stratégies d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation : la commune de Bobigny a ainsi mis en place un abattement général à la base réduisant le produit perçu de 2,5 à 2,8 M€ par an selon les exercices, ce qui équivaut à une réduction d'environ cinq points du taux de taxe d'habitation.

Ces communes sont en outre particulièrement concernées par le manque à gagner dû à l'abattement de 30 % sur les bases de taxes foncières des logements à usage locatif situés dans un QPV faisant l'objet d'un contrat de ville, qui n'est compensé par l'État qu'à hauteur de 40 %²⁰³.

2 - Des communes qui profitent peu du potentiel des impôts économiques

Certaines de ces communes bénéficient d'un dynamisme économique lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux²⁰⁴. Cette évolution ne suffit cependant pas à résorber les difficultés auxquelles elles font face. En effet, depuis 2010, les produits de la fiscalité économique sont perçus par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communes, qui ont perdu leur pouvoir de taux en la matière, reçoivent seulement des EPCI une attribution de compensation²⁰⁵.

En outre, d'importantes inégalités au sein même des territoires de ces communes peuvent être constatées. Les populations connaissant les plus grandes difficultés socio-économiques sont généralement concentrées dans des quartiers qui abritent les grands ensembles de logements sociaux. Elles ne bénéficient pas des retombées des zones plus dynamiques²⁰⁶.

Cette situation concerne cependant essentiellement les communes de taille importante et proches de Paris. Les communes moins accessibles depuis la capitale, telles Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny, Sarcelles, Sevran et Villiers-le-Bel, n'accueillent que peu d'entreprises d'envergure.

²⁰³ Article 1388 *bis* du code général des impôts.

²⁰⁴ Pantin accueille notamment le siège de la filiale de la BNP Paribas en charge des activités de gestion de titres du groupe, ainsi qu'un important site d'Hermès, tandis que le siège de Vinci Énergies, filiale du groupe Vinci, se trouve à Saint-Denis.

²⁰⁵ L'attribution de compensation est un dispositif de transfert financier ayant pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences pour les établissements publics de coopération intercommunale concernés et leurs communes membres. Elle peut être révisée par le conseil communautaire sans nécessairement être indexée sur l'évolution des bases de fiscalité économique.

²⁰⁶ Alors que le taux de pauvreté était de 30,8 % à Bagnolet en 2017, il atteignait 65 % dans le quartier de la Noue, l'un des deux QPV du territoire de la commune.

II - Des communes soumises à des contraintes de gestion majeures

La précarité économique et sociale de leur population entraîne, pour ces collectivités, des charges budgétaires significatives (A), qui les rendent fortement dépendantes des ressources externes (B).

A - Des difficultés sources de charges budgétaires significatives

En raison des spécificités de leur population, ces communes ont développé une offre de services étoffée et conduisent des plans d'investissement ambitieux.

1 - Une offre étoffée de services à la population

Pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé leur offre de services publics. Les budgets consacrés aux compétences scolaires et périscolaires sont généralement importants, la part d'élèves scolarisés dans la population communale étant sensiblement supérieure à la moyenne. En 2016, cette compétence représentait un tiers des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de Grigny et un quart de celles de la commune de Sarcelles, au lieu d'environ 15 % en moyenne au niveau national dans les villes de plus de 10 000 habitants²⁰⁷.

Les dépenses communales visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services de proximité auquel ces communes peuvent être confrontées. Pour pallier le manque de médecins généralistes implantés sur le territoire de ses QPV, la commune de Bagnolet gère, directement ou par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale, plusieurs équipements de santé comme un centre médico-social, un centre dentaire, un espace de planification familiale, un centre médico-psychopédagogique et un service de soins infirmiers à domicile.

²⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les finances publiques locale : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Septembre 2018, p. 166, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des recettes limitées

Leur tarification étant déterminée avant tout sur la base de critères sociaux afin d'en garantir le plus large accès possible, ces services génèrent un montant de recettes limité. Les tarifs de la restauration scolaire à Sarcelles allaient, pour l'année scolaire 2017-2018, de 95 centimes à 2,86 € par repas pour le tarif le plus élevé, la commune prenant en charge, en moyenne, les trois quarts du coût total d'un repas. De plus, celle-ci a rendu totalement gratuit l'accès aux nouvelles activités périscolaires mises en place à l'occasion de la réforme des rythmes scolaires de 2013²⁰⁸.

Ces communes et, le cas échéant, leurs établissements publics sont par ailleurs confrontés à des difficultés pour recouvrer les participations financières des usagers. La ville de Bagnolet supportait ainsi un montant de recettes non recouvrées de près de 5 M€ au 31 décembre 2016, constitué principalement de petites créances.

3 - De fortes dépenses d'investissement

Eu égard à leurs caractéristiques urbaines et sociales, ces communes doivent réaliser de fortes dépenses d'investissement, notamment en matière d'équipements scolaires et sportifs et de rénovation urbaine.

Les dispositifs en faveur du rééquilibrage territorial introduits par la loi « égalité et citoyenneté »

L'article 70 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dite loi « égalité et citoyenneté », prévoit de nouveaux dispositifs visant à renforcer la mixité sociale. Les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et comprenant au moins un QPV doivent se doter d'une convention intercommunale d'attribution associant la structure intercommunale, les bailleurs de logements sociaux intervenant sur le territoire concerné, les titulaires de droits de réservation sur ces logements et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou personnes morales intéressées.

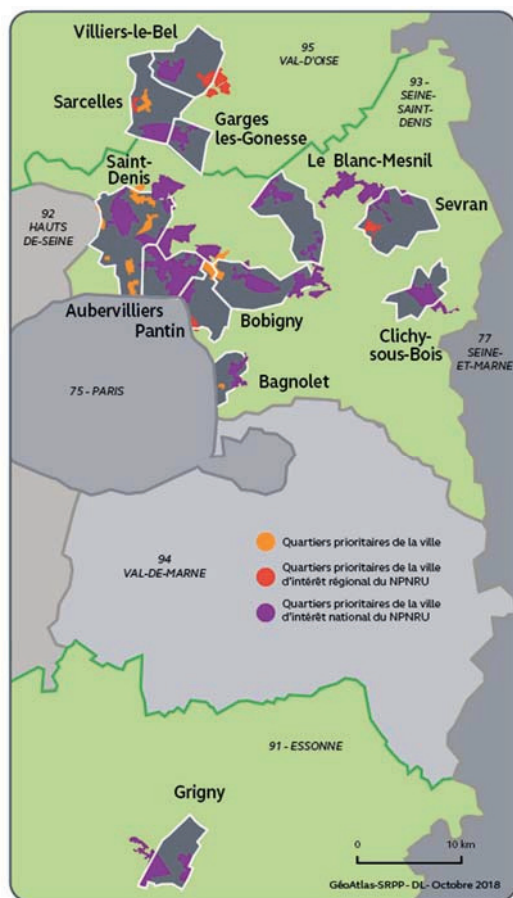
Cette convention a vocation à renforcer la cohérence de la politique de logement social au niveau du territoire intercommunal, avec un objectif de mixité sociale. Elle doit notamment fixer, pour chaque bailleur social, un engagement annuel permettant de consacrer au moins 25 % des attributions de logements hors des QPV aux demandeurs les plus pauvres et aux personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Elle doit aussi inclure des objectifs quantifiés d'attribution de logements en QPV à des demandeurs autres que ceux appartenant aux 25 % des demandeurs aux ressources les plus faibles.

²⁰⁸ *Ibid.* Le chapitre IV de ce rapport était consacré à « L'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire ».

Les investissements peuvent être financés en partie par les dotations de l'État ou d'agences spécialisées, dont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Mais ces subventions ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement.

Au niveau national, les financements en provenance de l'ANRU sont en effet prioritairement consacrés au logement (62,3 %) et à l'aménagement (18 %) puis aux équipements (11,4 %) ²⁰⁹. Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ne devrait pas changer substantiellement cette répartition.

Carte n° 2 : QPV au sein des communes de l'échantillon



Source : Cour des comptes. Seuls figurent les QPV des communes de l'échantillon

²⁰⁹ Source : ANRU, *Mémo PNRU : les chiffres 2016*, 4 juillet 2017.

Par ailleurs, la soutenabilité à long terme des politiques d'équipement dépend dans une large mesure du niveau des subventions. Ces communes, qui disposent souvent de faibles capacités d'autofinancement, doivent ainsi recourir à l'emprunt pour financer les parts de leurs programmes d'équipement non couverts par les subventions.

Plusieurs d'entre elles connaissent ainsi un endettement élevé. Huit communes sur les douze de l'échantillon affichaient en 2017 une dette par habitant supérieure à la moyenne de leur strate²¹⁰. C'est notamment le cas d'Aubervilliers (2 114 € par habitant en 2017, contre 1 416 € par habitant pour les communes de la même strate) et plus encore de Bagnolet (3 694 € par habitant en 2017, soit 3,7 fois la moyenne de sa strate).

Les politiques d'investissement de Bobigny, Sevran et Sarcelles

La commune de Bobigny conduit un programme de renouvellement urbain de grande ampleur. Son coût annuel de 20 M€, supérieur à sa capacité d'autofinancement, a nécessité un recours à l'endettement malgré les subventions reçues de l'ANRU. Le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur à celui des communes comparables. De même, la commune de Sevran a emprunté plus de 25 M€ entre 2004 et 2006 au titre des opérations de renouvellement urbain ; cela a alourdi le poids de sa dette, qui s'élevait à 1 875 € par habitant fin 2017, contre 1 416 € en moyenne pour sa strate démographique.

La commune de Sarcelles poursuit, quant à elle, un important programme de rénovation et de reconstruction de ses groupes scolaires, représentant environ 8 M€ annuels, financée aux trois quarts par les subventions de l'ANRU. Outre les équipements scolaires, elle accorde la priorité à l'entretien et au développement des équipements publics sportifs et culturels et à divers aménagements urbains. Ajoutées aux investissements en matière scolaire, ces dépenses représentent un montant total d'environ 19 M€ par an. Malgré les subventions reçues, la commune de Sarcelles a aussi dû s'endetter pour financer ces programmes et le niveau de dette par habitant est supérieur d'environ 30 % à celui des communes comparables.

Les subventions ne sont reçues qu'une fois les opérations d'investissement engagées. Les communes concernées doivent donc en faire l'avance et, à cette fin, recourir à des lignes de trésorerie génératrices de charges d'intérêts.

²¹⁰ Le niveau de dette par habitant des communes du Blanc-Mesnil et de Saint-Denis se situe dans la moyenne de leur strate, tandis qu'il y est inférieur pour les communes de Garges-lès-Gonesse et de Clichy-sous-Bois.

B - Une forte dépendance financière aux ressources externes

Ces communes ont bénéficié au cours des années 2010 des réformes de la péréquation financière mise en œuvre par l'État. D'une part, le renforcement de la péréquation verticale²¹¹, notamment de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), a permis, dans leur cas, de limiter les effets de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). D'autre part, la montée en charge des dispositifs de péréquation horizontale²¹², à l'occasion de la réforme du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et de la création du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012, leur a permis de dégager de nouvelles recettes. Ces douze communes bénéficiaient ainsi en 2017 de 60,65 M€ au titre du FSRIF et de 13,03 M€ au titre du FPIC, les produits de ces deux fonds représentant entre 4 % et 12 % des produits de fonctionnement de onze d'entre elles²¹³. En raison de ces évolutions, les ressources de péréquation de la commune de Sarcelles sont passées de 28,61 M€ à 41,5 M€ entre 2012 et 2016, et celles de Grigny de 11,52 M€ à 16,16 M€ entre 2012 et 2017.

Cependant, la faiblesse du rendement de leurs impôts, combinée à la lourdeur des charges budgétaires liées aux difficultés auxquelles elles doivent faire face, rend la plupart de ces collectivités très dépendantes de ces dispositifs de péréquation financière.

En 2018, 15 % des communes franciliennes étaient bénéficiaires de la DSU contre 2 % en moyenne dans les autres régions métropolitaines. Elles concentraient 26 % de la DSU totale versée sur tout le territoire métropolitain, soit près de 550 M€. Les ressources issues des dotations et participations ainsi que de la péréquation financière représentent entre la moitié et les deux tiers des recettes de fonctionnement de cinq des communes de l'échantillon²¹⁴.

Les produits de la péréquation, hors part forfaitaire de la DGF, en baisse dans toutes les communes au cours de la période sous revue, peuvent représenter jusqu'à plus du double de la fiscalité locale. Tel est le cas à Villiers-le-Bel, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse et Clichy-sous-Bois. À Grigny, ils sont supérieurs de 50 % aux produits fiscaux.

²¹¹ La péréquation verticale est assurée par les dotations de l'État aux collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) en est le principal instrument.

²¹² Seule Pantin perçoit des montants de FPIC et de FSRIF représentant moins de 4 % de ses produits de fonctionnement.

²¹³ Les montants de FSRIF et de FPIC perçus par Pantin sont sensiblement inférieurs.

²¹⁴ Sarcelles, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Grigny et Villiers-le-Bel.

Cette très forte dépendance à l'égard de ressources financières externes, sur lesquelles elles n'ont pas de prise, limite significativement leurs capacités budgétaires, et aboutit à des difficultés de gestion majeures.

III - La nécessité de mesures structurelles

L'amélioration de la situation de ces collectivités nécessite qu'elles exploitent les marges de manœuvre budgétaires dont elles disposent, comme certaines d'entre elles sont déjà parvenues à le faire (A). Pour être durable, cette amélioration requiert aussi un renforcement de la solidarité intercommunale, encore insuffisante (B), ainsi que le développement d'un modèle d'engagement contractuel entre ces communes, l'État et les intercommunalités (C).

A - Des dépenses à maîtriser

En dépit des contraintes qu'elles subissent, certaines de ces communes disposent de marges de gestion encore insuffisamment exploitées. Leur structure budgétaire se caractérise souvent par des dépenses de personnel à la progression très dynamique, qui représentent fréquemment une part des charges courantes proche de 60 %, voire supérieure à la moyenne nationale de 50 à 55 %, sans que cela se traduise par un meilleur niveau de l'offre de services à la population. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces collectivités souffrent souvent de difficultés de recrutement de cadres, faute de pouvoir instaurer des régimes indemnitaires attractifs.

La part élevée de la masse salariale contribue à la rigidité des dépenses. Elle agit comme une contrainte sur les autres postes budgétaires, dont ceux consacrés à l'entretien des infrastructures. Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail (1 607 heures). Elles connaissent souvent un fort taux d'absentéisme qui, à Aubervilliers par exemple, atteignait près de 47 jours en moyenne par agent titulaire en 2013.

Les recommandations habituellement adressées par la Cour aux collectivités trouvent à s'appliquer avec une acuité particulière à ces communes : d'importantes économies peuvent être envisagées sur les dépenses de personnel qui permettraient des redéploiements budgétaires.

Certaines communes sont déjà parvenues à mieux maîtriser leurs coûts de gestion. Ainsi la commune de Pantin a-t-elle mis en œuvre une gestion prévisionnelle de ses emplois, effectifs et compétences (GPEEC) à compter de 2012, qui donne lieu notamment à l'établissement de fiches de postes précises par agent et à la mise en place d'une commission de recrutement. Elle a aussi déployé un système de contrôle automatisé du temps de travail à compter de 2017. Au cours des dernières années, cette commune a enregistré une baisse des effectifs à périmètre constant d'environ 3,3 % par an.

De telles mesures de maîtrise des charges, combinées éventuellement avec un accroissement des ressources, confortent la capacité d'autofinancement des dépenses d'équipement. Ce faisant, elles ouvrent la voie à des stratégies de réduction de la charge de la dette. À Aubervilliers, entre 2013 et 2017, un effort sur les charges de personnel, associé à la diminution des dépenses à caractère général, a contribué à l'amélioration de la capacité d'autofinancement, passée de 5,2 % des produits de gestion en 2013 à 14 % en 2017, et à la réduction de l'endettement. De même, la maîtrise des dépenses de personnel initiée par la commune de Pantin, conjuguée à une révision de sa politique fiscale, lui a permis de réduire sa dette. Enfin, la commune de Bobigny est parvenue à diminuer son endettement de 109 M€ en 2015 à 100,78 M€ en 2017 et à accroître sa capacité d'autofinancement.

B - Une solidarité intercommunale à renforcer

Malgré le renouvellement récent de la carte des groupements intercommunaux en Ile-de-France, ceux-ci ne sont pas en mesure de répondre aux difficultés des communes défavorisées.

La réforme de l'intercommunalité en Île-de-France issue des lois « MAPTAM » et « NOTRe »

Les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dites lois « MAPTAM » et « NOTRe », ont apporté deux modifications majeures au paysage intercommunal de l'Île-de-France.

D'une part, un nouvel établissement public de coopération intercommunale à statut particulier, la métropole du Grand Paris, a été créé le 1^{er} janvier 2016. Il inclut les communes de la petite couronne ainsi que sept communes de la grande couronne²¹⁵. Sur le territoire de cette métropole, onze établissements publics de coopération intercommunale à statut particulier, les établissements publics territoriaux, ont été créés en remplacement des structures intercommunales existantes.

La répartition des compétences et des ressources entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et leurs communes membres suit un schéma complexe. Certaines compétences opérationnelles, dont la conduite des opérations d'aménagement, sont exercées par la métropole lorsqu'elles sont définies comme d'intérêt métropolitain et par les établissements publics territoriaux dans le cas contraire.

D'autre part, plusieurs établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne ont fusionné afin de constituer des intercommunalités d'au moins 200 000 habitants au sein de l'aire urbaine de Paris, et de 15 000 habitants à l'extérieur de celle-ci.

À la suite de cette réforme, le nombre de groupements intercommunaux à fiscalité propre en Île-de-France est passé de 113 en 2015 à 64 au 1^{er} janvier 2018. Parmi les douze communes de l'échantillon, huit appartiennent à la métropole du Grand Paris et sont membres de quatre établissements publics territoriaux ; les quatre autres sont membres de deux communautés d'agglomération²¹⁶.

²¹⁵ La petite couronne inclut les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint Denis et du Val-de-Marne, tandis que la grande couronne comprend la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise.

²¹⁶ Au sein de la métropole du Grand Paris, Aubervilliers et Saint-Denis sont membres de Plaine Commune, Le Blanc-Mesnil et Sevran sont membres de Paris Terres d'Envol, Clichy-sous-Bois est membre de Grand Paris Grand Est, Bagnolet, Bobigny et Pantin sont membres d'Est Ensemble. En dehors, Garges-lès-Gonesse, Sarcelles et Villiers-le-Bel sont membres de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, et Grigny est membre de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart.

1 - Une mutualisation insuffisante

Les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités territoriales dont souffrent en premier lieu les communes les plus défavorisées de la région. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France²¹⁷, la création des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris n'a pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes. Ils ne peuvent en effet instituer de dotation de solidarité communautaire²¹⁸ et la mutualisation des moyens y demeure, de façon générale, limitée ou incomplète²¹⁹. En outre, alors que certains de ces établissements concentrent les communes en difficulté²²⁰, les dispositifs de péréquation entre territoires de la métropole demeurent limités.

Par ailleurs, si la compétence d'aménagement urbain a été intégralement transférée à la métropole du Grand Paris et à ses établissements publics territoriaux pour les communes de leur ressort, elle reste insuffisamment mutualisée au sein des établissements publics de coopération intercommunale de la grande couronne. En effet, le transfert n'y a pas été opéré pour l'ensemble de la compétence mais se fait opération par opération selon que celle-ci est reconnue ou non d'intérêt communautaire. En octobre 2017, seulement six intercommunalités sur les 53 de la grande couronne étaient dotées de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), la majorité des communes membres de communautés de communes ou d'agglomération s'étant opposées à ce transfert²²¹.

²¹⁷ Cour des comptes, *Référé, L'organisation territoriale en région Île-de-France*. 31 octobre 2017, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹⁸ La dotation de solidarité communautaire est une dotation, au caractère facultatif dans la plupart des cas, que certains établissements publics de coopération intercommunale peuvent verser à leurs communes membres. Contrairement aux établissements publics territoriaux, la métropole du Grand Paris dispose de cette faculté. Elle n'y a cependant pas eu recours.

²¹⁹ Nonobstant les efforts de mutualisation préexistants à la création des établissements publics communaux ayant pu être observés dans certains cas.

²²⁰ Les revenus disponibles médian par UC étaient ainsi, en 2012, respectivement de 14 300 € et 16 300 € au sein des établissements publics territoriaux Plaine Commune et Est Ensemble, contre 21 800 € en moyenne dans la métropole du Grand Paris (Insee).

²²¹ Clause prévue par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, prévoyant une possibilité d'opposition par les communes membres au transfert de cette compétence à la communauté de communes ou d'agglomération concernée.

2 - Un renforcement de la solidarité intercommunale

La mise en place du réseau de transport du Grand Paris express, dont la Cour a souligné en janvier 2018 le risque de dérapage financier²²², devrait cependant donner l'opportunité de renforcer le dynamisme économique du territoire de ces communes et de les désenclaver en rapprochant les populations des principaux pôles d'emplois franciliens²²³. Elle sera néanmoins insuffisante pour améliorer durablement la situation de ces communes qui, outre l'enclavement de leur territoire, souffrent avant tout de la fragilité socio-économique de leur population à travers des charges de fonctionnement élevées et de faibles ressources propres.

À cet égard, le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de la grande couronne.

Au-delà, un renforcement significatif de la solidarité territoriale au sein de la petite couronne est nécessaire. Comme l'a déjà proposé la Cour dans son référé de 2017²²⁴, il pourrait procéder d'une réforme globale du statut de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux, transformant ces derniers en collectivités à statut particulier qui exerceraient sur le territoire des départements de la petite couronne les compétences des actuels établissements publics territoriaux, des départements et des communes.

²²² Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *La Société du Grand Paris*, disponible sur www.ccomptes.fr.

²²³ Sur les 33 pôles d'emploi identifiés par l'Insee, 26 seront reliés par le Grand Paris Express, dont, par exemple, les pôles de Nanterre centre et Nanterre ouest, ou celui constitué par Fontenay, Malakoff, Arcueil et Cachan (voir Insee Île-de-France et APUR, *En Île-de-France, 39 pôles d'emploi structurent l'économie régionale*, janvier 2014).

²²⁴ Cour des comptes, *Op. cit.*

C - Une contractualisation incitative à promouvoir

Le caractère structurel des difficultés auxquelles font face ces collectivités nécessite que soit renforcée la cohérence des dispositifs d'accompagnement dont elles bénéficient. Les mécanismes de soutien de l'État et des autres acteurs publics doivent avoir pour contrepartie des engagements fermes de ces communes en matière d'amélioration de leur équilibre budgétaire et de l'efficacité de leur gestion, condition nécessaire du redressement durable de leur situation.

À cet égard, la logique de contractualisation instituée par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 pourrait être appliquée de façon spécifique aux communes les plus en difficulté²²⁵. Les pactes financiers conclus entre l'État, la commune et l'intercommunalité, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des dépôts, ANRU) pourraient inclure notamment une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre, en complément des dispositifs de modulation existants²²⁶.

En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes se doteraient d'objectifs chiffrés et mesurables en matière notamment de maîtrise des finances publiques sur le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny élaboré en 2018 à la suite du rapport de la chambre régionale des comptes Île-de-France.

De tels contrats n'auraient pas vocation à se substituer à ceux mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 mais viendraient les compléter. Ceux-ci ne concernent en effet que les communes dotées des budgets les plus importants²²⁷ et ont pour objectif principal d'établir une trajectoire d'évolution soutenable des dépenses sans inclure de contrepartie de la part de l'État.

²²⁵ Parmi les douze communes contrôlées, quatre n'entrent pas dans le périmètre des contrats prévus par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

²²⁶ Le taux maximum de subvention accordé par l'ANRU dans le cadre du NPNRU varie de 10 à 70 % de l'assiette en fonction de la situation fiscale et financière de la commune. Ce taux peut en outre bénéficier d'une modulation supplémentaire à la hausse dans la limite de 15 points sur la base d'une analyse de la soutenabilité financière de l'opération, et en fonction de la solidarité fiscale et financière à l'échelle intercommunale.

²²⁷ Les communes concernées sont celles dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€.

Le projet de pacte financier avec la commune de Grigny

La commune de Grigny est l'une des plus défavorisées de France métropolitaine. En 2015, le taux de chômage y était de 24 %, et le taux de pauvreté de 45 %, alors que près de la moitié de sa population a moins de 25 ans. Un tiers seulement des ménages y résidant est imposable. Elle fait face à des difficultés financières structurelles et son budget a été examiné annuellement par la chambre régionale des comptes Île-de-France depuis 2003 dans le cadre d'un plan de redressement²²⁸.

En 2018, des discussions se sont engagées entre l'État et la commune, avec la participation de la direction départementale des finances publiques, de la Caisse des dépôts et des consignations et de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud.

À la suite de l'élaboration, à la fin de l'année, du rapport définitif de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de Grigny, un contrat a été proposé à la commune. Il prévoit notamment qu'elle s'astreigne, en contrepartie d'engagements de l'État, à poursuivre ses efforts en matière d'amélioration de la fiabilité de l'information comptable, à renforcer la gestion de son personnel, en particulier en termes de durée du temps de travail et de gestion prévisionnelle des effectifs, et à s'engager sur une trajectoire de désendettement en procédant à la cession d'actifs et à la renégociation de ses emprunts auprès de la Caisse des dépôts et des consignations. Ce pacte a été approuvé par le conseil municipal le 19 novembre 2018 et devrait être prochainement signé.

²²⁸ Ce plan a été initié en 2003 sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales compte tenu de l'importance de son déficit budgétaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Caractérisées par une population sensiblement plus jeune et dont la situation économique et sociale est bien plus fragile que la moyenne nationale, les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France ont hérité une grande partie de leurs difficultés actuelles de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Du fait de leurs spécificités, ces communes connaissent d'importantes contraintes de gestion. En réponse aux besoins de leur population, elles assurent le fonctionnement de services coûteux et peu générateurs de recettes du fait de leur politique de tarification sociale. En outre, la plupart d'entre elles sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques. Comme, dans le même temps, elles supportent des dépenses d'investissement élevées, elles sont fortement dépendantes de financements externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.

Ces communes disposent de marges de gestion insuffisamment exploitées. Leurs dépenses de personnel demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global. Certaines d'entre elles ont cependant commencé à assainir leur gestion budgétaire et financière en dépit des obstacles auxquels elles sont confrontées.

Jusqu'à présent, malgré la récente réforme dont il a fait l'objet, l'échelon intercommunal a eu un effet insuffisant sur la résorption des inégalités territoriales au sein de l'Île-de-France.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

- 1. transférer l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de la grande couronne, comprenant les communes les plus défavorisées ;*
- 2. initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existants.*

Aux communes :

- 3. mettre à profit les marges de manœuvre existantes, notamment en matière de maîtrise des dépenses de personnel, pour améliorer l'efficacité de la gestion des communes et conforter leur capacité d'autofinancement.*
-

Réponses

Réponse de la ministre du travail.....	299
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	299
Réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....	300
Réponse de la présidente de l'établissement public territorial de Plaine Commune.....	305
Réponse du maire d'Aubervilliers	309
Réponse du maire de Bobigny	311
Réponse du maire de Clichy-sous-Bois	313
Réponse du maire de Grigny	315
Réponse du maire de Pantin	321
Réponse du maire de Saint-Denis.....	323
Réponse du maire de Sevrans.....	330
Réponse du maire de Villiers-le-Bel.....	331

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre des solidarités et de la santé
Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse
Président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président de la métropole du Grand Paris
Président de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart
Président de la communauté d'agglomération de Roissy Pays de France
Président de l'établissement public territorial Est Ensemble
Président de l'établissement public territorial du Grand Paris Grand Est
Président de l'établissement public territorial de Paris Terres d'Envol
Ancien maire de la commune d'Aubervilliers (2014-2016)
Maire de la commune de Bagnolet
Ancien maire de la commune de Bagnolet (2001-2014)
Ancien maire de la commune de Bobigny (2006-2014)
Maire de la commune de Garges-lès-Gonesse
Maire de la commune de Le Blanc-Mesnil
Ancien maire de la commune de Le Blanc-Mesnil (2008-2014)
Ancien maire de la commune de Saint-Denis (2004-2016)
Maire de la commune de Sarcelles
Ancien maire de la commune de Sarcelles (2017-2018)
Ancien maire de la commune de Sarcelles (1997-2017)
Ancien maire de la commune de Sevran (2001-2018)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Je vous indique que la lecture du document n'appelle pas d'observation particulière de ma part. J'observe ainsi que les difficultés structurelles citées dans le document s'appuient davantage sur les problématiques budgétaires, fiscales et intercommunales que d'insertion et de développement de l'emploi. Les questions du taux de chômage élevés sur certains territoires ainsi que du manque de qualification des populations locales, sont évoqués rapidement.

Le plan d'investissement dans les compétences 2019-2022, doté de 15 milliards d'euros, qui vise à construire une société de compétences, devra permettre l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes peu qualifiés et éloignés du marché du travail. Ce plan s'appuie notamment sur des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, co-construits dans chaque région, entre l'État et le Conseil régional. En Ile de France, l'élaboration de ce pacte régional est en cours. Il peut constituer le cadre de réponse à certaines des difficultés évoquées dans le document.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion destinée à figurer dans le rapport public annuel de 2019, relatif aux difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France. Comme le souligne la Cour, un certain nombre de communes d'Île-de-France, essentiellement concentrées dans les départements de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, accueillent des populations en situation de précarité économique et sociale, dans un contexte de développement urbain massif et rapide. Cette situation appelle en effet la mise en œuvre de mesures structurelles pour améliorer la situation financière de ces collectivités et leur redonner des marges de manœuvre afin d'assurer la conduite de leurs politiques publiques au plan local. En dépit du faible dynamisme de leurs ressources, que ce soit les recettes fiscales ou non fiscales, il existe un certain nombre de leviers, dont la Cour recommande à juste titre la mise en œuvre.

La Cour observe tout d'abord que ces communes disposent de marges de manœuvre insuffisamment exploitées en matière budgétaire, notamment dans la maîtrise de leurs dépenses. À cet effet, les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, prévus dans le cadre de la loi de programmation des Finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, constituent un outil particulièrement adapté afin d'accompagner les collectivités dans la poursuite de leurs efforts en contrepartie d'une visibilité sur le niveau des concours financiers attribués par l'État. Parmi les douze communes défavorisées d'Île-de-France mentionnées dans votre rapport, quatre n'entrent pas dans le champ légal de la contractualisation (Garges lès Gonesse, Villiers-le-Bel, Grigny et Clichy-sous-Bois). Les huit communes éligibles ont toutes bénéficié d'un taux de croissance des dépenses supérieur au taux moyen national de 1,2 %. Seule la commune de Sarcelles a reçu un arrêté préfectoral de notification, avec un taux fixé à 1,30 %. Le taux contractualisé est de 1,30 % (Pantin) et 1,35 % (Saint-Denis et Sevran) en raison de la modulation liée au revenu moyen. Il s'élève à 1,50 % (Aubervilliers, Bagnolet et Le Blanc Mesnil) en raison de la richesse et de la démographie de ces communes.

Enfin, l'effet de ces deux critères cumulé à celui de la trajectoire financière a conduit au taux de 1,60 % pour Bobigny. Cela démontre que ce mécanisme permet de tenir compte des spécificités de ces territoires, notamment en matière de dynamisme démographique et de niveau de richesse, en cohérence avec les phénomènes locaux soulignés par la Cour. Le contrat comporte par ailleurs un objectif de réduction du besoin de financement ainsi que d'une amélioration de la capacité de désendettement. Le respect de l'ensemble de ces objectifs devrait ainsi permettre aux communes d'assainir leur situation financière, de réduire leur dépendance à des financements provenant de tiers, et de mieux financer leurs programmes d'investissements dans la durée.

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

Votre saisine appelle les observations suivantes.

1. Sur votre recommandation n° 1 : transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et communautés urbaines de grande couronne comprenant les communes les plus défavorisées

Vous suggérez que le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain, et non des seules opérations reconnues d'intérêt communautaire, aux établissements publics de coopération intercommunale situés hors de la métropole du Grand Paris et incluant des communes défavorisées permettrait, en renforçant le rôle de l'échelon intercommunal, de mieux lutter contre les inégalités territoriales entre communes de grande couronne.

Je tiens à souligner, ainsi que l'a indiqué le Président de la République lors de son allocution au cours du congrès des maires en novembre 2017, que la politique du Gouvernement, s'agissant des collectivités territoriales, vise à maintenir une stabilité institutionnelle. Aucun nouveau transfert obligatoire de compétences n'est donc envisagé. Il appartient aux communes membres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de réfléchir, le cas échéant, à une modification de l'intérêt communautaire portant sur les opérations d'aménagement urbain, ceci permettant de prendre davantage en compte les besoins spécifiques des communes défavorisées.

S'agissant des communes appartenant au périmètre, il convient de prendre en considération que la métropole du Grand Paris est une institution récente car créée au 1^{er} janvier 2016. Sur son périmètre, un certain nombre de communes n'appartenaient pas, jusqu'à sa création, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il importe donc à cadre législatif constant, que la métropole puisse prendre progressivement la plénitude de ses compétences et que l'ensemble des communes prennent en compte le fait intercommunal. Un bilan permettra, dans un second temps, de réfléchir aux évolutions envisageables s'agissant de son organisation et de ses compétences.

2. Sur votre recommandation n° 2 : initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aides existant

Dans ce document, la Cour expose la situation à laquelle sont confrontées les douze communes franciliennes dont la gestion a été examinée par la chambre régionale des comptes Île-de-France. Ces communes²²⁹ ont un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %.

²²⁹ Sarcelles, Le Blanc-Mesnil, Pantin, Saint-Denis, Aubervilliers, Bagnolet, Villiers-le-Bel, Bobigny, Garges-lès-Gonesse, Clichy-sous-Bois, Sevran et Grigny.

Ce document montre que ces communes sont caractérisées par une population sensiblement plus jeune et en se trouvant dans une situation de précarité économique et sociale ; leurs difficultés actuelles résultent en grande partie de leur urbanisation rapide au cours de la seconde moitié du XX^e siècle et des effets de la crise économique.

Ces spécificités exposent celles-ci à des contraintes de gestion majeures. Ces communes développent une offre de services adaptés à la population qui génèrent des recettes limitées car la tarification est déterminée sur la base de critères sociaux. De même, ces communes sont dépourvues de ressources fiscales dynamiques.

Aussi, ces communes supportent des dépenses d'investissement élevées et sont fortement dépendantes de ressources externes. Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant.

Dans sa recommandation n° 2, la Cour invite l'État à engager une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État, voire les autres acteurs concernés (département, région, Caisse des Dépôts, ANRU) afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques, en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existant. Les pactes financiers incluraient en particulier une hausse du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre. En contrepartie de ces mesures exceptionnelles, les communes prendraient des engagements sous forme d'objectifs chiffrés et évaluables de réductions des dépenses et d'augmentation des recettes.

Vous citez à ce titre le modèle du projet de pacte financier avec la commune de Grigny. Il convient cependant de souligner que ce projet de contractualisation, initié par l'État et ses services dans le département, constitue un dispositif exceptionnel, qui s'inscrit dans un contexte financier très particulier. En effet, le budget de la commune de Grigny fait l'objet d'une saisine régulière de la chambre régionale des comptes. Les mesures que contient ce projet de pacte financier s'apparentent à un plan de redressement et de retour à l'équilibre financier, qui vont bien au-delà de simples efforts de gestion pour améliorer la situation des finances locales.

Si dans son contenu ce pacte financier pourrait servir de modèle à une extension à d'autres communes défavorisées d'objectifs chiffrés et évaluables de maîtrise des finances locales, il est important néanmoins de souligner que la situation financière de Grigny est relativement singulière

dans la région. Les difficultés et contraintes de gestion auxquelles font face les communes défavorisées d'Île-de-France tiennent davantage à la précarité économique et sociale de leur population, qui nécessite un tissu de services publics très coûteux, qu'à une gestion très défaillante des finances communales à l'image de la situation de Grigny.

Comme le document le décrit, ces collectivités conduisent des programmes d'investissement de grande ampleur, notamment en matière d'équipements de proximité et de renouvellement urbain, qui sont le plus souvent couverts par le recours à l'emprunt faute de disposer d'une capacité d'autofinancement suffisante. Or, cette situation pèse sur les ratios financiers de ces collectivités et notamment sur le taux d'épargne brute et la capacité de désendettement. À ce titre, votre rapport pourrait être utilement complété d'une présentation comparée des principaux ratios d'analyse financière (taux d'épargne brute, capacité de désendettement) qui permettrait d'évaluer la situation financière de ces communes par rapport aux communes du territoire national.

Le rapport souligne également les efforts de gestion entrepris par certaines communes et l'inscription de sept²³⁰ des douze collectivités contrôlées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France dans le cadre de la démarche de contractualisation avec l'État prévue par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Dans ce cadre, ces collectivités se sont engagées sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. En outre, celles dont la capacité de désendettement dépasse un plafond national de référence s'engageront sur une trajectoire d'amélioration de cette dernière. Cette démarche volontariste démontre une réelle prise en compte, de la part des collectivités concernées, des efforts à mener pour redresser et améliorer la situation de leurs finances en adoptant des mesures structurelles leur permettant de suivre la trajectoire financière négociée avec l'État.

À part Sarcelles, toutes les communes éligibles à la contractualisation se sont engagées volontairement pour la signature d'un contrat. Les spécificités liées au revenu ou aux quartiers en politique de la Ville ont été prises en compte puisque toutes ces communes font l'objet d'une modulation positive de leur taux d'évolution, même la commune de Sarcelles dans le cadre de son arrêté.

²³⁰ Aubervilliers, Bagnolet, Bobigny, Blanc-Mesnil (Ie), Pantin, Saint-Denis et Sevran.

Collectivité	Signature du contrat	DRF2017	Taux d'évolution annuel retenu (en	DRF cibles 2018
AUBERVILLIERS	oui	128 010 709	1,50 %	129 930 870
BAGNOLET	oui	77 741 486	1,50 %	78 907 608
BLANC-MESNIL (LE)	oui	82 156 220	1,50 %	83 388 564
BOBIGNY	oui	99 534 951	1,60 %	101 127 510
PANTIN	oui	113 749 931	1,30 %	115 228 680
SAINT-DENIS	oui	207 513 643	1,35 %	210 315 077
SEVRAN	oui	86 256 347	1,35 %	87 420 808
SARCELLES	non	87 610 161	1,30 %	88 749 093

La situation financière de ces communes, au regard des contraintes qui sont les leurs, n'est pas alarmante au regard des critères du contrat : mis à part Bagnolet et Sevrans qui sont concernées par l'inscription d'une trajectoire de désendettement dans leur contrat, les situations financières de six des huit communes semblent maîtrisées en 2017, avec des ratios d'endettement inférieurs au seuil de douze années fixé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Enfin en termes d'exécution budgétaire au 31 octobre 2018, il n'y a pas de risque avéré de dépassement de la trajectoire fixée au contrat, seule la commune de Bobigny présente à ce stade un dépassement des dépenses réelles de fonctionnement (il s'agit de données provisoires infra annuelles à analyser avec prudence qui fournissent une indication). La situation de Bobigny doit toutefois être rapportée à la problématique spécifique des dépenses de personnel.

En définitive, mis à part des situations spécifiques, l'engagement des collectivités concernées à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement peut être respecté.

Par ailleurs, la démarche contractuelle est déjà bien engagée dans ces territoires aussi bien par le biais des contrats de ville que par le biais des contrats locaux de sécurité mis en œuvre par les conseils locaux (ou intercommunaux) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPDP).

Dès lors, il convient d'être prudent sur la création d'une nouvelle catégorie de contrats entre l'État et les collectivités les plus défavorisées.

La superposition des démarches de contractualisation présenterait un risque de dispersion et de complexification du suivi financier des différents objectifs et indicateurs de suivi inhérents à chaque type de contrat.

Enfin, la question de la généralisation des contrats tels que celui engagé par la commune de Grigny pose la question des critères pertinents pour en établir le fondement (critères démographiques, sociaux, économiques, financiers). Il se pose également la question de la prise en compte de la politique de la ville et du soutien apporté par l'ANRU, dispositifs qui peuvent concerner une très grande partie des communes ou EPCI qui sont dans le champ de la contractualisation.

Il me semble donc plus judicieux que l'examen des dispositifs à l'œuvre, notamment le dispositif de contractualisation prévu par l'article 29 de la LPFP, puisse être mené au terme de la période de trois ans, avant d'envisager tout dispositif de contractualisation exceptionnel et ciblé sur des communes dites défavorisées.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DE PLAINE COMMUNE

1. Une situation sociale des villes de Plaine Commune et un besoin de réduction des inégalités territoriales à mieux prendre en compte

Il semble important de repositionner la situation des deux villes de l'EPT concernées par le rapport dans le contexte général de Plaine Commune. En effet, l'ensemble du territoire présente des caractéristiques socio-économiques défavorisées. Hors Aubervilliers et Saint-Denis, les autres communes membres présentent également des taux de pauvreté élevés²³¹ faisant de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris.

Ainsi, il est nécessaire d'envisager le «rééquilibrage des inégalités» en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures que celle du territoire. Les dispositifs de péréquation nationaux et régionaux sont les outils qui doivent permettre l'effectivité de la solidarité entre collectivités et la réduction des inégalités territoriales.

À ce titre, il est rappelé que la situation singulière de Plaine Commune est pénalisante du fait des modes de calculs du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). En effet, 7 des 9 communes membres sont éligibles à la dotation de solidarité urbaine

²³¹ Épernay-sur-Seine 30,7 %, l'Île-Saint-Denis 33,8 %, la Courneuve 43,2 %, Saint-Ouen 29,3 %, Stains 37,1 %, Pierrefitte-sur-Seine 38,7 % et Villetaneuse 33 % (Insee 2015).

(DSU) cible et donc exonérées de prélèvement, Plaine Commune se substituant à hauteur de 3,1 M€ en 2017. Cette mesure d'exonération, qui a pour objet de mobiliser la solidarité intercommunale dans les cas majoritaires où l'intercommunalité regroupe à la fois des communes favorisées et défavorisées, n'aboutit dans le cas de Plaine Commune qu'à une réduction des politiques territoriales.

Par ailleurs, Plaine Commune estime que le rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. En ce qui concerne Plaine Commune, les effets des défaillances étatiques et de la non-application du droit commun sur le territoire ont notamment été pointés par le rapport parlementaire sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis remis par les députés MM. Cornut-Gentille et Kokouendo le 31 mai 2018.

Les indicateurs de suivi du contrat de ville de Plaine Commune montrent également le retard des services de l'État sur le territoire par rapport aux échelles régionale ou nationale. Par exemple, les effectifs de la police nationale du département ont diminué de 5,4 % entre 2015 et 2017 alors que la délinquance s'y accroît plus rapidement qu'à l'échelle régionale. En matière d'éducation, près de la moitié des enseignants en collège ont moins de 2 années d'expérience contre moins d'un tiers à l'échelle nationale.

Il en est de même pour les services de Pôle emploi avec par exemple un nombre moyen de demandeurs d'emploi par portefeuille atteignant 198 à Plaine Commune contre 163 en Ile-de-France en 2017 alors que le taux de chômage y est supérieur de 10 points à la moyenne régionale (23 % contre 13 %).

2. Des divergences dans l'interprétation des résultats de l'intercommunalité à Plaine Commune

Le rapport porte plusieurs affirmations sur les résultats de l'intercommunalité en faveur des villes défavorisées faisant l'objet de l'étude auxquelles Plaine Commune souhaite apporter des rectifications ou s'opposer.

Contrairement à ce qu'il est indiqué, la communauté d'agglomération de Plaine Commune avait fait le choix d'instaurer une dotation de solidarité communautaire dont le montant s'élevait à 2,5 M€ en 2015. Le système financier métropolitain instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) supprime la possibilité de mettre en place une dotation de solidarité entre les villes d'un EPT.

Concernant la mutualisation des moyens, l'une des particularités de Plaine Commune est d'avoir fait le choix de privilégier la redistribution physique par le développement de services publics et d'investissements importants plutôt que la redistribution financière par le biais de versements aux villes. Non seulement cette option a permis de maximiser par le passé les dotations de l'État mais c'est aussi celle qui a permis de donner à Plaine Commune les moyens de développer un véritable projet de territoire. La plus-value de Plaine Commune sur la politique d'investissements du territoire est d'ailleurs régulièrement soulignée comme étant un marqueur fort du territoire et de son dynamisme.

En effet, l'intercommunalité a permis, durant les 12 premières années de Plaine Commune, de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules. Le jeu de la solidarité a représenté pour certaines villes une multiplication par 7 de leurs investissements; et pour d'autres, ayant plus de moyens à l'origine par 1,4 seulement. Globalement, la solidarité intercommunale mise en œuvre à Plaine Commune a permis une meilleure répartition des ressources et des investissements entre les villes sur le territoire, notamment au profit des villes les plus défavorisées.

Par ailleurs, le contrat territorial pour la rénovation urbaine a permis d'obtenir 500 M€ de subventions de l'État et d'investir 1,6 Md€ pour rénover les quartiers (122 000 habitants concernés).

En termes de développement de services publics, Plaine Commune joue un rôle marqué de solidarité par l'exercice même de nombreuses compétences intégrées depuis plusieurs années, ce qui se traduit par un coefficient d'intégration fiscale élevé. Il s'agit notamment de l'entretien de l'espace public, de l'aménagement ou de l'habitat. Plaine Commune a également développé de nombreux services mutualisés, par exemple concernant la gestion du droit des sols.

La mutualisation des moyens a permis, entre autres, de créer une Maison de l'emploi du territoire de Plaine Commune (répartie en 9 espaces) offrant à la population une meilleure offre de service dans un lieu unique. Elle a également permis la mise en réseau des médiathèques qui mettent gratuitement à disposition du public les ressources de toutes les médiathèques du territoire (1 million de documents dans 24 médiathèques et 3 bibliobus).

S'il est toujours possible d'aller plus loin dans l'intégration intercommunale, les résultats obtenus par la communauté d'agglomération de Plaine Commune témoignent de la mutualisation des moyens et de la mise en œuvre d'un projet de territoire ambitieux en faveur des 9 communes du territoire et de leurs habitants.

3. Des attentes vis-à-vis d'une métropole solidaire qui s'appuie davantage sur des territoires dynamiques

S'agissant de la situation actuelle, le rapport affirme que « les nouvelles intercommunalités sont dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées. En particulier, comme le signalait déjà la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris ne constituent pas un échelon ni de mutualisation, ni de redistribution de la ressource fiscale ».

Plaine Commune soutient l'ambition péréquatrice de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui est « constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie des habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent... » (L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales).

Pour répondre à cet objectif, Plaine Commune et les 9 villes membres se sont prononcées dans leur contribution au projet métropolitain, adoptée au Conseil territorial du 30 mai 2017, en faveur de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement territorial qui s'appuie sur des critères de péréquation.

La MGP est aujourd'hui en phase de montée en puissance et Plaine Commune soutiendra toutes les actions visant à réduire les inégalités entre les territoires qui la composent.

Concernant la capacité de redistribution de la ressource fiscale à l'échelle territoriale, il est rappelé que le système financier métropolitain issu de la loi NOTRe a privé les territoires d'une partie de la dynamique fiscale puisque la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est désormais perçue par la MGP et que la cotisation foncière des entreprises (CFE) actuellement perçue par les EPT doit être transférée à la Métropole à compter de 2021.

À ce sujet, Plaine Commune soutient le maintien de la CFE aux territoires afin de préserver une ressource fiscale dynamique permettant de mettre en œuvre le projet de territoire, développer les services publics et contribuer à réduire les inégalités territoriales.

RÉPONSE DU MAIRE D'AUBERVILLIERS

La Ville d'Aubervilliers partage le propos de la Cour sur le fait que son territoire connaît « un réel dynamisme économique (...) qui ne bénéficie, cependant, que peu ou pas aux habitants dont la formation ne correspond pas aux besoins de ces nouvelles activités ». On ne peut que déplorer l'absence de politiques publiques particulières, notamment de l'Etat et de la Région pour accompagner les populations des communes défavorisées dans le chemin vers l'emploi. Le rapport Cornut-Gentille & Kokouendo a récemment montré que non seulement aucune action particulière n'était menée mais, de plus, que les moyens de droit commun étaient moindres en Seine-Saint-Denis.

La Cour indique que, « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ». Ce propos ne peut être que partagé puisque ces communes doivent faire face à la fois à une dynamique démographique importante, à une jeunesse fortement présente et à une fragilité marquée des populations. Ces trois facteurs justifient l'importance de services publics fortement présents et efficaces quand déjà les moyens de droit commun sont inférieurs à d'autres secteurs géographiques alors que les marqueurs sociaux démontrent des besoins supérieurs ; ce que la Cour semble d'ailleurs partager puisque « les dépenses visent aussi, de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité ». A l'instar de Bagnolet, Aubervilliers dispose d'un centre médical de santé et a même du renforcer le service par l'ouverture en 2016 de La Fabrique de Santé, CMS localisé dans le quartier du Marcreux où la médecine générale de ville est totalement absente.

Face à ces enjeux, nous devons déplorer les restrictions liées à la contractualisation signée en 2018 ; un bonus de 0,15 % pour tenir compte de la démographie ne saurait couvrir l'extension des besoins d'une population qui augmente d'environ 2 % par an. De plus, compte-tenu d'une forte proportion de jeunes dans la population, n'y aurait-il pas un sens à définir au niveau de l'Etat des mécanismes pour compenser la surcharge liée à la jeunesse, notamment en matière de dépenses scolaires, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Si la Cour souligne l'importance des financements de l'ANRU, force est de constater que cet appui, essentiellement fléché sur les dépenses d'investissement, ne répond pas aux besoins du territoire, pour couvrir dans les quartiers en renouvellement urbain, le droit commun et les évolutions en matière de lien social, notamment la pérennité des équipements voués à la vie des quartiers, associative, culturelle ou par exemple sportive.

La Cour affirme que « ces communes ont bénéficié de la réforme de la péréquation ou cours des années 2010 ». Ceci est indéniable si on regarde uniquement les montants des dotations de péréquation qui passent par exemple de 15 304 k€ en 2013 à 22 139 k€ en 2016, soit un gain de 6 835 k€, Pour autant, une vision globale intégrant notamment l'évolution de la DGF donne une autre lecture de la péréquation, qui finalement sert en partie à compenser la baisse de la DGF forfaitaire (de 15 194 k€ en 2013 à 9 468 k€ en 2016, soit une baisse de 5 726 k€). L'écart budgétaire constaté est donc de 1 109 k€, ce qui représente une hausse en 3 ans de 3,6 % des dotations et reste donc inférieure, en faisant fi de l'inflation, à la seule croissance démographique de plus de 5 % sur la période, la péréquation, qui ne couvre pas la dynamique du territoire, ne saurait dès lors remplir l'objectif fixé de réduction des inégalités par la plus-value qu'elle devrait apporter en matière d'action publique.

Concernant les produits de péréquation, il convient d'ajouter que, si des communes peuvent effectivement avoir des produits de péréquation supérieurs à ceux de provenant de la fiscalité locale, d'autres dont Aubervilliers ne connaissent pas cette situation avec un ratio où la péréquation représente plutôt 40 % seulement de la fiscalité directe (par exemple 42 % en 2015) et n'est donc pas une recette prépondérante.

À ce titre, il semble important de repositionner la situation de la Ville et de l'EPT Plaine Commune dans un contexte plus général. En effet, toutes les communes de l'EPT présentent des caractéristiques socio-économiques défavorisées avec notamment des taux de pauvreté élevés qui font de Plaine Commune le territoire le plus pauvre de la Métropole du Grand Paris. Ainsi il est nécessaire d'envisager « le rééquilibrage des inégalités » en faveur des communes défavorisées à des échelles supérieures à celle de l'EPT. Les dispositifs de péréquation nationaux et surtout régionaux, voire métropolitains doivent être les outils pour l'effectivité de la solidarité entre les collectivités et pour la réduction des inégalités. Nous attendons donc que la Métropole joue un rôle dans ce domaine, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'article (L. 5219 du CGT) qui rappelle que la MGP est constituée notamment en vue de « réduire les inégalités entre les territoires qui la composent ». La contribution des 9 villes de Plaine Commune et de l'EPT en mai 2017, contribution au projet métropolitain, proposait d'ailleurs en ce sens l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire métropolitaine et d'une dotation de soutien à l'investissement local péréquée. La Ville estime également que ce rééquilibrage en faveur des communes défavorisées est également dépendant de l'action de l'État et d'une présence égale des services publics régaliens sur chaque territoire. Les effets des défaillances étatiques et des lacunes du droit commun ont été pointés dans le rapport des députés Cornut-Gentille et Kokouendo de mai 2018.

Concernant la recommandation n° 3, la ville considère que cette démarche est déjà faite pour Aubervilliers et ne saurait être la panacée pour résoudre la question des communes défavorisées.

En conclusion, nous défendons le constat de la Cour des comptes sur la nécessité de réformes d'ampleur pour résoudre les difficultés structurelles des communes défavorisées d'Île-de-France. Toutefois, les recommandations formulées nous semblent insuffisantes ou mal orientées quand nous défendons une démarche multifactorielle agissant à la fois sur le droit commun à renforcer et sur des dispositions propres à réduire les inégalités territoriales. Les populations de ces communes sont très fragiles; il convient dès lors d'offrir un service public solide avec des leviers d'actions et des moyens plus efficaces et plus nombreux. C'est à ce titre que nous demandons une réforme de la péréquation nationale, régionale et métropolitaine.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY

Venant compléter le rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.

Le rapport met en évidence l'existence de fortes inégalités territoriales, en prenant comme exemple un revenu médian disponible dans les Hauts-de-Seine supérieur de plus de 50 % au revenu médian disponible en Seine-Saint-Denis. Ces inégalités touchent particulièrement la ville de Bobigny, dont le revenu médian est lui-même inférieur de 15 % à celui du département.

C'est précisément cette forte précarité socio-économique qui explique les choix d'abattement des bases d'imposition de la taxe d'habitation en vigueur sur la ville, que vous relevez. Si cet abattement général à la base tend à réduire le produit perçu par la ville de Bobigny, il n'a pas empêché, sous mon impulsion, de dégager depuis 2014 des marges de manœuvre budgétaires améliorant notre situation financière et notre capacité d'investissement, tout en améliorant le service public rendu aux balbyniens.

À ce titre, lorsque le rapport indique que « le montant de la dette par habitant est ainsi deux fois supérieur aux communes comparables », il pourrait être avantageusement relevé que l'endettement baisse aujourd'hui de manière continue : l'encours de dette, de 108,2 M€ fin

2015, a été ramené à 102,2 M€ fin 2016, puis à 99,9 M€ fin 2017, soit le niveau le plus bas depuis 2009 ; il est prévu à 94,1 M€ fin 2018. La ville est en outre sortie des emprunts à risque : alors qu'ils représentaient 43 % de la dette fin 2013, ils ont été ramenés à 17,5 % fin 2017 et abaissés à 2 % en octobre 2018.

Ces efforts de gestion sont d'autant plus à valoriser que Bobigny, caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, se doit de maintenir une offre de services publics étoffée pour remédier au déficit de services publics de proximité.

Forte d'une gestion caractérisée par une trajectoire renforçant l'autofinancement et abaissant la dette, tout en renforçant son intervention au quotidien, la ville de Bobigny confirme être très à l'aise avec le principe de contractualisation permettant de renforcer les dispositifs d'aides existants. Deux préalables semblent néanmoins à garantir avant la mise en œuvre par l'État de cette recommandation de la Cour : en premier lieu, la mise en œuvre sur tout le territoire national, et donc y compris dans les communes défavorisées d'Ile-de-France, notamment en Seine-Saint-Denis et en particulier à Bobigny, du même niveau de service public. En second lieu, rétablir une équité au sein des mécanismes dérogatoires de compensation, même s'ils sont devenus d'insuffisants instruments de compensation des manques d'État alors qu'ils auraient vocation à apporter un supplément d'âme pour des territoires particulièrement précaires : aujourd'hui, comme une double peine, le ratio de financement par habitant en quartier relevant de la géographie prioritaire à Bobigny est nettement inférieur aux niveaux nationaux.

En outre, la gestion de la ville se trouve complexifiée à deux titres.

Le premier a trait à la complexité d'une organisation territoriale, mouvante, incertaine et peu fluide. De plus, les produits de la fiscalité économique étant désormais perçus par les intercommunalités, la ville ne bénéficie plus de la dynamique fiscale et son produit s'érode. La montée en puissance de la métropole met encore plus clairement en danger l'équilibre financier de la ville si une juste péréquation ne lui est pas imposée.

Le second est lié aux déséquilibres structurels à l'échelle de la métropole et à l'absence de volonté d'y remédier. Le territoire n'est pas le bon échelon de rééquilibrage, c'est à minima celui de la métropole. Ainsi, la proposition du rapport pour renforcer les équilibres au sein des territoires ne prend pas en considération le fait que la Ville de Bobigny se trouve intégrée à un territoire globalement marqué par la pauvreté de sa population. Or le PMHH bloque toute perspective de rééquilibrage. Dans son sillage, l'ANRU se fige sur un cadre rigide visant à maintenir les logements sociaux sur des territoires où ils sont déjà surreprésentés : plus

des deux tiers des logements sociaux de la ville de Bobigny sont en PLAI et, alors que la SRU est loin d'être partout respectée, on lui impose un niveau de reconstitution sur site absurde. Dès lors, à moyen et long terme, il est très légitime de formuler de vives inquiétudes sur les risques d'opposition et d'inégalités accrues entre territoires, avec toutes les incidences sur notre capacité collective à faire nation.

Pour autant, la ville soutient pleinement l'analyse de la cour des comptes sur le défaut de soutien à la modernisation et au développement des équipements publics « de base » : écoles, équipements sportifs, culturels et de loisirs.

La ville prend également acte des recommandations de la cour en matière de dépenses de personnel. À ma demande, a été engagé en 2017 un plan d'action global et ambitieux pour optimiser notre gestion. En 2018, la ville a ainsi engagé une démarche GPEEC et installe, à partir de janvier 2019, un système renouvelé de contrôle automatisé du temps de travail.

RÉPONSE DU MAIRE DE CLICHY-SOUS-BOIS

L'importance du périmètre du quartier prioritaire par rapport au reste de la ville doit être soulignée. En effet, 23 000 habitants sur 30 000, soit 76 % de la population réside dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Je souhaite également insister sur la situation d'enclavement de la commune et sur les conséquences induites en matière d'attractivité économique et résidentielle. Le fait d'être totalement à l'écart des grands réseaux de transports en commun a largement contribué à faire de Clichy-sous-Bois un territoire sur lequel l'activité économique et l'emploi sont peu présents, et qui concentre une population toujours plus précaire. À cet égard, le désenclavement, produit par le débranchement de la ligne de tram-train T4 opérationnel fin 2019 et la perspective d'une gare du Grand Paris express (branche Nord de la ligne 16 prévue en 2024 et branche Sud en 2030), constitue un élément indispensable pour sortir ce territoire et ses habitants de leurs difficultés.

Du fait de la réalité de ce territoire, et comme le souligne d'ailleurs le rapport, la commune supporte des charges budgétaires significatives pour répondre aux besoins d'une population jeune. Pour illustrer le poids des dépenses scolaires, il faut noter que Clichy-sous-Bois dispose du nombre d'établissements scolaires d'une ville de 50 000 habitants.

Une autre illustration du poids des dépenses liées à la situation de la commune peut être apportée avec l'effort financier réalisé en matière d'investissement en équipements publics dans les projets de rénovation urbaine. Dans le cadre du 1er PRU, la commune a investi 42,1 M€ entre 2006 et 2017 pour construire deux écoles neuves et une crèche et réhabiliter une école. L'ANRU et les autres partenaires ont financé 80 % de ces investissements, mais les 20 % restants ont dû être financés par l'autofinancement et par l'emprunt.

Dans le cadre du NPNRU, la commune investira 63 M€ dans les 10 ans à venir dans un programme d'équipements scolaires, sportifs et culturels, dont 23 M€ devront être couverts par l'autofinancement et l'emprunt, voire plus selon le niveau des subventions réellement accordées.

La dépendance de la commune aux dotations est une réalité. Ainsi, la DSU a progressé de 982 000 € en 1996 à 16,2 M€ en 2017. L'ensemble des dotations de péréquation (DSU, DFSCRIF et FPIC) représente 20,9 M€ en 2017, soit 57 % de plus que les produits provenant de la fiscalité locale.

Ces efforts considérables sur les dépenses de personnel et de gestion ont donc permis à la Ville de se désendetter et de dégager un autofinancement significatif, tout en assurant une augmentation de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement pour répondre aux besoins sociaux d'une population jeune et en difficulté, ainsi qu'aux enjeux en matière d'équipements publics et de rénovation urbaine. L'augmentation régulière des dotations de péréquation a constitué un élément indispensable dans cette équation budgétaire complexe consistant à réaliser plus de dépenses avec moins de recettes propres par rapport à la moyenne des communes de la strate, en partant d'une situation d'endettement majeur en 1995. À l'avenir, le niveau de ces dotations devra au minimum être maintenu et il faudra même qu'il progresse pour continuer à faire face aux besoins sociaux et en matière de rénovation urbaine.

S'agissant de l'intercommunalité, je ne peux que partager l'analyse sur l'absence d'impact de la création de la Métropole du Grand Paris et des EPT sur le rééquilibrage des inégalités territoriales, ainsi qu'en termes de mutualisation de moyens et de péréquation financière en faveur des communes défavorisées. Toutefois, je ne partage pas la proposition envisagée dans le rapport consistant à fusionner les compétences des EPT, des départements et des communes sur le territoire de la petite couronne, qui conduirait à faire des communes de simples arrondissements de ces nouveaux ensembles.

Je considère que la commune doit rester un échelon majeur pour exercer l'action de proximité attendue de nos administrés et qu'elle doit pour cela conserver les compétences et les moyens correspondants.

Enfin, je souscris à l'idée de signer un pacte financier entre la commune et ses principaux partenaires, afin d'adapter les règles de financement à la situation spécifique de la commune, en particulier par une hausse du plafond de prise en charge des opérations de rénovation urbaine ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et des acomptes. La commune est tout à fait en mesure d'apporter la contrepartie à ce pacte par ses efforts constants de bonne gestion.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRIGNY

Nombre des constats de la Cour corroborent le diagnostic et les analyses que nous faisons de la situation de la commune de Grigny.

Effectivement, l'urbanisation exponentielle du début des années 70 vécue par Grigny a généré une explosion démographique et a concentré une population jeune et en situation de précarité.

Grigny s'est alors retrouvée confrontée à des besoins d'équipements et de services publics très importants. Elle a alors dû faire face à d'importantes charges, sans bénéficier de dispositions particulières, similaires à celles instaurées pour les villes nouvelles, bien que sa situation soit très analogue.

La Cour souligne alors que « pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse (...) Les dépenses visent aussi, de façon générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ».

La Cour relève ensuite que le poids des charges et l'insuffisance de ressources fiscales, ont des répercussions lourdes sur la situation financière et les équilibres budgétaires des communes.

En la matière, la situation de Grigny est malheureusement particulièrement éloquente. Depuis 2003, soit quinze ans, le budget communal fait l'objet chaque année d'un examen de la Chambre Régionale des Comptes, qui relève le caractère structurel du déficit budgétaire et dont les préconisations ne permettent pas de redresser durablement la situation.

Je forme le vœu que votre rapport contribue à la nécessaire prise de conscience au plus niveau de l'État que ces situations d'exception nécessitent des dispositifs d'accompagnement à leur hauteur. Ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à ce jour, en dépit de différentes mesures successivement prises, qui n'ont jamais eu la vertu de corriger réellement l'écart entre les moyens des communes dites pauvres et les besoins sociaux auxquels elles doivent faire face, que vous décrivez bien dans votre rapport, en particulier au titre des compétences éducatives.

De rapport en rapport, la réalité se dessine de mieux en mieux, et des propositions utiles et durables sont avancées pour répondre aux problèmes soulevés.

La Cour souligne ainsi à juste titre que « les subventions, notamment de l'ANRU, ne suffisent pas à pallier l'ensemble des difficultés de financement auxquelles ces communes sont confrontées pour réaliser leurs projets d'investissement », ce qui inéluctablement entraîne une dégradation de la situation budgétaire et un niveau d'endettement important.

Ainsi, la Cour propose « un relèvement du plafond de prise en charge par les différents partenaires des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU, ainsi qu'un accroissement du plafond des avances et acomptes versés dans ce cadre ».

Je partage totalement cette proposition, l'ayant moi-même déjà formulée auprès du Gouvernement et du Directeur Général de l'ANRU. Le Conseil Municipal de Grigny a voté une motion à ce titre le 19 novembre dernier, visant la modification du règlement comptable et financier de l'ANRU, et comprenant également une demande de mise en place de prêts à taux zéro par la Caisse des dépôts pour financer les opérations du NPNRU dont la commune assumera la maîtrise d'ouvrage.

Le Conseil a aussi voté une autre motion demandant que le FCTVA soit attribué sans décalage, dès l'année de réalisation des dépenses éligibles, à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale.

S'agissant des crédits politiques de la ville, ils s'avèrent être de piètres substituts aux moyens de droit commun.

La Cour a elle-même relevé dans son rapport de juillet 2012 une trop faible mobilisation des politiques publiques de droit commun. La Cour notait notamment que les zones prioritaires restent défavorisées dans les allocations de crédits au titre des politiques de droit commun. La Cour a également identifié qu'en 2010, l'État dépensait 47 % de plus pour former un élève parisien que pour former un banlieusard de Créteil ou de Versailles - académies de rattachement d'une très grande majorité des territoires prioritaires.

La première chose à faire pour redresser la situation de Grigny et des communes analogues, c'est que le droit commun s'y applique au même niveau que partout ailleurs. La politique de la ville est une politique dite de « discrimination positive » qui vise à rattraper l'écart entre les habitants de ces quartiers et le reste de la population en y mettant plus de moyens. Or, il n'y a même pas dans ces quartiers des moyens équivalents à ceux qui sont alloués ailleurs. C'est un des propos du récent rapport de Jean-Louis Borloo, remis le 26 avril 2018 au Premier Ministre, qui au chapitre des représentations erronées de la situation des villes de banlieue, affirme : « dans les quartiers Politique de la Ville, les communes ont plus de besoins mais moins de ressources : elles disposent de 3096 de capacité financière en moins, bien que leur taux d'imposition soit 2 fois plus élevé et que leurs besoins soient de 30/00 supérieurs ».

C'est pourquoi je fais partie des élus qui nourrissent un réel espoir que cette situation de complète anormalité soit enfin mise sous le contrôle de la Cour d'équité territoriale, annoncée par monsieur le Président de la République.

La deuxième réflexion à engager urgemment porte sur les dotations de péréquation. La Cour indique que ces communes ont bénéficié des réformes et du renforcement de la péréquation verticale.

Si cette augmentation est effective, elle a néanmoins été largement annihilée par les réflexions opérées sur la dotation forfaitaire de la DGF au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Ainsi entre 2012 et 2017, Grigny a effectivement perçu 4,6 M€ de dotations de péréquation de plus, mais a subi une perte de 2,4 M€ de dotation forfaitaire, soit une augmentation réelle limitée à 2,2 M€. Mais surtout, la Cour, dans son rapport annuel 2016, relevait que la dotation forfaitaire, principal élément de la DGF, profite davantage à des communes aisées et préconisait en conséquence un renforcement et une révision des dispositifs de péréquation.

Je partage cette analyse et j'affirme même que la péréquation ne permet pas à la ville de Grigny, et à d'autres communes de banlieue, de disposer de moyens supplémentaires suffisants pour répondre à l'importance des besoins socio-éducatifs de leur population et faire face au niveau de charges exceptionnelles qui en découle, contrairement à l'idée largement véhiculée de moyens d'exception qui seraient ainsi accordés, rendant incompréhensible pour certains que ces villes en soient encore là. Pour saisir cette réalité, il suffit de regarder les chiffres ci-dessous.

La loi de finances pour 2018 a classé les logements des périmètres ORCOD-IN comme logements sociaux, ce qui a permis à Grigny de bénéficier d'une dotation supplémentaire d'1,5 M€. Cette disposition législative, réclamée depuis de nombreuses années par la collectivité, corrige l'insuffisance de ressources fiscales et permet désormais à Grigny de disposer de recettes réelles de fonctionnement à même hauteur que la moyenne des communes franciliennes de même taille, soit 1 641 € par habitant en 2018 à Grigny et 1 624 € par habitant en 2016 pour la strate francilienne.

Mais seule l'insuffisance de recettes fiscales est désormais enfin comblée. La commune ne bénéficie d'aucun surplus de ressources alors qu'elle doit faire face à des charges qui n'ont rien à voir avec celles de la très grande majorité des communes, comme le décrit le rapport de la Cour et comme le stipulait le délégué du Gouvernement dans son rapport de novembre 2016 « La ville détient un certain nombre de records, qui en font une ville hors normes. La Commune de Grigny assume en pratique un rôle de première urgence sociale et d'éducation de base pour le compte de la collectivité nationale ».

Le rapport sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en place à Grigny, dit rapport Aubouin, établi par six inspections générales et remis en juillet 2016 au Premier Ministre, signalait aussi que « la commune de Grigny scolarise un nombre exceptionnel d'élèves qui crée une dépense annuelle d'environ 2 MC, rapportée à la situation des communes voisines comptant la même population ».

La Chambre régionale des Comptes, dans son rapport 2018 relatif à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire indiquait que la commune, compte tenu de ses spécificités sociodémographiques et de l'importance de sa population en âge d'être scolarisée, consacre à l'exercice de ces compétences, plus du double des dépenses moyennes des communes de même strate démographique, soit 521 € par habitant à Grigny contre 233 € par habitant au niveau national.

Avec une structure sociale et démographique similaire à celle des autres communes, le montant des dépenses de la commune au titre des compétences scolaire et périscolaire serait inférieur d'au moins 8 Millions d'euros (hors actions extrascolaires, culturelles et sportives).

Grigny et les autres communes étudiées par la Cour sont bénéficiaires de la DSU et du FSRIF. Le tableau ci-dessous démontre sans ambiguïté que ces dotations ne répondent que très partiellement à leur finalité de compenser les écarts de ressources et de charges entre les collectivités, de majorer substantiellement les moyens des communes ayant à supporter des charges sociales conséquentes.

	Part de la population vivant en QPV	Part de logements sociaux	Part des 3-16 ans	Revenu imposable par habitant	Recettes réelles de Fonctionne- ment par hab
<i>Grigny</i>	83,50 %	92,98 %	25,74 %	7 150 €	1 641 €
<i>Aubervilliers</i>	81,53 %	40,71 %	18,10 %	7 873 €	1 723 €
<i>Blanc-Mesnil</i>	39,55 %	39,97 %	21,32 %	9 866 €	1 681 €
<i>Clichy-sous-Bois</i>	78,55 %	77,99 %	25,98 %	7 034 €	1 689 €
<i>La Courneuve</i>	84,91 %	49,87 %	20,41 %	7 873 €	1 900
<i>Sevran</i>	46,93 %	36,78 %	21,87 %	9 710 €	1 801 €
<i>Stains</i>	53,20 %	61,13 %	22,90 %	7 729 €	1 601 €
<i>Garges-lès-Gonesse</i>	72,71 %	45,69 %	23,59 %	7 899 €	1 534 €
<i>Sarcelles</i>	74,61 %	56,86 %	22,94 %	9 137 €	1 615 €
<i>Villiers-le-Bel</i>	74,33 %	56,59 %	22,75 %	9 037 €	1 454 €
<i>Moyenne communes métropolitaines de plus de 10 000 hab.</i>		23,01 %		15 181 €	
<i>Moyenne communes Île-de-France de plus de 10 000 hab.</i>	12,90 %		17,41 %		1 671 €

Chiffres DGCL-DGFIP 2016 et pour Grigny données 2018

J'en conclus que le dispositif actuel de péréquation nécessite de profonds changements pour qu'il atteigne l'efficacité attendue et qu'en particulier pour la commune de Grigny dont j'ai l'honneur d'être le maire, ce n'est que depuis 2018 qu'elle a retrouvé le même niveau de recettes de fonctionnement que les communes de sa strate, sans que cela ne lui octroie des moyens supplémentaires pour faire face aux charges générées par 83,5 % de sa population en QPV et par 25,74 % de sa population d'enfants de 3 à 16 ans.

Face à ces constats, il me semble indispensable que les modalités et critères actuellement retenus pour calculer les dotations de l'État, soient revus pour mieux prendre en compte la réalité des charges à supporter par ces communes.

C'est pourquoi je demande que les dotations tiennent davantage compte des caractéristiques sociodémographiques de la population et des compétences obligatoires des collectivités. Le premier poste de dépenses d'une commune étant la politique scolaire, il est indispensable de réintroduire le nombre d'élèves dans les critères de calcul des dotations de l'État, cela répondrait objectivement à la charge scolaire et à la réalité sociodémographique des communes.

Dans les solutions de redressement, la Cour recommande aux communes d'agir sur leurs dépenses de personnel.

La ville de Grigny a déjà engagé cette démarche et sans contester la nécessité de la poursuivre, j'attire l'attention de la Cour sur la corrélation entre le niveau des dépenses de personnel et l'ampleur du service public à déployer.

La Chambre Régionale des Comptes, dans son récent rapport sur la gestion de la commune notait que « les spécificités socioéconomiques de la commune pèsent sur le coût d'un certain nombre de politiques communales et, par voie de conséquence, sur les charges de personnel afférentes ». La Cour relève également que « ces spécificités entraînent, pour elles, d'importantes contraintes de gestion. Elles assurent le fonctionnement de services coûteux pour répondre aux besoins de leur population... ».

Face à l'ampleur des disparités entre les territoires, il n'est pas possible de raisonner l'effectif du personnel communal sans tenir compte de la réalité sociale, et je suggère que l'on s'affranchisse des comparaisons aux moyennes, pour évaluer l'efficacité des politiques publiques dans ces quartiers.

La Cour évoque également la solidarité intercommunale comme perspective dans le rééquilibrage des inégalités. S'il est indéniable que les intercommunalités ont un rôle majeur dans l'aménagement équilibré du territoire, dans le développement de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité de l'habitat, elles n'ont aujourd'hui ni la stabilité dans leur développement ni les moyens financiers de se substituer aux responsabilités de l'État pour réparer les impacts des politiques nationales d'aménagements du territoire conduites dans les années 60 et 70, et leur capacité contributive aura inévitablement des limites.

À Grigny et dans les autres communes de banlieue, l'enjeu est de disposer de moyens et mesures garantissant l'équité financière entre territoires. La présence de la République partout et pour tous nécessite des mesures d'ampleur et c'est pourquoi je me permets d'inviter la Cour à prendre en compte et à relayer auprès du gouvernement et du parlement, les 3 rappels, de ce qui devrait être le droit, suivants :

- *que le droit commun s'applique dans ces communes comme il s'applique sur le reste du territoire français ;*
- *que le dispositif actuel de péréquation soit réformé afin qu'il atteigne l'efficacité attendue ;*
- *que l'État compense intégralement les exonérations de fiscalité qu'il a décidées et en particulier s'agissant de l'exonération sur la TFPB.*

Et les 3 recommandations suivantes :

- *l'intégration du nombre d'élèves dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ;*
- *le relèvement des plafonds de financements, d'acomptes et avances des subventions ANRU, et le versement, pour les opérations en NPNRU, du FCTVA lors de l'exercice de réalisation des dépenses ;*
- *l'instauration de prêts de la Caisse des dépôts à taux zéro pour le financement des opérations des NPNRU.*

RÉPONSE DU MAIRE DE PANTIN

En complément des difficultés rencontrées par les communes défavorisées d'Île-de-France, je tiens d'abord à souligner que les difficultés rencontrées par notre commune en Seine-Saint-Denis résultent également du manque de moyens consacrés par l'État dans le domaine de l'éducation, de la justice, de la police et de politique de la ville. À besoins équivalents, la Seine-Saint-Denis n'est pas traitée de manière équitable comme le rapport d'information des députés Cornut-Gentile et Kokouendo sur l'évaluation de l'État dans l'exercice de ses missions en Seine-Saint-Denis l'a récemment pointé. Si l'État exige que la commune de Pantin, comme n'importe quelle commune, contribue aux redressements des comptes de la Nation, il est indispensable que l'État y garantisse le même niveau de service public que dans n'importe quel territoire.

Ensuite, concernant la baisse des ressources externes et notamment de la DGF, il convient d'insister sur le fait que la diminution de la DGF entre 2014 et 2017 a été de 73,63 % pour Pantin tandis qu'elle a été de 40,58 % au niveau national comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France dans son rapport d'observations définitives de novembre 2018. La répartition de l'effort a été calculé au prorata des recettes réelles de fonctionnement et sans prendre en compte, par exemple, des critères liés à la situation socio-économique des habitants de la commune. Ce mécanisme d'ajustement a consisté à demander un effort plus important à Pantin qu'aux autres communes alors que la fragilité socio-économique et la demande sociale d'une partie toujours importante de sa population augmente. L'inclusion de ma commune dans le périmètre de votre rapport atteste, s'il en était besoin, de cette réalité sociale.

J'ajoute qu'aujourd'hui encore, alors que le gouvernement avait annoncé que les dotations de l'État n'allaient pas diminuer, la dotation forfaitaire perçue par Pantin a baissé de 392 k€ en 2018 et de 492 k€ en 2019.

Vous soulignez par ailleurs la capacité qu'a démontrée la commune à dégager des marges de manœuvre. Il m'importe de dire qu'elles ont été acquises dans la durée, en diminuant notamment la dette de plus de 40 M€ en dix ans et en mettant en œuvre des réformes en matière de gestion du personnel. Ces réformes ont toujours été mise en œuvre progressivement et en garantissant le pouvoir d'achat des salariés. Cette méthode a ainsi permis de rendre acceptables ces réformes auprès des agents, soulignant le besoin de les construire durablement sur un temps qui ne peut être court. Et si ces marges de manœuvre ont permis d'investir, comme vous l'indiquez, elles ont également permis de maintenir un haut niveau de service public de qualité, dans un territoire dont il constitue notamment le garant de la cohésion sociale.

Dans vos conclusions, vous considérez que « les dépenses de personnels des communes défavorisées demeurent élevées, contribuant à la rigidité de leur budget global ». Il est important de rappeler, tout d'abord, qu'il appartient uniquement au Conseil Municipal et au Maire de décider les politiques publiques ainsi que des moyens qui leur sont consacrés. Ensuite, un niveau important de dépenses de personnel élevé n'est pas un indicateur de bonne ou mauvaise gestion mais tout simplement le résultat d'un choix de mode de gestion qui, lui aussi, incombe exclusivement à l'exécutif local et qui peut, le cas échéant, procéder d'une histoire ou d'une tradition communale, sans que là encore, il faille nécessairement en juger.

Parmi vos propositions, vous mettez en exergue la démarche de contractualisation entre les communes, les intercommunalités et l'État. Si cette proposition devait prospérer, les modalités qui ont prévalu à la contractualisation en 2018, selon les dispositions prévues par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sont insatisfaisantes et doivent être profondément revues.

En effet, la situation sociale de la commune n'est que très partiellement prise en compte, les dépenses de fonctionnement d'équipements nouveaux, destinés à répondre à des besoins de la population (école, gymnase, centres de santé, ...) sont, quant à eux, ignorés. Par ailleurs, selon les termes de ce contrat, l'évolution des dépenses de la commune doit être limitée, avec comme seule et unique contrepartie le maintien de la DGF ; or, cet engagement n'est d'ores et déjà pas honoré par l'État. Si la commune est prête à s'engager dans l'atteinte d'objectifs précis, cet engagement doit lui permettre en contrepartie de continuer à investir dans des projets de réhabilitation urbaine, notamment dans le secteur faubourien constitué d'un habitat souvent indigne, en majorant davantage, par exemple, le taux de financement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine ou en garantissant un montant annuel de soutien à l'investissement public local.

S'il est tout particulièrement intéressant que la Cour des Comptes consacre une partie de son rapport annuel aux spécificités de notre territoire, il serait tout aussi nécessaire que l'État engage les moyens nécessaires pour contribuer davantage aux enjeux essentiels de solidarité qu'appelle ce territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DENIS

1) Sur le contexte du territoire, la politique d'investissement et l'engagement pour un service public fort

Le rapport revient sur le modèle de développement urbain des villes où la croissance démographique a été très rapide. Saint-Denis a ainsi accueilli plus de 23 000 nouveaux habitants depuis 1999.

- *Aujourd'hui, la précarité y est plus importante qu'ailleurs : le rapport rappelle que « Saint-Denis accueille 8 QPV à elle seule ».*

La précarité sociale des ménages de la ville ne naît pas de la période de construction des ensembles de logements sociaux. Elle est liée aux transformations, plus anciennes, touchant l'ensemble de la société française (désindustrialisation, installation d'un chômage structurel, développement de la monoparentalité et des inégalités...) ; les territoires comprenant une part importante de ménages de milieux populaires étant mécaniquement les plus touchés par ces évolutions.

Au-delà de cette affirmation, il est important de rappeler les différentes dimensions que recouvre la précarité et qui expliquent pourquoi il est indispensable que la ville maintienne des services publics développés, au-delà de ses compétences obligatoires. En outre, au-delà du seul indicateur du taux de logement social, il est important de noter que la population la plus fragilisée socialement de Saint-Denis se trouve aujourd'hui dans l'habitat privé indigne, phénomène qui touche particulièrement le territoire avec un taux de parc privé potentiellement indigne (PPPI) de 21,3 % (ce qui représente plus de 5 000 logements à l'échelle de la ville), contre 7,8 % en Seine-Saint-Denis, département pourtant déjà parmi les plus touchés en la matière.

Cette fragilité sociale se lit clairement dans plusieurs indicateurs. Ainsi, 34 % des familles avec enfants sont monoparentales (30 % en Seine-Saint-Denis) et 23,4 % des actifs se déclarent au chômage²³², contre 12,3 % en France. Avec 41 % des ménages imposés en 2015, la Ville présente un taux d'imposition inférieur au département (50,5 %) et à la France métropolitaine (55,4 %). Le Revenu médian²³³ est de 14 340 € à Saint-Denis contre 20 566 € en France Métropolitaine. L'indice de développement humain est particulièrement bas à Saint-Denis (0,302).

Dans le même temps, l'offre de service y est souvent plus fragile qu'ailleurs. Ainsi, alors que les besoins en santé sur le territoire sont plus importants qu'ailleurs²³⁴, l'offre de soins est aujourd'hui fragilisée par la déprise de l'offre médicale libérale : Saint-Denis se situe en zone fragile en matière de démographie médicale²³⁵, l'offre de médecine libérale ne parvenant pas à répondre aux besoins de la population. Ainsi, seul un dermatologue, 2 pédiatres, 2 gynécologues exercent en libéral sur le territoire. Par ailleurs, la population de médecins généralistes est vieillissante : entre 2013 et 2017, la densité est passée de 6,6 médecins généralistes pour 10 000 habitants à 5,6, soit moins 10 médecins en 4 ans²³⁶.

²³² Données Insee 2015.

²³³ Revenu médian par unité de consommation.

²³⁴ Un bilan bucco-dentaire réalisé par la Ville en 2015-16, sur 88 % des écoles, montre que 45 % des enfants de 4 ans ont besoin de soins urgents. Le bilan des infirmiers scolaires dionysiens révèle un taux d'obésité infantile de 38 %, quand il est de 16 % au niveau national.

²³⁵ SROS 2015.

²³⁶ Données ARS 2013 et données villes 2017.

Pour répondre à ces difficultés, afin de consolider le tissu social nécessaire au bien vivre ensemble, dans la mesure où les besoins de services publics des populations fragilisées sont bien plus importants que ceux de la population moyenne, la commune a souhaité maintenir un haut niveau de service public sur des compétences certes non obligatoires mais néanmoins essentielles telles que la santé, la petite enfance, l'action sociale ou la protection maternelle et infantile (via la gestion du service de PMI déléguée par le Département). Comme les chiffres l'indiquent, pour beaucoup de Dionysiens, ces services constituent souvent la seule alternative.

- *« pour apporter des réponses à une population caractérisée par sa jeunesse et sa fragilité, ces communes ont développé une offre de services publics étoffée mais coûteuse ».*

Plusieurs fois, la jeunesse est évoquée comme une charge financière pour la collectivité sans jamais être envisagée sous l'angle de la ressource pour le territoire.

La ville de Saint-Denis enregistre 2 310 déclarations de naissance domiciliées en 2017 et possède une population dont les moins de 15 ans représentent 24 %, les moins de 30 ans 45 %²³⁷. En développant les services publics en faveur de ces jeunes, Saint-Denis prépare aussi l'avenir de son territoire.

La collectivité souhaite à ce titre rappeler que la jeunesse est envisagée dans ses politiques publiques comme une ressource dans laquelle elle investit. Le dynamisme démographique du territoire est une chance que la ville doit accompagner quand d'autres villes doivent faire face à des départs de population et des fermetures d'écoles. Pour mémoire, les effectifs scolaires ont cru de 35,8 % entre 2006 et 2014. Entre 2006 et 2017, la commune a livré 10 groupes scolaires et 5 autres sont programmés d'ici 2028, hors impact du Village Olympique.

- ***En outre, le rapport ne fait pas mention ni de la contractualisation avec l'État mettant en danger la capacité de la ville à développer ces politiques publiques nécessaires pour les populations, ni du désengagement de l'État sur certaines politiques publiques.***

Depuis 2010, le niveau de contrainte pesant sur le budget communal s'est accentué du fait de la politique nationale de résorption des déficits publics engagée par les gouvernements successifs. Entre 2010 et 2017, la commune a ainsi dû absorber, via la baisse de la DGF, 11,8 millions d'euros (soit une baisse de 56 % de la recette de la dotation forfaitaire). Avec le dispositif de contractualisation, le niveau de contrainte s'accroît sans que soit pris en compte les évolutions des besoins du territoire.

²³⁷ Insee 2011 : À Saint-Denis en 2011, on compte en moyenne 2,3 personne âgée de moins de 20 ans pour une personne de plus de 60 ans (1,1 en France métropolitaine, 1,8 en Seine-Saint-Denis).

La commune a toujours souhaité travailler en partenariat avec les acteurs publics et notamment l'État. Elle a ainsi souhaité prendre l'occasion du contrat financier pour se questionner sur les objectifs communs du service public sur le territoire sans réussir à obtenir de réponse sur le fond.

Ainsi, d'une part, la stricte application des coefficients modulateurs prévus dans la loi empêche toute souplesse permettant l'appréhension des réalités locales à leur juste mesure. Paradoxalement, malgré une croissance démographique exceptionnelle, encouragée par l'État (contrat de développement territorial, programme local de l'habitat...), la ville n'a pas pu bénéficier de la modulation au titre de l'accroissement démographique. La loi retient une période de référence moins favorable que la période longue alors qu'elle a connu une évolution sans précédent de sa population (+29,5 % de la population entre 2008 et 2018). À cela s'ajoute la population que les données Insee n'arrivent pas à appréhender. « S'ils [les étrangers en situation irrégulière] ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces hommes, femmes et enfants sont une réalité démographique avec laquelle les pouvoirs publics doivent compter... »²³⁸. Le rapport estime ainsi à 26 %²³⁹ la part de la population de Seine-Saint-Denis non prise en compte par l'Insee et donc non prise en compte dans le calcul des dotations de l'État. Or, cette population étant bien présente, la Ville assume les charges afférentes à son accompagnement. À titre d'exemple, 45 % du public accueilli au sein du centre de PMI du centre-ville de Saint-Denis ne bénéficie pas de droit santé ouvert, population parmi laquelle les personnes sans titre de séjour est particulièrement importante.

D'autre part, le rapport ne mentionne pas l'effort réalisé par les villes pour financer des transferts de charges successifs et pallier les désengagements de l'État sur des politiques relevant de ses compétences.

Il peut être cité, à titre d'exemple, les évolutions réglementaires générant des dépenses nouvelles en matière de gestion des ressources humaines (évolution du point d'indice, PPCR, suppression des financements des emplois d'avenir, retenue à la source...), de dématérialisation et de gestions des données (RGPD européen, accompagnement des évolutions réglementaires RH...), d'accessibilité des équipements communaux, de fiscalité (suppression de la taxe sur les

²³⁸ Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

²³⁹ Selon les estimations publiées par l'Insee, la Seine-Saint-Denis compte 1 646 105 habitants au 1^{er} janvier 2018. Parmi ces derniers, on dénombre plusieurs centaines de milliers de personnes de nationalité étrangère en situation régulière (en 2014, 423 879). « La seule certitude est l'incertitude dans laquelle l'État est plongé concernant le chiffre d'étrangers en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis ».

spectacles, extension de l'abattement « QPV » pour les bailleurs sociaux et intégration de la compensation dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités, disparition de la compensation « part salaire » de la taxe professionnelle) ou encore d'état civil (délivrance des passeports et cartes nationales d'identité devenus biométriques, prise en charge de la gestion des PACS, des changements de prénoms et noms, dispositif COMEDDEC de saisie informatique des actes...).

Les évolutions récentes concernant certaines politiques publiques sont également très coûteuses pour les communes et insuffisamment compensées. C'est le cas pour la politique éducative devant s'adapter aux changements successifs de cadre de référence sur les rythmes éducatifs, à la scolarité bientôt obligatoire pour les enfants de 3 ans, au dédoublement des classes de CP et CEI en zones prioritaires, au droit à la cantine pour tous avec un plancher de 50 % de produits bios en 2022 (projet de loi alimentation) ou encore au « Plan Pauvreté » annoncé par le président de la République et qui nécessiterait la fourniture de petits déjeuners à tous les enfants de REP/REP+.

La Ville estime donc à plus de 6 millions d'euros, les dépenses qu'elle assume du fait de ces obligations réglementaires récentes. À cela vient s'ajouter le désengagement de l'État ou de partenaires également pallié par l'intervention communale. C'est le cas entre autre en matière de sécurité publique comme le rappelle le rapport d'information parlementaire sur le sujet : « La ville de Saint-Denis compte 1 policier pour 464 habitants alors que le 18^{ème} arrondissement de Paris, moins crimino-gène, bénéficie d'1 policier pour 315 habitants ! »²⁴⁰.

Au total, la Ville de Saint-Denis demande que la contractualisation financière avec l'État intègre un meilleur soutien aux « villes inclusives », qui respectent strictement leurs obligations légales en matière de solidarité (loi SRU, obligation de domiciliation des CCAS...), ouvrent largement leurs services aux publics les plus fragiles (tarification solidaire de la cantine et aux activités péri et extra-scolaires, accès aux crèches...) et adoptent des dispositifs innovants en leur direction (insertion des publics Roms ou accompagnement des sorties d'habitat indigne). Ce soutien aux « Villes inclusives » doit passer par la sortie de certaines dépenses du périmètre de la contractualisation (par ex. en celles relatives au fonctionnement des SCHS pour permettre de renforcer les moyens de lutte contre l'habitat indigne) et par des revalorisations de dotations, comme la dotation au SCHS gelée depuis 2012 et pour lequel la Ville supporte un surcoût de 471 k€.

²⁴⁰ Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

2) Sur la capacité de la ville à maintenir son effort d'investissement tout en maîtrisant ses dépenses et ses ratios financier

Le rapport pointe la difficulté pour les communes à maintenir une bonne gestion de leur budget : « De façon générale ces communes connaissent un taux d'endettement élevés », « Malgré les subventions reçues, les programmes d'investissement, notamment en matière de rénovation urbaine et d'équipements scolaires, sont souvent conduits au prix d'un endettement croissant ».

Or, dans son rapport définitif du 25 octobre 2017, la Chambre régionale des comptes a souligné la « situation financière structurellement saine » de la commune de Saint-Denis. Elle reconnaît la bonne gestion menée par la ville sur un territoire qui connaît un fort développement, ce dont ne rend pas compte la Cour dans son rapport.

Malgré l'effort maintenu en investissement pour répondre aux besoins de la population (plus de 48,7 millions en 2017) la ville a une capacité de désendettement de 6 ans, relativement stable sur la durée, et très inférieure au seuil critique de 12 ans.

La chambre régionale avait d'ailleurs relevé le fait que la Municipalité n'a pas fait le choix de mener une politique d'austérité et de valider des budgets en diminution : les économies réalisées financent le développement du service public. La commune a su absorber les baisses de concours financiers qui historiquement finançaient les compétences transférées de l'État aux collectivités, tout en maîtrisant ses ratios financiers.

3) Croissance de la masse salariale maîtrisée et répondant aux besoins du territoire

« Ces dépenses salariales représentent fréquemment une part de charges courantes proche ou supérieur à 60 % alors que la moyenne se situe entre 50 et 55 %, sans que le niveau de service à la population s'en ressente ».

La moyenne évoquée, si elle peut constituer une base arithmétique comparative, ne permet pas de restituer la diversité des choix de gestion des collectivités. Ainsi, une collectivité ayant orienté l'exercice du service public vers une externalisation (délégation de service public) disposera d'un ratio plus faible qu'une collectivité conservant toute son activité en régie.

Par ailleurs, ce ratio ne permet pas, en soi, de déterminer le coût réel (une DSP peut se révéler bien plus coûteuse qu'un maintien en régie) et l'efficience d'une politique publique.

La masse salariale représente ainsi en 2017 65,7 % des dépenses de gestion reflétant un choix de gestion des services publics en régie de la municipalité pour permettre un meilleur service public rendu aux usagers et une capacité d'adaptation au plus près de leurs besoins. Ce chiffre se justifie également par le maintien de l'engagement de la commune sur des compétences non obligatoires comme la santé, l'action sociale ou la PMI. 18,6 % des effectifs sont ainsi affectés à la mise en œuvre de compétences non obligatoires relevant de besoins non couverts par le droit commun. Cela n'est en outre nullement contradictoire avec une gestion rigoureuse. Le reste à charge des 4 Centres municipaux de santé est ainsi passé de 4,206 M€ en 2014 à 2,424 M€ en 2017²⁴¹, soit une réduction de 20 points du déficit (de 54,7 % à 37,8 %).

En termes de qualité du service public rendu, on peut relever l'engagement de la municipalité à développer un service public de proximité au cœur des quartiers (grâce à l'ouverture de deux mairies annexe), l'ouverture d'un guichet d'accueil au sein de l'hôpital Delafontaine pour l'enregistrement des naissances, diminuant de manière importante les délais d'attente en mairie centrale ou encore la forte réduction du délai d'attente pour bénéficier d'un rendez-vous dans le cadre de la délivrance d'un papier d'identité (CN1 ou passeport), passé de 55 jours en 2017 à 15 jours en 2018.

4) Sur la mutualisation et la solidarité intercommunale

Saint-Denis s'associe à la réponse de Plaine Commune pour s'opposer à l'affirmation suivante : « dans l'incapacité de jouer un rôle déterminant dans le rééquilibrage des inégalités dont souffre le territoire francilien et qui affectent en premier lieu les communes les plus défavorisées ». Comme le rappelle Plaine Commune, d'une part, il revient d'abord à l'État d'assurer le rééquilibrage des inégalités sur les territoires les plus défavorisés à travers les politiques régaliennes²⁴² et la politique de la ville. À ce titre, l'enveloppe dédiée au territoire de Plaine Commune reste insuffisante, le ratio de crédits politique de la ville par habitant étant de 23 euros par habitant sur Plaine Commune contre 30 euros sur le reste du territoire. De même, alors que le nombre de personnes éligibles au droit au logement opposable (DALO) ne fait qu'augmenter, la municipalité s'étonne de la répartition des décisions favorables en Ile-de-France par les services de l'État, n'allant pas dans le sens du réduction des inégalités²⁴³.

²⁴¹ Cf. compte administratif 2017.

²⁴² Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

²⁴³ Bilan chiffré du droit au logement opposable, 2008-2016.

D'autre part, l'intercommunalité a permis de multiplier par 2,4 la capacité d'investissement des villes dans leur ensemble par rapport à ce qu'elles pouvaient faire seules durant les 12 premières années.

À travers la mutualisation de la Direction des Systèmes d'information entre l'EPT et les villes de Saint-Denis et de Villetaneuse a permis, ces collectivités ont fait le choix d'aller plus loin dans la mutualisation. Cela s'est traduit par des infrastructures plus performantes et mieux sécurisées : la comparaison des ressources de la DSIM (plus de 6 000 agents pour les trois collectivités) avec celles de 45 départements montre que pour un service plus important (128 sites fibrés contre 100 en moyenne ; 291 serveurs virtuels contre 219 en moyenne), les moyens de la DSIM sont sensiblement inférieurs.

RÉPONSE DU MAIRE DE SEVRAN

Ce document reprend dans leurs plus grandes parties les remarques générales présentées à la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France lors de l'examen du contrôle de gestion de la Ville de Sevrans. En cela, je me félicite que la Cour des comptes souligne cette situation dans son rapport général. Cela permettra, j'en suis convaincu, d'alerter, une fois de plus, le Gouvernement sur les difficultés que des communes telles que Sevrans connaissent.

Néanmoins, je souhaite ajouter, notamment sur la partie II-A-3 « de fortes dépenses d'investissement », un élément important : les conséquences de certains taux d'emprunt excessifs, fixés par les banques, sur le montant des dépenses réelles de fonctionnement. Vous soulignez que « Les communes concernées doivent donc assurer l'avance des sommes qu'elles couvrent et, ipso facto, recourir à des lignes génératrices de charges d'intérêts ».

C'est précisément la situation de la Ville de Sevrans : en 2012 et en 2013, la Ville a contracté plusieurs emprunts auprès de la Caisse d'Épargne, à un taux fixé par la banque nettement supérieur au taux du marché : 5,9 %, alors que le taux d'emprunt moyen pour des communes de notre taille est de 2,82 %, d'après les chiffres de la Caisse des dépôts.

Au total, la somme des intérêts de ces emprunts s'élève à 17 470 463,18 € pour un montant total emprunté de 27 622 365,21 €, soit 63,24 % de cette somme. Fin 2018, Sevrans aura déboursé 9 000 257,50 € juste pour les intérêts, soit plus de 1,5 M€ par an.

Ainsi, les subventions de l'État ainsi qu'une part de la DGF servent, directement ou indirectement à payer ces intérêts, et arrivent, in fine toujours chez les banques.

Vous comprendrez alors aisément que, dans un contexte où les dotations de l'État diminuent, où la nécessité de maintenir des services publics de qualité pour toutes et tous, où la population de la ville augmente, ces 1,5 M€ sont, pour les sevranaises et les sevranaï, une perte importante. Cela signifie moins de services de proximité, moins d'investissements, moins d'actions de solidarité.

Le poids excessif de ces taux d'intérêts, 1,5 M€, négociés à une période où la ville n'avait pas d'autre choix, se répercute inévitablement sur le budget de fonctionnement, alors même que l'augmentation de celui-ci est limitée à 1,2 M€ par an d'après les termes du contrat liant la Ville à l'État.

Cette situation souligne alors la nécessité pour les pouvoirs publics de regarder le prix du service de la dette avec la même vigilance et avec la même acuité que les dépenses de personnel.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLIERS-LE-BEL

1. Un exercice apprécié de la Cour

Je salue l'objet même de l'étude, il est nécessaire de s'interroger sur les difficultés structurelles des communes défavorisées en Île-de-France compte tenu de l'urgence des situations. Comme vous le rappelez en introduction « Parmi les communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants, treize des vingt les plus en difficulté se situent en banlieue parisienne ». En cela, je suis en parfait accord avec votre constat : « Alors même que les disparités tendent à s'accroître d'année en année, ces collectivités cumulent les difficultés. Elles doivent répondre aux besoins de populations affectées par des degrés divers de précarité socio-économique, dans le cadre de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et avec des ressources limitées ».

C'est donc avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de vos analyses et propositions. Je dois néanmoins vous faire part de mon regret concernant l'échantillon retenu, dont j'aurais souhaité qu'il soit plus large et puisse intégrer l'ensemble des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %. Votre démarche n'en aurait eu que plus d'intérêt à pouvoir être ainsi largement partagée.

Un panel plus large aurait aussi, me semble-t-il, permis malheureusement de constater que la situation de villes comme Pantin ou Bagnolet, qui connaissent un dynamisme économique certain, demeurent des exemples très isolés dans le panel des communes concernées par ce taux de pauvreté.

2. Un diagnostic pertinent mais qui nécessite une analyse complémentaire

« Du fait de la situation de précarité économique, de leur population, ces communes défavorisées disposent de faibles bases d'imposition pour les trois taxes », ce constat se vérifie à Villiers-le-Bel dont les ressources fiscales sont faibles. L'analyse de la Cour rejoint une réalité dont les causes sont liées à une forte paupérisation des ménages.

La réforme de la fiscalité locale ou plus modestement des bases locatives inchangées depuis les années 1970 serait à ce titre une solution qui mériterait de trouver une place importante dans le cadre de vos préconisations. Nous savons tous que la non-réévaluation des bases pénalise les habitants de nos communes populaires, compte tenu des caractéristiques du parc de logements, notamment sociaux.

Sur la question des taux d'imposition, comme vous le relevez, la Ville de Villiers-le-Bel a voté un des taux les plus bas du panel de votre étude. Cependant, établir un lien de causalité comme le donne à penser le rapport entre la fixation de taux d'imposition élevés et le départ du territoire communal de foyers imposables me paraît trop hâtif.

La fuite des classes moyennes de nos territoires à laquelle nous avons assisté sur un temps long depuis les années 1970 implique autant les politiques nationales (du logement notamment) et locales. La question de la fiscalité joue un rôle bien moins important que les questions de mixité scolaire ou de sécurité.

Par ailleurs, comme vous l'indiquez « les communes ont perdu leur pouvoir de taux en matière de fiscalité économique ». Cette perte de pouvoir fiscal est aujourd'hui encore plus menacée par la suppression de la taxe d'habitation décidée en 2017, dont on attend toujours dix-huit mois plus tard de savoir comment elle sera compensée et quel sera demain le degré d'autonomie fiscale de la commune.

Enfin sur cette partie consacrée à la fiscalité : « Ces niveaux de potentiel fiscal résultent du dynamisme économique de ces territoires, lié entre autres à l'implantation récente de grands groupes nationaux ou internationaux » est une remarque qui s'applique difficilement à l'exemple beauvillésois et plus largement à l'est du Val-D'oise. Aussi, je regrette que

le premier pôle de création d'emplois d'Île-de-France se situe à moins de 10 kilomètres de Villiers-le-Bel mais qu'aucune ligne de transport n'y conduise la population. Le report de la réalisation de la ligne 17 du métro est à ce titre un exemple du manque de considération apportée à notre territoire et pourrait être une proposition à intégrer à votre rapport.

« Les dépenses visent de façon plus générale, à remédier au déficit de services publics de proximité auxquels ces communes peuvent être confrontées ». La fermeture annoncée de l'hôpital Adélaïde Hautval, l'avenir incertain de la trésorerie, la suppression d'un bureau de poste sont autant d'exemples qui vont dans le sens de votre analyse. La Cour rappelle opportunément que nos recettes sont limitées sur le plan tarifaire afin de garantir le plus large accès possible au service public communal. Nous pouvons également rappeler que la perception des recettes non recouvrées est certes importante, mais qu'elle est du ressort des Trésoreries, qui compte tenu des baisses de moyens humains subies cette dernière décennie, ont en effet parfois du mettre ce recouvrement parmi les tâches non prioritaires.

Les dépenses nombreuses au plan local sont également dues aux demandes de l'État de développement dans différents domaines tels que la vidéosurveillance dont les coûts de fonctionnement sont importants. Les classes à 12 en CP et CEI, la scolarisation obligatoire dès 3 ans sont des exemples récents qui pèsent sur les budgets de la commune et qui ne sont pas imputables à notre propre initiative.

3. Des propositions timides et contradictoires avec le diagnostic de la Cour

Vous évoquez 3 natures de proposition qui me semblent insatisfaisantes ou incomplètes :

La masse salariale à maîtriser : évoquer le poids de la masse salariale et proposer une meilleure maîtrise de cette dernière est une préoccupation que je partage depuis de nombreuses années avec une évolution très modérée sur le mandat en cours :

<i>Exercices</i>	Masse salariale (Total du 012)	% Évolution
2018	23 585 980,98 €	0,79 %
2017	23 401 015,01 €	3,92 %
2016	22 519 284,76 €	- 0,78 %
2015	22 695 816,09€	1,65 %
2014	22 328 334,82 €	

L'exercice connaît des limites en échos au diagnostic de besoin de service public sur le territoire que nous partageons Monsieur le Premier Président. L'évolution de la masse salariale reste une matière difficile à maîtriser compte tenu de décision que nous ne maîtrisons pas toujours : augmentation du point d'indice, glissement vieillesse technicité, augmentation des cotisations employeurs, mise en œuvre du PPCR...

« Dans le même temps, ces communes ne respectent que rarement la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures et connaissent souvent un fort taux d'absentéisme », ce constat n'est pas applicable à Villiers-le-Bel selon les observations définitives du 11 mars 2016 de vos services : « la durée du travail annuelle apparaît quelque peu inférieure à la durée légale (1 590 heures), ce qui est de nature à engendrer un surcoût budgétaire théorique évalué à 198 000 € par an ». Cette économie potentielle équivalente à 5 postes de catégorie C n'est pas de nature à solutionner les difficultés structurelles que vous constatez.

Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que dans de nombreux cas, les accords passés dans les communes pour revenir aux 1 607 heures légales se sont accompagnés d'une renégociation conséquente du régime indemnitaire de la commune, renégociation dont Villiers-le-Bel ne saurait supporter la charge budgétaire, comme vous le soulignez dans la première partie du rapport.

La solidarité intercommunale à renforcer : Dans le rapport, la recommandation concernant la solidarité intercommunale à renforcer est une piste à explorer mais doit s'inscrire dans la durée. Les intercommunalités créées par la loi Notre sont par nature nouvelles, l'intérêt communautaire n'est pas à ce jour stabilisé et des transferts sont encore à réaliser. Cette jeunesse de la structure n'a néanmoins pas empêché les services communaux et intercommunaux de mutualiser certaines missions comme la vidéo surveillance ou le déploiement de la fibre optique.

Vous indiquez par ailleurs que, « la création de ces nouvelles structures n'a donc pas permis de corriger les insuffisances des intercommunalités préexistantes²⁶, qu'il s'agisse de l'absence de dotation de solidarité communautaire ou de la mutualisation limitée ou incomplète de leurs moyens ». Sur le territoire de Roissy Pays de France, depuis 2018, nous connaissons une évolution puisque des mécanismes de solidarité existent à travers le versement d'une dotation de solidarité communautaire variable en fonction du niveau de richesse ou de pauvreté de la ville.

Sur ce sujet de la dotation de solidarité communautaire, une proposition de votre rapport pourrait être de la rendre légalement obligatoire et d'en fixer le cadre par des critères de richesse. Ce serait là une véritable obligation péréquatrice au sein des intercommunalités.

Sur la question du transfert aux établissements publics de coopération intercommunale des opérations d'aménagement, c'est en effet une question qu'il convient d'inscrire à l'agenda. Comme je vous l'ai indiqué, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France est une jeune structure, qui construit son projet de territoire via l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale. Le transfert des opérations d'aménagement doit de mon point de vue s'inscrire dans une déclinaison logique du projet de territoire, et non pas le précéder.

La question de la gouvernance est importante dans le cas de figure d'une opération d'aménagement communautaire qui s'inscrit dans un PLU communal, comme c'est le cas pour Villiers-le-Bel. Il s'agit alors d'une coproduction d'action publique entre l'intercommunalité et la commune. C'est sans doute l'avenir des politiques publiques ; cela a aussi parfois donné lieu à des échecs, car les conditions d'une bonne gouvernance n'étaient pas réunies.

Ces préalables importants étant dits et cette proposition ne devant pas être éludée, je demanderai au président de la Communauté Roissy Pays de France d'engager un travail de concertation auprès des communes membres de concertation sur cette question du transfert des opérations d'aménagement.

Un modèle particulier de contractualisation à développer : « Les mécanismes de soutien, de l'État et des autres acteurs publics, doivent, en outre, donner lieu, en contrepartie, à des engagements fermes de ces communes : l'amélioration de l'efficacité de leur gestion est, en effet, une condition nécessaire à une amélioration durable de leur situation ». La contractualisation est une pratique existante dans de nombreux domaines, pour preuve les relations avec la CAF ou en matière de politique de la ville. À ce titre, je regrette l'absence de proposition du rapport Borloo au sein de votre rapport qui permettraient d'offrir un cadre plus stable à la gestion des subventions dans ce domaine.

Enfin, vous me permettez de reprendre les réserves exprimées lors de votre rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques concernant les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette première génération de contrats n'a à ce jour pas démontré de valeur ajoutée dans le partenariat entre l'État et les collectivités concernées.

La contractualisation, vous en conviendrez, doit pour fonctionner également s'inscrire dans la durée et dans ce domaine, l'État a de fortes marges de progression. La stabilité des partenariats passe par la stabilité des effectifs au niveau des acteurs institutionnels, ce qui n'est manifestement pas le cas. Je déplore à ce titre le changement récent du préfet délégué pour l'égalité des chances après un an seulement de fonction, mais j'en veux également pour preuve le turnover continue au niveau des autres postes à responsabilité : principaux dans les collèges, lycée...

Monsieur le Premier Président, je tiens une nouvelle fois à soutenir votre démarche d'analyse concernant les difficultés structurelles des villes défavorisées d'Ile-de-France. Je pense qu'il s'agit là d'une problématique dont l'urgence n'est plus à démontrer et dont les effets sont à déplorer au quotidien.

Je pense qu'outre la nécessaire mutualisation des moyens à organiser au niveau intercommunal, un soutien renforcé de l'État serait nécessaire et n'apparaît pas suffisamment dans vos recommandations. Les projets structurants comme les transports doivent être plus soutenus, l'emploi et l'éducation sont également prioritaires pour faire face aux difficultés nombreuses de nos territoires.

La maîtrise nécessaire de la masse salariale ou une éventuelle contractualisation avec l'État ne sont pas des mesures suffisantes et peuvent même paraître comme culpabilisantes et décourageantes.

2

La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider

PRÉSENTATION

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont des instruments financiers de l'Union européenne qui permettent de promouvoir le développement économique, social et territorial, le développement rural, ainsi que la pêche et les affaires maritimes. Ils sont au nombre de quatre :

- *le fonds européen de développement régional (FEDER) ;*
- *le fonds social européen (FSE) ;*
- *le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;*
- *le fonds européen pour la pêche (FEP en 2007-2013), devenu fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en 2014-2020.*

Les régions dites « ultrapériphériques » (RUP) sont de grandes bénéficiaires des FESI. Il s'agit de territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen, dont la situation économique et sociale structurelle « est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits²⁴⁴ ». Six des neuf RUP sont françaises : la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, La

²⁴⁴ Article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Réunion, Mayotte. Alors qu'elles ne représentent que 3,2 % de la population nationale, elles recueillent près d'un cinquième des financements des FESI attribués à la France, soit 3,9 Md€ pour la période 2007-2013 et 4,8 Md€ pour la période 2014-2020. Elles peuvent utiliser ces fonds pour financer à hauteur de 85 % les projets sélectionnés, contre 50 % à 60 % en métropole.

La gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, au bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État.

Après des insertions aux rapports publics annuels 2012 et 2015 sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER dans l'ensemble de la France, la Cour a enquêté sur la gestion des quatre FESI dans cinq des six RUP françaises²⁴⁵ au cours des deux programmations européennes successives 2007-2013, marquée par une forte mobilisation des crédits et une inégale qualité de gestion (I), et 2014-2020, caractérisée par un manque d'anticipation porteur de risques (II).

I - La programmation 2007-2013 : une forte mobilisation des crédits, une qualité de gestion inégale

Si une mobilisation optimale des crédits des FESI affectés aux RUP françaises est souhaitable compte tenu de l'importance des besoins locaux et de leurs effets de levier, encore convient-il de faire preuve de rigueur dans leur gestion. Le fait qu'il s'agisse de fonds européens ne dispense en rien du respect des règles applicables ni du double souci de l'efficacité et de l'efficience qui doit caractériser l'emploi de l'argent public.

Or le principal constat effectué sur la période 2007-2013 est la concomitance d'un taux élevé d'utilisation des fonds (A) et d'une inégale qualité de gestion (B).

²⁴⁵ Saint-Martin n'a pas été examinée en raison des conséquences spécifiques sur les besoins d'investissement de l'ouragan Irma, qui a dévasté l'île le 6 septembre 2017.

A - Un taux élevé d'utilisation des fonds

La clôture de la programmation 2007-2013 n'était toujours pas achevée fin 2018. Toutefois, sans attendre le terme de la procédure, le constat peut d'ores et déjà être fait d'une forte consommation des crédits, pour le FEDER et le FSE en particulier.

1 - Une clôture tardive

La réglementation européenne²⁴⁶ avait prévu une procédure lente pour clore la programmation 2007-2013 des FESI : la date d'éligibilité des dépenses s'étendait jusqu'au 31 décembre 2015 et la demande de paiement finale pouvait être transmise jusqu'au 31 mars 2017. Ces dispositions étaient de nature à mobiliser les énergies sur la clôture de la programmation 2007-2013 au moment même de la mise en place de la nouvelle programmation 2014-2020.

Les rapports finaux d'exécution, assortis des dernières demandes de paiement, ont été transmis dans les délais prescrits, ainsi que les rapports des autorités d'audit validant les dépenses éligibles. Des échanges ont alors commencé entre les autorités de gestion et les services de la Commission européenne, qui ont constaté notamment une défaillance dans la gestion du programme opérationnel du FEDER en Guadeloupe, ainsi que des écarts de chiffres inexpliqués dans les différents comptes-rendus portant sur le FSE.

En définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'avait été prononcée pour aucun des quatre fonds²⁴⁷. La principale conséquence pratique de cette situation est le retard avec lequel la Commission européenne, qui a plafonné ses paiements à 95 % des maquettes initiales, peut débloquer les soldes de crédits restant à verser.

2 - Une mobilisation incomplète du FEADER

Le taux de consommation du FEADER en 2007-2013, qui représente environ 650 M€ pour les quatre RUP bénéficiaires, s'échelonne de 91,1 % (Guadeloupe) à 93,7 % (La Réunion) de la maquette budgétaire. Cette difficulté à mobiliser le FEADER est particulièrement marquée pour deux des quatre « axes » de ce fonds : l'axe 3, qui concerne les services de base pour la population et l'économie rurales, ainsi que la conservation du

²⁴⁶ Règlements (CE) n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 pour le FEDER et le FSE ; n° 1290/2005 du 21 juin 2005 pour le FEADER ; n° 1198/2006 du 27 juillet 2006 pour le FEP.

²⁴⁷ La première clôture pourrait concerner les programmes FEDER des quatre RUP au premier trimestre 2019.

patrimoine, et l'axe 4, qui finance des projets pilotes en zone rurale appelés « LEADER », pour lesquels les taux de consommation sont respectivement de 88,6 % et de 85,2 %. À l'inverse, 94,3 % des crédits dévolus à l'axe 1, qui concourt à la modernisation des exploitations et à l'installation des jeunes agriculteurs, et 95,8 % de ceux de l'axe 2, qui s'inscrit dans la nouvelle priorité du développement durable, ont été dépensés.

Ce phénomène de sous-consommation relative du FEADER n'est pas propre à l'outre-mer. Il s'explique par la difficulté à faire émerger un nombre suffisant de projets, dans un contexte caractérisé par leur diversité et par la nécessité de disposer de préfinancement, compte tenu de la longueur des délais de paiement.

3 - Une utilisation diverse du FEP

Mis en œuvre à travers un seul programme opérationnel géré par l'État, la part du FEP réservée aux régions ultrapériphériques n'était que de 34 M€ pour la période 2007-2013. Elle a été consommée à 100 % en Martinique et en Guyane, et à 98 % à La Réunion. En Guadeloupe, en revanche, ce taux n'a été que de 74 %, en raison d'une part d'une difficulté à identifier des projets et à les mener à bien, et d'autre part du rejet de trois projets de financement²⁴⁸ par l'organisme payeur, qui a refusé le versement d'aides à la société d'économie mixte (SEM) qui en était chargée, en se substituant aux communes.

4 - Un emploi presque total des crédits du FEDER et du FSE

Le FEDER et le FSE, qui représentaient pour les RUP en 2007-2013 un montant total de 3,2 Md€, ont été utilisés en quasi-totalité.

Seule la Martinique n'a pas intégralement dépensé son enveloppe FEDER : 0,5 % environ de ses crédits ont fait l'objet d'un dégageant d'office²⁴⁹. Dans les autres régions ultrapériphériques, le taux de consommation est de 100 %. La Réunion a même sur-programmé des opérations, au risque de créer une charge nette pour l'État.

²⁴⁸ Il s'agissait de marchés aux poissons.

²⁴⁹ Les demandes de paiement qui n'avaient pas fait l'objet de dépenses certifiées par l'autorité de gestion à n+2 ont été « dégagées d'office » par la Commission européenne. Il s'agit d'une mesure incitative visant à consommer dans les meilleurs délais les fonds communautaires, ce qui nécessite de faire remonter rapidement les pièces justificatives de dépenses aux services gestionnaires, en vue d'un appel de fonds adressé à la Commission européenne.

Pour le FSE, les montants dus par l'Union européenne sont également compris entre 99 % et 100 % des programmes, excepté en Guyane, où le taux n'est que de 89 %. Dans cette région, la faiblesse de la consommation des crédits s'explique par une série de dysfonctionnements. À la suite d'un audit de la Commission européenne ayant établi un manque général de rigueur dans la gestion du fonds et dans les contrôles, les paiements ont été suspendus entre mai 2015 et décembre 2016. Ils n'ont repris que sous la condition d'une correction forfaitaire de 5 %, assortie, en outre, de fortes corrections individuelles.

Tableau n° 1 : taux de consommation estimés des FESI

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé
FEDER	543	100 %	417	99 %	305	100 %	1 014	100 %
FSE	185	99 %	98	100 %	100	89 %	536	99 %
FEADER	143	91 %	104	92 %	78	91 %	329	94 %
FEP	6	74 %	8	100 %	5	100 %	10	98 %

Source : Cour des comptes

B - Une gestion d'inégale qualité

Assimilant le taux de consommation des fonds à un critère unique de performance, les autorités de gestion, de même que les administrations nationales et locales de l'État, sont souvent enclines à estimer, sur ce seul fondement, que leur gestion est satisfaisante.

Afin de mieux mesurer leur performance, les juridictions financières ont procédé au contrôle détaillé de douze opérations ayant bénéficié des FESI dans le cadre de la programmation 2007-2013, à raison de trois opérations par RUP bénéficiaire. Ce contrôle a abouti à des résultats contrastés, avec le constat de réussites, mais aussi de défaillances de gestion. Il a permis, par ailleurs, d'établir que les autorités de gestion du FEDER et du FSE avaient constitué des « réserves » au statut incertain, dont l'utilisation souffre d'un manque de transparence.

1 - Des contrôles d'opérations aux résultats contrastés

L'échantillon constitué à l'occasion de cette enquête pour procéder à des contrôles d'opérations n'est pas représentatif, au sens où l'entendent les autorités d'audit et de certification. Il est, toutefois, significatif des réussites et des dysfonctionnements qui peuvent caractériser la gestion des fonds européens.

a) Des succès favorables au développement économique

Trois exemples de projets mis en œuvre à La Réunion témoignent tout d'abord de l'efficacité avec laquelle certains responsables ont été capables de gérer les fonds européens en 2007-2013.

Pendant la période considérée, le FEDER a ainsi été sollicité pour permettre la mise aux normes de l'aéroport Roland Garros, infrastructure d'autant plus importante que les déplacements vers et depuis l'extérieur de l'île s'effectuent à 99 % par voie aérienne. L'apport du FEDER s'est élevé à 36,8 M€, pour un montant global d'investissement évalué à 104,1 M€. L'État et les collectivités territoriales ont également participé au financement de ce projet, dont la conduite a été convenablement maîtrisée, et qui a été prolongé dans le cadre de la programmation 2014-2020.

L'irrigation du littoral Ouest (ILO) est un projet à la fois plus ancien, plus ambitieux et plus complexe. Il visait à acheminer 97 millions de mètres cubes d'eau chaque année de l'est vers l'ouest de l'île, à travers un réseau de canaux et de tunnels, afin d'alimenter les communes en eau potable et de permettre le développement de l'agriculture, ainsi que sa diversification. Les travaux ont duré 27 ans, de 1989 à 2016. Ils ont permis à la moitié la plus sèche de l'île de bénéficier d'un accès permanent à l'eau au prix de 2 €/m³, quels que soient les aléas climatiques. Le budget total de cette opération a été de 1 110 M€. Il a été alimenté à hauteur de 450 M€ par le FEDER et de 210 M€ par le FEADER. Le contrôle effectué sur la programmation 2007-2013, qui a pris en compte les cinq marchés les plus importants passés pendant cette période, n'a pas révélé d'anomalie dans la gestion du projet par le département, qui était le maître d'ouvrage.

Enfin le projet de construction d'un nouvel abattoir de volailles, subventionné à hauteur de 13,6 M€ par le FEADER pour une dépense effective de 56,2 M€, avait pour objectif de faciliter une commercialisation à moindre coût pour les consommateurs. L'équipement produit entre 9 000 et 14 000 tonnes de volaille chaque année, chiffre à mettre en regard des 20 000 tonnes importées. Sa réalisation s'est déroulée dans de bonnes conditions, entre 2012 et 2015, et a débouché sur la création d'environ 1 600 emplois directs et indirects et une valeur ajoutée de 75 M€/an.

b) Des défaillances de gestion

Les réussites précitées dans l'utilisation des FESI en outre-mer coexistent, toutefois, avec des défaillances de gestion.

Ainsi en Guyane, le FEP et le FEDER ont été mis à contribution, respectivement, à hauteur de 1,5 M€ et de 1 M€, pour financer la construction et l'équipement d'une usine de seconde transformation des produits de la mer. L'entreprise bénéficiaire, qui partage une situation dominante avec une autre entreprise guyanaise, devait doubler ses capacités de traitement des matières premières pour atteindre 1 000 tonnes par an et capter de cette façon le tiers de la production locale de poissons et de crustacés. *A posteriori*, il apparaît que cet investissement s'est révélé disproportionné par rapport à la fragile assise financière de la société. Cette situation n'a pas empêché les deux dirigeants, au moment du versement des fonds en 2015, d'augmenter leurs salaires de 30 %. Au total, la puissance publique aura fourni plus de capitaux que les actionnaires et les banques, sans pouvoir peser sur la structuration du secteur, ni s'assurer que les retombées économiques attendues se sont effectivement produites.

En Guadeloupe, l'opportunité de la création récente du Mémorial ACTe ne saurait être mise en question, pas plus que l'impact positif de cet équipement majeur sur l'aménagement de la ville de Point-à-Pitre. La gestion du projet, en revanche, a donné lieu à des dérives et à des irrégularités coûteuses.

Le Mémorial ACTe (MACTe) en Guadeloupe



Source : Cour des comptes

Inauguré le 10 mai 2015 en présence du Président de la République et de plusieurs chefs d'États de la Caraïbe, le « Mémorial Acte » (MACTe)²⁵⁰ est né en 2004 de la volonté du président du conseil régional de l'époque de créer un « mémorial consacré à l'esclavage, à la traite négrière et à leurs abolitions ». Il est présenté comme un espace régional, à destination tant de la population locale que des touristes et des chercheurs. Sa localisation s'inscrit dans le projet de réaménagement de la zone portuaire de Pointe-à-Pitre en un pôle urbain rayonnant, au-delà de la Guadeloupe, vers toute la Caraïbe.

Le projet, élaboré au fur et à mesure de la construction du bâtiment, a été marqué par une conception imprécise et par une programmation et une ingénierie peu rigoureuses.

L'affectation de crédits du FEDER à cette opération a été décidée à la hâte en 2014, après que la Commission européenne eut confirmé le retrait définitif de la programmation 2007-2013 d'un projet de plateforme de traitement des déchets ménagers. Le projet de mémorial était engagé depuis 2012, mais l'estimation de son coût, qui était de 21 M€ à l'origine, en 2006, était alors passée à 41 M€. Un montant de 17 M€ de crédits FEDER a été réorienté du projet abandonné d'équipement de traitement des déchets vers le MACTe, ce qui a permis la couverture de 41,5 % de son nouveau coût prévisionnel. L'État, dans le cadre du contrat de plan, devait apporter par ailleurs 16 M€, soit 39 % de la dépense prévue, le solde, soit 8 M€ ou 19,5 % du total, devant rester à la charge de la région.

En définitive, le coût total constaté en 2017 a atteint 76 M€. Cette opération a, en outre, été marquée par une absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique. Les contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens ont été défaillants. Des coûts excessifs ont été observés, par exemple en ce qui concerne la délégation de maîtrise d'ouvrage (1 627 jours, dont 1 300 non justifiés), la maîtrise d'œuvre, l'inauguration (2 M€ pour quatre jours d'évènement), la communication institutionnelle, ainsi que la gestion de l'exploitation de mai à décembre 2015 (5,5 M€).

Enfin, en tirant argument de la création ultérieure éventuelle d'un établissement public de coopération culturelle, la gestion de l'équipement a été confiée en définitive, à la société d'économie mixte de la région, pour un coût de fonctionnement annuel très élevé, à l'issue d'un appel d'offres dont cette société a été le seul soumissionnaire.

²⁵⁰ Ou « Centre caribéen d'expressions et de mémoire de la Traite et de l'Esclavage ».

Le premier travers fréquemment constaté dans la gestion des fonds européens est donc celui d'un insuffisant discernement dans la sélection et la conduite des projets, une logique de dépense et de consommation étant trop souvent préférée à une démarche qui privilégierait la qualité des opérations et des effets économiques réellement positifs. Ce manque de sélectivité crée des risques de corrections financières et aboutit à de mauvaises performances. Il est en outre aggravé dans certains cas par l'absence de maîtrise des calendriers de réalisation.

Ainsi le « transport en commun en site propre » (TCSP) est un projet stratégique conçu dans les années 1990 par la région et le département de Martinique pour faciliter la mobilité dans l'agglomération de Fort-de-France, structurellement congestionnée par la circulation des voitures particulières. Il s'agit d'un service de transport collectif composé actuellement de 14 bus à haut niveau de service qui relie, sur des voies de circulation réservées à cet usage, trois pôles d'échange à travers 18 stations réparties sur un parcours de 14 km.

Le TCSP devait être achevé en novembre 2015 pour une mise en service en janvier 2016. Les 14 bus ont été livrés entre septembre et décembre 2015. Les infrastructures ont été achevées en juin 2016, mais l'exploitation commerciale n'a débuté que le 13 août 2018. Ainsi, pendant plus deux ans, entre juin 2016 et août 2018, le TCSP n'a pas fonctionné, alors que les voies de circulation et les véhicules étaient disponibles.

Transport en commun en site propre (TCSP) en Martinique



Source : Cour des comptes

La réalisation du TCSP a associé des acteurs publics et privés dans un schéma qui s'est révélé trop complexe et qui s'est traduit par une dilution des responsabilités et des surcoûts importants. Le syndicat mixte du TCSP (SMTCSPP), doté de peu de moyens, n'a pas été en mesure d'accomplir sa mission de gouvernance générale du projet. Le recours à une société publique locale pour contrôler le respect de ses obligations par le titulaire du contrat de partenariat public-privé passé avec la SMTCSPP s'est révélé onéreux, juridiquement risqué et peu transparent.

Pour permettre la réalisation de l'opération, au coût total de 378 M€, dont 283 M€ en maîtrise d'ouvrage publique, le FEDER a été mis à contribution à hauteur de 60,4 M€ au titre de la programmation 2007-2013, qui se sont ajoutées à une enveloppe de 21,3 M€ déjà allouée dans la programmation 2000-2006.

La voirie a été réalisée au prix de nombreuses défaillances dans les procédures de commande publique. Le marché d'assistance foncière signé entre le SMTCSPP et la société d'équipement de la Martinique (SODEM) a fait l'objet d'avenants, augmentant la rémunération du titulaire de 73 %, alors même que le contrat initial avait expiré six ans auparavant. La sous-réalisation des opérations d'acquisition a entraîné une correction financière de 1,54 M€ par l'Union européenne. Les décomptes des opérations laissent apparaître un excédent de versement de près de 4 M€ du SMTCSPP au bénéfice de la SODEM. Enfin, la région Martinique a décidé, fin 2015, de recourir à l'arbitrage pour régler un litige portant sur des marchés publics de construction, alors que cette procédure est longue, coûteuse et interdite par le code civil.

L'exploitation du TCSP apparaît en outre très onéreuse. L'avenant au contrat de délégation de service public (DSP), qui a confié la gestion du TCSP au groupement d'entreprises « Mozaïk », a augmenté la contribution de la collectivité de 33 %. Le retard dans l'exploitation commerciale du projet était principalement dû à des exigences financières supplémentaires, dont la justification apportée par le délégataire était contestée par la région.

En définitive, en l'état des accords passés, le coût d'exploitation du TCSP se situe aux alentours de 20 €/km, soit plus de trois fois le coût moyen d'exploitation des équipements équivalents en France métropolitaine.

Au total, compte tenu des surcoûts et des retards, l'analyse des effets socio-économiques du TCSP aboutit à un bilan négatif. Pour le rendre positif pendant la période d'exploitation, qui court jusqu'en 2035, le TCSP devrait accroître globalement ses recettes ou réaliser des économies à hauteur de 142 M€.

En Martinique aussi, le FEADER a financé, au titre de la programmation 2007-2013, un projet dit « Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) en zone rurale » à hauteur de 3,4 M€. Cette opération, menée par la région Martinique, a connu d'importants retards : son démarrage a été réalisé en dehors des délais prévus par la convention d'aide, qui a été prolongée quatre fois. Les travaux ont été achevés plus de quatre ans après la demande d'aide.

Les travaux d'aménagement d'un port de pêche en Martinique ont également démarré avant la demande d'un financement par le FEP. Il a, cependant, été accordé et a même été augmenté, en passant de 633 000 € à 1 042 000 €, juste avant la date limite de paiement, afin de mobiliser les crédits restés disponibles compte tenu de la sous-consommation de ce fonds.

En Guyane, la région a souhaité dès 2004 le déploiement d'un réseau à haut débit. En 2018, quatorze ans après la publication du schéma directeur initial et malgré une contribution du FEDER de plus de 10 M€, la preuve n'est toujours pas apportée que ce projet a permis le désenclavement numérique des régions isolées de la Guyane et de favoriser le déploiement d'opérateurs sur le réseau afin d'accroître la concurrence et de faire baisser les prix. Le résultat constaté s'est donc substantiellement écarté de l'objectif initial : en définitive, l'investissement de l'Union européenne a servi pour partie à financer des équipements surannés dans la zone intérieure guyanaise.

Le projet « Haut débit » en Guyane

En 2004, la région Guyane a mis au point une stratégie de développement du numérique reposant sur un schéma directeur des technologies de l'information et de la communication (TIC). Sa mise en œuvre consistait notamment à déployer un réseau haut débit sur le territoire. Dans la poursuite cet objectif, le conseil régional a fait le choix d'une intervention publique qui a pris la forme d'une délégation de service public (DSP), conclue en janvier 2007. Elle distinguait deux espaces aux problématiques différentes : la zone littorale dans laquelle un réseau performant et rentable devait être installé et la zone intérieure « non rentable », où la question de l'accès au réseau était en soi la principale difficulté à surmonter.

Le projet a d'abord mobilisé des financements européens à hauteur de 1,3 M€ au titre de la programmation 2000-2006. Lors de la programmation suivante, l'instruction d'un premier dossier en 2008 est restée bloquée pendant près de cinq ans, un contentieux étant apparu entre le conseil régional et le délégataire qui rencontrait des difficultés financières. Une transaction intervenue seulement en décembre 2012 a permis aux deux parties de trouver un accord : le périmètre de la délégation de service public a alors été modifié pour ne retenir que la zone littorale. La région a repris à sa charge la zone intérieure, par le biais d'une société publique locale créée à cet effet.

Un second dossier, qui paradoxalement ne tirait pas les conséquences de cette transaction, a été déposé en avril 2013 par la région et validé par le préfet, autorité de gestion. Dans ce cadre, 10,6 M€ ont été versés à la région au titre du FEDER.

Le retard de deux ans et demi constaté dans la livraison des équipements a finalement remis en question la pertinence technique du projet : cette opération a abouti à financer des équipements dont la technologie était dépassée. Le FEDER a, en outre, été sollicité tardivement pour financer des réalisations qui étaient en grande partie achevées, ce qui était irrégulier. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs fixés tels que « permettre aux entreprises existantes et à la population guyanaise de disposer des services innovants et aux meilleurs prix » n'a jamais été évaluée.

Enfin, en 2016, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a effectué un contrôle de l'opération. Ses conclusions ont conduit à réduire le montant éligible au FEDER à 5,9 M€, ce qui entraînait une diminution des subventions européennes autorisées de 4,4 M€, et donc un remboursement à cette hauteur du trop-perçu. Un nouveau plan de financement a été élaboré, mais son instruction par l'autorité de gestion n'est pas allée jusqu'à son terme. *In fine*, ce montant de 4,4 M€ a donc été versé indûment.

De même, en Guyane, la conduite d'un projet de moindre envergure, concernant la construction avec l'appui du FEADER d'un château d'eau et d'un réseau d'adduction d'eau potable dans une commune de l'intérieur, a été marquée par des anomalies entraînant une restriction de la mise en concurrence et une validation après coup de travaux effectués sans support juridique.

Au total, l'échantillon des opérations contrôlées par les juridictions financières a permis de constater de nombreuses dérives liées à un manque de sélectivité dans le choix ainsi qu'à la conduite des projets d'une part, à l'absence de maîtrise des calendriers d'autre part. A ces défaillances se sont ajoutées des irrégularités diverses, portant notamment sur la gestion de la commande publique, le démarrage des projets hors délai, ou au contraire le financement *a posteriori* d'opérations non programmées. Les dispositifs de contrôle qui encadrent la gestion des fonds européens n'avaient pas identifié ni sanctionné la plupart de ces irrégularités²⁵¹.

2 - L'existence de « réserves » financières aux usages opaques

L'enquête de la Cour a également mis au jour, tant pour le FEDER que pour le FSE, un mécanisme conduisant, dans la gestion des fonds, à constituer et à utiliser sans contrôle des « réserves » financières.

²⁵¹ Le Parquet général près la Cour des comptes a été saisi des faits constatés afin que soient examinées les possibilités de transmission à l'autorité judiciaire.

En effet, le calcul des enveloppes de ces fonds dues par la Commission européenne aux États-membres se fonde sur des taux de subventionnement qui sont associés aux différents « axes » entre lesquels se ventilent les fonds. Or les autorités de gestion ne sont pas tenues d'appliquer les mêmes taux lorsqu'elles octroient des financements aux bénéficiaires finaux des fonds : les taux qu'elles retiennent peuvent être inférieurs. Dans ces conditions, l'écart entre les taux retenus en amont par la Commission et les taux appliqués en aval par les autorités de gestion engendre des excédents qui demeurent à la disposition de celles-ci.

Les excédents peuvent être substantiels. Dans le cas du FEDER, ils ont ainsi atteint, pour la période 2007-2013, 62,3 M€ en Guadeloupe, 17,9 M€ en Guyane, 21,1 M€ en Martinique et 62,8 M€ à La Réunion. Ces sommes représentent entre 5,4 % (Martinique) et 13 % (Guadeloupe) des montants dus aux bénéficiaires. Dans le cas du FSE, les enjeux financiers sont plus importants encore. Ainsi, en Guyane, la « réserve » s'élève pour ce fonds, pour la période 2007-2013, à 11,8 M€, soit 15,2 % du montant dû aux bénéficiaires.

Ce mécanisme de « réserve » n'est pas irrégulier par lui-même, puisqu'en son état actuel, la réglementation européenne n'interdit pas de minorer en gestion un taux fixé dans la maquette financière d'un fonds. De surcroît, la Commission n'en ignore pas l'existence, comme le prouvent les échanges qu'elle a eus à son sujet avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au deuxième semestre 2017, lorsqu'elle a tenté sans succès de le faire disparaître. Elle envisage désormais de demander, pour l'avenir, c'est-à-dire pour la programmation 2021-2027, la modification des règlements européens, afin d'éviter la pérennisation de ce mécanisme.

Toutefois, si la constitution et l'accumulation de ces excédents ne sont pas irrégulières, l'utilisation qui en est faite se décide dans une complète opacité et échappe à tout contrôle.

Un contrôle d'opération mené en Guyane a ainsi montré que la « réserve » pouvait être employée pour éviter d'émettre un ordre de reversement, lorsque l'assiette des dépenses éligibles, à l'issue d'une vérification effectuée *ex post* par l'autorité d'audit, a été revue à la baisse. Dans le cas d'espèce, cette utilisation de la « réserve » a permis de maintenir la subvention à son niveau initial, alors que la base éligible diminuait, ce qui a conduit à appliquer un taux de subvention supérieur à celui qui était autorisé par la réglementation européenne. Cette pratique, qui consiste à mobiliser la « réserve » pour couvrir des irrégularités, n'est pas isolée.

Lorsqu'elles sont interrogées sur le sujet, les administrations centrales ou locales se bornent le plus souvent à souligner la licéité du mécanisme aboutissant à la constitution de ces « réserves ». Elles justifient également parfois de façon surprenante leur usage. Un préfet a ainsi indiqué lors de l'instruction que l'incapacité de l'administration à certifier à temps certaines dépenses qui lui ont été notifiées ne rendait pas pour autant ces dépenses inéligibles au FEDER et qu'elle ne saurait pénaliser les bénéficiaires : c'est ainsi que la « réserve » a permis, avec son aval, de rembourser des dépenses non certifiées, ce qui contrevenait aux règles européennes.

De même, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) estime, en ce qui concerne la gestion du FSE, que ce mécanisme « est nécessaire au fonctionnement général du système en apportant une réserve de trésorerie aux autorités de gestion », et que sa non-reconduction pour la programmation 2021-2027 « obligerait l'État à réaliser des provisions pour risques pour la programmation 2014-2020 ». L'État devrait donc, selon cette logique assurantielle, épargner une partie des crédits versés par la Commission au titre de la programmation 2014-2020 afin de créer une sorte de « provision pour risque » en vue de la programmation future : cette analyse apparaît éloignée tant de l'esprit que de la lettre des règlements européens applicables à la gestion des FESI.

De même, la DGEFP a reconnu qu'elle avait fait trois usages de cette « réserve » :

- un versement d' « avances aux porteurs de projets sur le programme opérationnel national du FSE (PON FSE), au-delà du taux de préfinancement du début de la programmation 2014-2020 » ;
- un paiement des corrections forfaitaires ou extrapolées prises par l'État membre pour remédier aux défaillances du système de gestion et de contrôle relevé par les autorités d'audit²⁵² ;
- une « prise en charge des corrections individuelles lorsqu'elles relevaient de l'autorité de l'État ».

Or ces trois usages contreviennent aux règles opposables aux États membres et aux autorités de gestion. Ils annulent même pour partie les effets des corrections financières, dont la vocation est de sanctionner les infractions aux règles applicables. Ils ont enfin été décidés sans compte rendu à une autorité extérieure, qu'elle soit nationale ou européenne.

²⁵² Selon la DGEFP, « pour le PON FSE en 2007-2013, le montant de ces corrections s'est élevé à 111 522 665,60 €, soit 56 670 582,26 € en montant FSE ».

La Cour estime nécessaire de faire sans délai la lumière sur l'état des « réserves » constituées à la faveur de la gestion du FEDER et du FSE, ainsi que sur leurs usages effectifs ou projetés. Si la constitution de telles « réserves » devait perdurer, des règles nouvelles devraient être élaborées, afin de garantir la transparence de leur gestion et le contrôle de leur emploi.

II - La programmation 2014-2020 : un manque d'anticipation porteur de risques

Le défaut d'anticipation qui affecte la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 crée des risques tant institutionnels, la décentralisation tardive fragmentant les responsabilités (A), que techniques, les systèmes d'information n'étant pas au rendez-vous (B) et la gestion des fonds n'étant pas sécurisée (C).

A - Une décentralisation tardive fragmentant les responsabilités

1 - Une décentralisation tardive

En France, la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 des FESI s'est caractérisée par une modification du mode de gestion, l'État ayant décidé de transférer aux régions, dans la plupart des cas, la responsabilité d'autorité de gestion qu'il exerçait précédemment.

Le principe de cette décentralisation résultait d'un accord politique passé le 12 septembre 2012 entre le Président de la République et l'association des régions de France. Il a été mis en œuvre par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et un décret n° 2014-580 du 3 juin 2014, alors que la nouvelle période de programmation, qui commençait le 1^{er} janvier 2014, était déjà entamée.

Les conditions de mise à disposition des services de l'État et de transfert des personnels de l'État affectés aux compétences décentralisées ont été précisées par des décrets du 14 octobre 2014 et du 29 juin 2015. La désignation des autorités de gestion ou l'agrément de l'organisme payeur, qui étaient un préalable à tout appel de fonds, ont été échelonnés selon les RUP jusqu'en août 2017. La mise en place de la programmation 2014-2020 des FESI a par conséquent été particulièrement tardive.

2 - Une fragmentation des responsabilités

Ce retard s'est accompagné d'un morcellement des responsabilités. En effet, si les régions assument dans le cadre de la programmation 2014-2020, sauf exception, le rôle d'autorité de gestion pour le FEDER, le FEADER et 35 % du FSE, 65 % de ce dernier fonds de même que le FEAMP continuent à être gérés par l'État. En Guyane et en Martinique, ces changements se sont produits au moment où région et département fusionnaient, en application de référendums locaux organisés en décembre 2015. Une autre nouveauté de la programmation 2014-2020 a été l'éligibilité de Mayotte aux FESI qui sont cependant restés, dans ce cas particulier, gérés par l'État. À La Réunion, la coopération ancienne entre l'État, la région et le département a conduit ce dernier à prendre la responsabilité du FEADER, alors que la région, par souci de cohérence dans la gestion d'un même fonds, préférerait laisser l'État gérer intégralement le FSE, plutôt que de devenir autorité de gestion d'une partie de ce fonds.

En outre, un grand nombre d'organismes intermédiaires se voient sous-traiter la gestion complète d'enveloppes souvent importantes, ou bien déléguer l'instruction des dossiers des bénéficiaires potentiels.

Certes, l'émission des responsabilités est palliée dans certains cas par les coopérations qui rapprochent les services de l'État et ceux de la collectivité, le dispositif AGILE à La Réunion et la « cellule partenariale » de la Guadeloupe offrant de bons exemples des bénéfices que l'on peut en attendre. Mais cette coopération administrative n'est pas la règle. Ainsi en Martinique, le GIP créé entre l'État et la collectivité territoriale a été dissous un an après sa création.

Le dispositif AGILE à La Réunion

L'agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) est un outil mutualisé de gestion des programmes européens entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Elle a été créée le 22 octobre 1990 à l'initiative du préfet de La Réunion et des présidents du conseil régional et départemental. Il s'agit d'un secrétariat mutualisé tripartite de gestion des programmes européens, sans statut juridique propre ni autonomie financière.

Son existence et son fonctionnement reposent sur des conventions passées entre les trois parties prenantes. Les 16 agents mis à sa disposition sont des personnels de l'État, de la région ou du département, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un directeur nommé conjointement par le préfet et les deux présidents de collectivités.

L'AGILE assure le secrétariat des comités responsables de la gouvernance des fonds, ainsi que l'animation et le suivi des programmes. Elle exerce par ailleurs une fonction d'expertise et d'ingénierie pour le compte des différentes autorités de gestion.

D'une manière générale, dans les RUP françaises, la décentralisation a été marquée par des difficultés dans la répartition, entre l'État et les collectivités, des moyens humains consacrés à la gestion des FESI, une priorité étant accordée, en Guyane notamment, au transfert d'agents plutôt qu'à une mutualisation. Le faible volume des emplois finalement transférés et le choix de certains agents de l'État de ne pas rejoindre les collectivités ont conduit celles-ci à procéder à des recrutements nombreux, largement financés par des crédits européens.

Lorsque l'État conserve l'autorité de gestion, des tensions liées à la gestion des ressources humaines apparaissent, ce qui a été observé en particulier en Guyane, à Mayotte et, dans une moindre mesure, à La Réunion et en Martinique. Ces difficultés peuvent tenir à l'impossibilité de s'affranchir du plafond d'emplois afin de recruter des agents en nombre suffisant pour mobiliser les crédits européens, à l'inadéquation des qualifications de certains agents en place ou à l'instabilité des équipes.

B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement

Deux systèmes d'information devaient accompagner la nouvelle répartition des responsabilités entre l'État et les régions. *Synergie* devait assurer le pilotage, le suivi, la gestion, la certification, le contrôle et l'audit du FEDER et du FSE. *Osiris*, de son côté, devait automatiser les fonctions de gestion et de paiement d'une partie du FEADER, ainsi que du FEAMP. Le développement de ces deux systèmes d'information a été confié à l'agence de services et de paiement (ASP).

En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes *Synergie* et *Osiris* au bord de l'échec. Il a fallu une alerte en 2015 de l'association des régions de France (ARF), l'intervention de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC), et la mise en place en urgence d'un plan de sécurisation pour remettre ces deux projets sur une trajectoire viable. Il en est résulté des retards anormaux : les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de cinq ans. Des surcoûts ont également été constatés, et risquent de croître encore.

Cette situation tient en partie aux choix d'organisation qui ont été effectués. Dans le cas de *Synergie*, le partage des responsabilités entre maître d'ouvrage et maîtrise d'œuvre a posé des difficultés qui ont conduit le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'ASP à faire le choix de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet *Synergie* en 2019. Cette décision est en attente d'arbitrage interministériel. Dans le cas de *Osiris*, la disposition réglementaire qui confie les deux missions à un même organisme, l'ASP, rend difficile un contrôle externe du maître d'œuvre.

En outre, les développements des deux systèmes d'information ont suivi des orientations diamétralement opposées. *Synergie* a été conçu de manière monolithique, laissant peu de possibilités d'adaptation à l'échelon local. *Osiris* est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 562 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 562 logiciels spécifiques²⁵³. À l'épreuve des faits, chacun de ces deux modèles de développement a soulevé des difficultés. Si le déploiement des deux systèmes d'information n'est pas à ce jour achevé, *Osiris* reste d'un maniement complexe et problématique.

C - La persistance de risques liés à la gestion des fonds

Les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI utilisés en outre-mer méritent une attention soutenue. Ils sont de trois types :

- un risque de déagements d'office, lorsque les crédits programmés n'ont donné lieu dans un délai de trois ans à aucune déclaration de dépense auprès de la Commission européenne ;
- un risque de corrections financières, venant sanctionner des défauts de justification de dépenses présentées comme éligibles ou des irrégularités ;
- un risque de perte de la « réserve de performance », qui représente 6 % du montant total de chaque FESI, et dont le déblocage par la Commission européenne est conditionnée par l'atteinte de cibles prédéfinies par les indicateurs retenus pour chaque programme.

1 - Des risques de déagements d'office qui subsistent

La France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations 2014-2020 que les autres États-membres bénéficiaires.

Les taux de programmation et de consommation varient selon les FESI. Ils atteignent un niveau élevé pour le FEDER, le FSE et l'IEJ, mais les demandes de paiement demeurent faibles. Pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. Pour le FEAMP, à l'inverse, les RUP représentent, en novembre 2018, 22 % de la programmation et 35 % des paiements totaux, la consommation du fonds étant stimulée par les plans de compensation de surcoûts de la

²⁵³ Ce chiffre correspond aux RUP et à la métropole.

pêche (PCS) propres à l'outre-mer. Toutefois, les dégagements d'office sont calculés sur un plan national, car le FEAMP est mis en œuvre à travers un programme national unique. Or, la consommation du FEAMP reste dans l'ensemble très faible à la fin 2018 (14 % en novembre 2018).

La situation globale des différentes RUP françaises, tous FESI confondus, est, elle aussi, contrastée. Ainsi, La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements. La Guadeloupe est au contraire la région la moins avancée.

Un effort général de rattrapage a permis d'éviter pour 2017 tout dégagement d'office et de les limiter en 2018²⁵⁴. Mais des difficultés restent à prévoir pour l'avenir.

2 - Un risque persistant de corrections financières

Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut, en outre, être objectivement atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves ».

En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé.

Plus généralement, les retards pris dans la mise en œuvre des programmes des FESI demeurent porteurs de risques de corrections financières, dans la mesure où ils peuvent précipiter des demandes de paiement, dans le seul but d'éviter des dégagements d'office, en altérant la qualité des contrôles effectués au titre de la certification.

3 - Une perspective incertaine de déblocage des « réserves de performance »

Un dernier risque est enfin constitué par le fait que, compte tenu de l'état des indicateurs de performance, le déblocage en 2019 des « réserves de performance » n'est pas acquis. Ce risque apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte.

²⁵⁴ Les dégagements d'office en 2018 concernent uniquement le programme FEDER de coopération territoriale européenne Mayotte-Madagascar-Comores. La perte s'élève à 219 823,39 €, soit 1,8 % des crédits du programme (12 028 883 €).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion et les services instructeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité.

Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégagements d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés, ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État, comme le montre le poids des refus d'apurement des fonds agricoles.

Au total, les juridictions financières constatent que les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité.

Dans ce cadre, la Cour formule les recommandations suivantes :

- ***À l'attention des autorités de contrôle et d'audit (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics) :***
 1. *définir pour la programmation 2014-2020 des règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif des « réserves » résultant de la différence entre les versements effectués par l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires des fonds.*
- ***À l'attention des autorités de gestion (État, régions) :***
 2. *fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints ;*

3. *augmenter la sélectivité dans le choix des projets appelés à être financés par les FESI, en favorisant l'accroissement de leur nombre, notamment en développant les mécanismes de préfinancement ;*
 4. *développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales ;*
 5. *organiser une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, afin de développer leur maîtrise de la réglementation des fonds européens.*
- À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :**
6. *procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	361
Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères	362
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	362
Réponse du ministre de l'intérieur.....	363
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	364
Réponse de la ministre des outre-mer	366
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	368
Réponse de l'ancien ministre des outre-mer (mai 2012-mars 2014)	373
Réponse de la présidente de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)	379
Réponse du directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP)	380
Réponse du président de la collectivité territoriale de Martinique.....	383
Réponse du président du conseil régional de la Guadeloupe.....	384
Réponse du président du conseil régional de La Réunion	387
Réponse du président de la SPL pour l'aménagement numérique de la Guyane (SPLANG).....	391

Destinataires n'ayant pas observation

Président de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)
Président du conseil départemental de La Réunion
Directeur de l'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du travail
Président de la collectivité territoriale de la Guyane
Présidente du conseil départemental de Guadeloupe
Président du conseil départemental de Mayotte
Président du syndicat mixte du transport en commun en site propre (SMTCSP)
Directeur général de la société d'équipement de la Martinique (SODEM)
Directeur général de la compagnie foyalaise des transports urbains (CFTU)
Président de la Société Guyane numérique (SGN)

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Je tiens tout d'abord à rappeler que les fonds européens constituent un levier central pour accompagner la transition écologique et solidaire de nos territoires situés en outre-mer.

Ils constituent un complément indispensable aux financements de soutien à l'investissement mis en place par l'État, et notamment aux 20 Md€ programmés au niveau national dans le cadre du volet Transition écologique du Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022, dont une partie significative bénéficiera également à l'outre-mer.

S'agissant du transport en commun en site propre de Martinique, la Cour déplore l'absence de service de bus entre juin 2016 et août 2018 alors que les travaux d'infrastructure étaient achevés et le matériel roulant livré. Il s'agit effectivement d'une période inhabituellement longue. Une meilleure anticipation des conditions d'exploitation aurait été souhaitable pour éviter cet écueil. Je rejoins donc l'analyse de la Cour.

Depuis la fin des travaux d'infrastructures, le périmètre institutionnel a sensiblement évolué avec la création de l'autorité organisatrice de transport unique Martinique Transport. À l'avenir, la gouvernance des transports sur l'île devrait être simplifiée et ce type de situation ne devrait pas se reproduire.

La Cour s'interroge sur la pertinence du projet d'un point de vue socio-économique, en prenant pour référence une période d'exploitation jusqu'en 2035. Toutefois, l'infrastructure devrait être utilisée au-delà de cet horizon, le bilan socio-économique ex-ante du projet s'appuyant sur une période d'exploitation de 30 ans (2011-2041).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'analyse extrêmement utile de la Cour sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissements (FESI) en outre-mer, que ce soit pour la période 2007-2013 ou 2014- 2020, doit être saluée.

Comme le rappelle à juste titre la Cour, les FESI sont particulièrement importants pour accompagner le développement, notamment économique, des régions ultrapériphériques françaises. Une bonne gestion de ces fonds est donc d'autant plus nécessaire. Les recommandations émises devraient permettre d'améliorer la situation pour l'après 2020.

Si le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'est pas directement concerné par la mise en œuvre des FESI en outre-mer, nous sommes et serons attentifs à ce que les négociations en cours, relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, puissent, d'une part, tenir dûment compte des besoins des régions ultrapériphériques, et d'autre part, permettre une simplification et une clarification supplémentaires afin de favoriser une meilleure utilisation des fonds.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Comme le souligne la Cour, des réserves financières se sont constituées depuis plusieurs années au niveau des autorités de gestion des fonds structurels à la faveur d'excédents de crédits européens. La constitution de ces réserves n'est certes pas illégale au regard du droit de l'Union mais elle pose question quant à l'usage qui en est fait.

La direction du Budget et la direction générale des Finances publiques partagent les inquiétudes formulées par la Cour. Les crédits sans emploi accumulés au niveau de ces réserves ne sauraient en effet être utilisés pour couvrir des dépenses inéligibles ou bien entachées d'irrégularités. Cependant, en vertu de la circulaire budgétaire du 14 mai 2007 relative aux circuits financiers des fonds structurels européens gérés par l'État pour la période de programmation 2007-2013, réactualisée pour la programmation 2014-2020, la responsabilité financière de ces fonds relève des autorités de gestion.

Ces réserves de trésorerie sans emploi, dans la mesure où elles ne couvrent aucun des engagements juridiques préalablement contractés par l'autorité de gestion auprès des bénéficiaires finaux, devraient néanmoins

faire l'objet d'un suivi accru de la part du ministère. Un diagnostic de l'état de ces réserves pourrait par conséquent être mené afin de déterminer les conditions permettant de garantir un meilleur usage de ces fonds.

S'agissant de la future période de programmation (2021-2027), la Commission propose de limiter la possibilité pour les autorités de gestion de constituer de telles réserves, en effectuant les remboursements sur la base des dépenses réelles. Il est notamment proposé, à l'article 87 du projet de règlement portant dispositions communes pour les fonds structurels après 2020, que « le soutien apporté par le Fonds à une priorité sous la forme du paiement du solde du dernier exercice comptable n'excède pas [...] le soutien versé par les Fonds aux bénéficiaires ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document reprend les éléments du relevé d'observations provisoires de la Cour relatif à la gestion des fonds européens en outre-mer qui m'a été adressé le 15 juin 2018. Mes services ont transmis, le 8 août dernier, leurs observations pour les éléments concernant plus particulièrement le ministère de l'intérieur en qualité d'autorité nationale de gestion pour la programmation 2007-2013 du FEDER.

La Cour souligne la forte mobilisation des crédits par le FEDER. Elle mentionne cependant qu'en définitive, fin 2018, la clôture de la programmation 2007-2013 n'a été prononcée pour aucun des fonds en outre-mer.

Je rappelle que la clôture est un processus long prévu par le règlement CE n° 1083/2006 du 11 juillet 2006 et qu'il revient à la Commission européenne de procéder à la clôture de chaque programme opérationnel régional.

Néanmoins, suite aux réponses qui ont été apportées par la Commission interministérielle de coordination des contrôles, autorité d'audit, aux demandes de la Commission européenne, la Commission a tout récemment adressé aux autorités françaises, des lettres de proposition de clôture de sept programmes opérationnels FEDER 2007-2013, dont celui de la Guyane.

La Cour note l'existence d'un mécanisme conduisant dans la gestion des fonds à constituer et à utiliser des « réserves financières ».

Comme la Cour le précise elle-même, cette réserve n'est pas irrégulière et a fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne au moyen d'une note des autorités françaises (NAF du 19 septembre 2017).

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

Je tiens à souligner que je partage en grande partie les analyses dont vous faites état dans ce rapport. Je me permets de vous faire part à cet égard des quelques éléments de contexte suivants, afin de mettre en perspective certains écueils dont fait état le rapport.

La pression de la consommation des fonds est une réalité sur les FESI, à laquelle chaque Autorité de gestion est soumise, en raison des risques de perte de fonds liés à la règle de dégagement et de ses conséquences budgétaires et politiques. Cette règle a certes pour objectif d'assurer une meilleure consommation budgétaire, mais ce faisant, elle a aussi pour effet de contraindre les Autorités de gestion à programmer au plus vite des projets en capacité de certifier des montants de dépenses significatifs. Concernant l'aspect qualitatif, les règles ont été considérablement renforcées sur la période 2014-2020 par l'introduction du cadre de performance et de ses indicateurs.

Je souligne également la complexité et les exigences de gestion sur les fonds- européens, nécessitant la maîtrise de plusieurs réglementations (commande publique, aides d'État, conflits d'intérêt et lutte antifraude etc.). Il existe sur ces politiques de nombreuses strates de contrôle, dont les interprétations parfois divergentes entraînent une forte insécurité juridique, sans commune mesure avec ce qu'on connaît sur les fonds nationaux.

Enfin, je ne peux que souscrire à vos conclusions sur les ressources humaines dans les fonds européens, tant en ce qui concerne la question du plafond d'emploi, que l'instabilité des équipes et la nécessité de leur formation. On constate actuellement de manière générale un fort turn-over dans les services Europe, au niveau de leurs directions et au niveau des équipes, en métropole et encore plus en outre-Mer. C'est un facteur qui fragilise la gestion des fonds. De plus, le besoin en ressources humaines - bien formées - pour gérer des fonds européens est souvent sous-estimé, ce qui peut transformer des opportunités pour les territoires en « occasion manquée ».

Par ailleurs, le rapport comprend six recommandations à l'attention des autorités de gestion ou autorités nationales impliquées dans la mise en œuvre et le contrôle des FESI.

La sixième s'adresse au CGET : « procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021- 2027 ».

Depuis nos échanges avec vos services lors de la phase d'enquête, le CGET a avancé sur ce sujet dans un dialogue constant avec les autorités de gestion. Cette maturation de la réflexion a été présentée dans le cadre de l'enquête en cours sur le transfert de la gestion des FESI aux régions.

En effet, les analyses sur cet enjeu, ont pu tenir compte des projets de règlements européens de la période 2021-2027 publiés en mai 2018. Ces projets de règlement font état de nouvelles exigences concernant les systèmes d'information. Afin d'accélérer le début de la mise en œuvre des programmes 2021-2027, le projet de règlement général recommande de conserver les systèmes d'information actuels. Il demande également de les interfacer avec le système d'information SFC de la Commission européenne, et prévoit de nouvelles exigences en termes de signature électronique, de confidentialité et de conservation des documents dans la base de données. Dans cette perspective, le comité ad hoc du système Synergie (« COS » co-piloté par le CGET et Régions de France) a demandé que la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre soit réinternalisée au CGET, pour la période actuelle. Une convention de transition entre le CGET et l'ASP est en cours d'étude, pour examiner les conditions opérationnelles de faisabilité, en termes juridiques, financiers et humains. En outre, l'ensemble des membres du « COS Synergie » ont convenu de l'opportunité d'examiner le maintien de ce système d'information pour la future programmation.

En ce qui concerne la cinquième recommandation, adressée aux Autorités de gestion, sur la nécessité de former les instructeurs à la « réglementation des fonds européens », je précise qu'il me paraît indispensable de les former également a minima aux aides d'État et à la commande publique dans le cadre des FESI. En effet, l'exigence dans ces deux domaines est nettement plus élevée sur les fonds européens que sur les fonds nationaux, car ces sujets font l'objet d'une attention soutenue des auditeurs de la Commission européenne, et constituent près de la moitié des erreurs constatées dans les audits nationaux ou européens des FESI. Dans son rôle d'Autorité de coordination interfonds, le CGET a organisé des formations sur les aides d'État dans les FESI en 2015-2016, et sur les marchés publics dans les FESI en 2018, à l'attention des gestionnaires, des certificateurs et des auditeurs des FESI. Ces formations vont être renouvelées.

Pour finir, je me permets de vous communiquer les précisions suivantes : concernant la « réserve », la Commission européenne a d'ores et déjà introduit une modification dans son projet de règlement général pour éviter la « réserve », à l'article 87.5.b, qui prévoit qu'au dernier exercice comptable, le montant de fonds versé par la Commission européenne n'excédera pas le montant versé par l'Autorité de gestion aux bénéficiaires. En lien avec ce mécanisme, on peut noter qu'il n'est pas toujours possible de cofinancer les projets à hauteur du taux de cofinancement européen maximum possible, car les règles d'aides d'État imposent des plafonds maximum d'aide publique.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Comme le souligne votre rapport, avec 4,8 Md€ pour la période 2014-2020, les fonds européens structurels et d'investissement sont des instruments essentiels pour engager le rattrapage et la transformation des régions ultrapériphériques françaises.

Je partage pleinement la nécessité que ces fonds soient gérés avec une grande rigueur pour que leur emploi soit efficace et efficient. Étant les premiers bénéficiaires des fonds FEDER et FSE attribués à la France, les autorités de gestion ultra-marines, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales, se doivent d'être exemplaires en la matière. Toutefois, cet impératif m'apparaît parfaitement compatible avec la nécessité de consommer l'ensemble des fonds qui ont été ou seront attribués aux régions ultrapériphériques pour répondre à leurs besoins. Au demeurant, en tant que contributeur net, la France se doit d'utiliser pleinement les fonds qui lui sont alloués.

Je précise également qu'une majorité de vos constats ne sont pas propres aux territoires ultra-marins, et ont déjà été formulés dans l'insertion au rapport public annuel 2015, sur l'utilisation et la gestion du FSE et du FEDER, dans l'ensemble de la France. Ils résultent de choix nationaux ou communautaires, non spécifiques aux outre-mer. Il en va ainsi :

- *des retards de clôture de la programmation 2007-2013, dus à la phase d'instruction des rapports de clôture, menée par la Commission ;*
- *de la sous-consommation du FEADER, en outre-mer comme dans l'hexagone, en raison de la complexité des règles de gestion et de la faible capacité d'ingénierie des communes et acteurs du monde rural ;*
- *de la mise en place tardive de la programmation 2014-2020 en raison d'un processus de décentralisation de la gestion des fonds qui n'était pas achevé en 2014 ;*
- *de la fragmentation des responsabilités entre l'État et les régions autorités de gestion ;*
- *du manque de transparence du mécanisme des « réserves » ;*
- *des difficultés liées à la conception et au déploiement des systèmes d'information Osiris et Synergie.*

Concernant plus particulièrement la programmation 2007-2013, pour laquelle l'État était autorité de gestion, vous soulignez le taux élevé d'utilisation des fonds qui, s'il ne peut constituer le seul objectif, témoigne néanmoins de la forte implication de l'État pour répondre aux besoins locaux considérables en raison des retards de développement.

Vous faites également le constat d'une inégale qualité de gestion sur la période 2007-2013 et identifiez, outre des succès indéniables, certaines opérations marquées par des défaillances de gestion. Comme vous le précisez, l'échantillon que vous avez contrôlé n'est pas nécessairement représentatif des opérations qui sont communément financées. Je note que les opérations mises en exergue au titre de leurs défaillances sont pour la plupart des opérations caractérisées par une complexité qui a parfois dépassée les porteurs de projet (TCSP en Martinique, Mémorial ACTe en Guadeloupe, « Haut Débit » en Guyane).

Ces défaillances (absence de maîtrise des calendriers, mauvaise appréciation de l'intérêt économique, etc.) traduisent la faible capacité d'ingénierie des porteurs de projets en outre-mer, notamment des collectivités territoriales. À cet égard, le Livre bleu des outre-mer prévoit d'encourager la constitution de « guichets uniques de l'ingénierie publique », en lien avec la nouvelle Agence Nationale de Cohésion des Territoires.

Il doit être également précisé que les règles introduites dans le cadre de la programmation 2014-2020, ont été conçues pour améliorer la qualité de la dépense : cadres de performances définis pour chaque programme ; certification des dépenses par l'autorité de certification ; désignation des autorités de gestion après un audit obligatoire des capacités de gestion ; échantillons plus étendus de contrôle par les organes d'audit (CICC et Commission).

S'agissant ensuite de la programmation 2014-2020, je partage votre constat sur les risques financiers qui pèsent sur la gestion des FESI (risque de dégagements d'office, risque de corrections financières, risque de perte de la réserve de performance).

À ce titre, le ministère des outre-mer, en lien avec le ministère de la cohésion des territoires, assure un suivi fin des taux de programmation et de consommation des FESI. J'ai eu l'occasion de rappeler à chaque autorité de gestion la nécessité de mettre en place des plans de mobilisation pour éviter tout risque de dégagement d'office en 2018.

De même, le ministère des outre-mer mettra en place au 1^{er} semestre 2019, un soutien spécifique aux autorités de gestion. Un marché public pour une prestation d'étude et de conseil est en cours de lancement. Il sera réparti en trois lots : un appui pour des thématiques communes, et un appui spécifique par bassin géographique (océan indien, Caraïbes-Guyane). L'objectif est d'identifier les voies et moyens pour optimiser le taux de consommation des FESI tout en améliorant la sélectivité des projets.

La DOOM est par ailleurs pleinement mobilisée auprès du CGET pour améliorer le fonctionnement de l'outil Synergie. Elle anime ainsi des réunions techniques avec le directeur de programme et les autorités de gestion pour corriger les anomalies constatées.

Vous formulez plusieurs recommandations pour améliorer la gestion des fonds. Je les partage pleinement. La nouvelle programmation 2020-2027 sera l'occasion de les mettre en œuvre, en lien avec les autorités de gestion ultra-marines.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Point II A-1 relatif à la programmation 2014-2020 :

La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des FESI, en la reliant notamment au calendrier de désignation des autorités de gestion.

En ce qui concerne le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), il convient de rappeler que le processus de désignation de l'autorité de gestion, tel que prévu par la réglementation européenne, est une nouveauté et s'est révélé être extrêmement lourd et complexe.

La Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture de mon Ministère a, ainsi, été officiellement désignée comme autorité de gestion le 21 décembre 2016, sur la base de l'avis favorable rendu par la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles le 15 décembre 2016, à l'issue de plus d'un an de travail pour élaborer le descriptif du système de gestion et de contrôle.

Compte tenu de l'unicité de l'autorité de gestion du FEAMP, cette désignation couvrirait de facto l'ensemble des organismes intermédiaires, dont ceux des Départements d'outre-mer (DOM).

Point II.C.1 relatif à la programmation 2014-2020 :

La Cour des comptes estime que la France a été, en moyenne, plus lente à programmer ses opérations que les autres États membres.

Il s'avère en fait que l'ensemble des États membres a été confronté aux mêmes difficultés de mise en œuvre du FEAMP, surtout au démarrage du programme (le retard de 3 ans est globalement partagé par tous).

À titre d'illustration, les dernières données comparées disponibles (à la fin septembre 2018) indiquaient un risque de dégageement d'office de 29 % à l'échelle de l'ensemble du programme. Pour la France, il était de 24,5 %, à comparer aux 55 % de l'Espagne, aux 50 % de l'Italie et aux 45 % de la Pologne.

Fin novembre 2018, la France avait payé 82 M€ de FEAMP (13,9 % de la maquette). Compte tenu du montant des certificats de service fait, validés par l'Agence de Services et de Paiement (ASP), le dégageement d'office sera évité.

Point de la partie II. B relatif aux systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement :

La rédaction de cette partie du document ne prend pas suffisamment en compte le rôle des autorités de gestion et semble passer outre la responsabilité partagée qui doit être considérée sur le sujet. Il faut rappeler que, dans le cadre de la programmation en cours du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) (2014-2020), l'autorité de gestion a été confiée aux régions. Dans ce cadre, ces dernières ont eu toute latitude pour élaborer et définir les dispositifs d'aides qu'elles souhaitent mettre en œuvre au sein de leur territoire respectif. La régionalisation a donc in fine eu un effet multiplicateur sur les objectifs de politique publique en fonction des enjeux territoriaux et des bénéficiaires visés.

De cette multiplicité des choix opérés par les régions et des dispositifs induits, qui n'ont souvent que peu de parenté entre eux, découle la nécessité d'une mosaïque d'outils et, en aval, une limitation de la capacité des services instructeurs à industrialiser l'instruction. À cela s'ajoutent des facteurs de complexité spécifiques, plus ou moins prégnants selon les mesures, mais dont les principaux ont trait à l'instruction des pièces comptables et financières, à la gestion des financements et des conventions qui s'y rattachent et à l'instabilité de la gestion des dispositifs (difficulté de mise en place des règles de gestion et des modalités précises d'instruction, mode de gestion par appels à projets).

Au final, pour la mise en œuvre de la programmation 2014-2020, le nombre d'outils à produire sous le logiciel informatique OSIRIS pour gérer les mesures non-surfaciques du développement rural est de 1 550. À la mi-novembre 2018, le reste à faire s'apprécie à environ 20 % de la cible. L'ASP estime pouvoir achever ce chantier au premier semestre 2019 afin de se recentrer ensuite sur les opérations de maintenance.

À ces 1 550 outils s'ajoutent par ailleurs les développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre, via l'outil ISIS, des mesures surfaciques du développement rural (Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels (ICHN), Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) et aides bio). Ainsi, même si ces mesures font partie du « cadre national », la décentralisation de la gestion du second pilier a conduit à la nécessité de paramétrer dans ISIS plus de 9 500 mesures différentes au titre des MAEC.

La masse des développements informatiques à conduire par l'ASP pour mettre à disposition des régions les outils nécessaires à l'instruction des dispositifs qu'elles ont conçus explique, en grande partie, les difficultés de ces dernières années pour rattraper les retards constatés dans la mise en œuvre de la programmation du développement rural. Elle est également génératrice de coûts. Il convient de rappeler à cet égard que, dans le cadre des choix politiques qui ont présidé à la décentralisation du FEADER, l'État finance seul l'ensemble des développements informatiques précités.

Points de la partie II. relatifs à la persistance de risques liés à la gestion des fonds :

La Cour des comptes évoque la mise en place tardive des fonds pour la programmation 2014-2020 en indiquant les risques associés : dégageant d'office, corrections financières dans la mesure où les paiements peuvent être « précipités » pour éviter le dégageant d'office, perte de la réserve de performance. Les éléments ci-dessous visent à fournir des données d'avancement actualisées pour la programmation FEADER 2014-2020.

Pour la programmation 2014-2020, les 5 DOM disposent d'une enveloppe de 860 M€ de FEADER pour mettre en œuvre les actions du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette enveloppe est en progression de plus de 30 % par rapport à la programmation antérieure. Tenant compte des capacités contributives réduites de ces territoires, le législateur européen maintient des exigences de cofinancement national réduites (25 % contre 37 % et 47 % en métropole). Dans ce contexte, le transfert de la gestion du FEADER aux collectivités territoriales des DOM, sauf pour Mayotte où la gestion relève de l'État, offre de réelles opportunités aux autorités de gestion pour accompagner l'agriculture et le développement de leurs territoires.

Le transfert s'est effectué dans un contexte européen en évolution. Le cadre réglementaire s'est enrichi d'une logique de performance, dont un examen de performance qui sera conduit en 2019, et d'un renforcement de la sélection. Par ailleurs, il inclut un rapprochement des règles de base entre les fonds européens, qui facilitera la mise en œuvre par les collectivités territoriales, gestionnaires de plusieurs fonds. Toutefois, contrairement au Fonds Européen de Développement Régional et au Fonds Social Européen, le remboursement du FEADER par la Commission européenne ne donne pas lieu à la constitution d'une réserve.

Au niveau national, le cadre pour la mise en œuvre du FEADER s'est stabilisé en 2015 et 2016 avec l'adoption des Programmes de Développement Rural (PDR), des textes réglementaires nationaux et des conventions opérationnelles. L'organisme payeur, l'ASP, pour le FEADER a pu fonctionner dès le démarrage sur la base de son agrément de 2010, maintenu et élargi à Mayotte en 2016.

Les PDR, élaborés par les autorités de gestion et approuvés par la Commission européenne en 2015, se situent dans la continuité de la programmation précédente, sauf pour Mayotte où le FEADER est mis en œuvre pour la première fois. Les filières agricoles bénéficient des possibilités de financement à travers l'aide à la replantation (canne à sucre, banane) et le soutien aux investissements agricoles et agroalimentaires. Les projets d'infrastructure (irrigation, électricité, desserte forestière) sont de nature à engendrer des dynamiques de développement territorial ou de filière. L'incitation à l'évolution des pratiques relève notamment des MAEC ainsi que des programmes d'expérimentation et de diffusion mis en œuvre par les Instituts Techniques Agricoles.

Le retard dans la production des outils d'instruction et de paiement a affecté le démarrage. Pour y remédier, des efforts importants ont été déployés au sein de l'ASP. À la fin novembre 2018, s'agissant des dispositifs des DOM non liés à la surface (investissements, formation, animation), près de 200 outils sont opérationnels et les 30 outils encore nécessaires seront produits au premier semestre 2019, ce qui achèvera le chantier de développement. Le déploiement des outils nécessaires aux aides liées à la surface s'est trouvé contraint, à l'échelle de la France, par la sécurisation du Registre Parcellaire Graphique et la nouvelle programmation PAC. Dans les DOM, l'ICHN est à présent versée selon un calendrier normal. Les MAEC de la campagne 2015 ont été versées ; celles de la campagne 2016 sont, selon les DOM, en cours de paiement ou en cours d'instrumentation.

Avec, à la fin octobre 2018, un taux d'engagement des maquettes FEADER à 35 % et de paiement à 16 %, les DOM sont dans une position honorable. Compte tenu de leur niveau de consommation prévisible à la fin de 2018, aucun d'eux ne devrait être exposé à une perte de crédits au titre du dégagement d'office. L'examen de performance en 2019 devrait permettre de justifier, auprès de la Commission européenne, de réalisations, certes inférieures aux cibles, mais suffisantes pour éviter une perte de crédits. La vigilance reste néanmoins de mise car, en dépit de la forte accélération en 2018, le rythme des paiements devra à nouveau progresser pour éviter un dégagement d'office à la fin de 2019.

Accélérer les paiements, tout en maintenant le haut niveau d'exigence requis pour justifier du bon usage du FEADER, constitue la priorité et tous les acteurs, impliqués dans la chaîne d'instruction et de paiement, sont mobilisés.

Concernant les conclusions et recommandations de la Cour des comptes :

La Cour des comptes estime que « Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. Les exemples précités montrent qu'il vaut mieux subir des dégagements d'office, ce qui traduit une perte de crédits européens, que des investissements manqués entraînant sur le long terme des coûts de fonctionnement lourds et non financés ou bien des corrections financières, dont les conséquences seront finalement prises en charge sur le budget de l'État [...] ».

Ces conclusions paraissent cependant en contradiction avec les constats du point C relatif à la persistance de risques liés à la gestion des fonds, où la Cour des comptes situe le risque de dégagement d'office en tête de liste des risques financiers pesant sur la gestion des FESI.

Ce point souligne en fait la difficulté à concilier le risque financier de dégagement d'office et la sélectivité des opérations.

Concernant plus particulièrement la recommandation n° 6 : procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027 :

Cette recommandation est partagée par mon Ministère. Les travaux de réflexion ont débuté, que ce soit au travers de différentes missions d'audits internes commandées par PASP ou par le biais de premières consultations et réflexions sur le sujet avec les parties prenantes (dont mon Ministère et ses services déconcentrés). Le chantier porte sur l'ensemble des outils de gestion PAC Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGC) et hors-SIGC avec la nécessité d'intégrer à la fois le nouveau paradigme, qui se dessine dans le cadre des actuelles négociations pour la future PAC, et les contraintes liées au renouvellement des marchés de prestation informatique.

RÉPONSE DE L'ANCIEN MINISTRE DES OUTRE-MER (MAI 2012-MARS 2014)

Afin d'illustrer la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer, la Cour a choisi de consacrer un encadré à l'opération Mémorial ACTe en Guadeloupe.

Ces quelques paragraphes sur ce chantier d'ampleur porte une vision exagérément pessimiste et appelle de ma part les réponses suivantes :

1. Sur la tonalité générale de l'analyse de la Cour

Malgré une réponse détaillée de 11 pages de ma part aux premières observations faites par la Cour en juillet 2018, la Cour persiste, par cet encadré, à véhiculer une vision soupçonneuse, souvent peu étayée, de la conception et de la conduite du projet.

Si la Cour ne remet plus en cause ni l'opportunité de la création du MACTe ni son impact positif, elle persiste à dénoncer des « dérives » et « irrégularités coûteuses » en ignorant largement la réalité des faits, le caractère évolutif de ce projet et les raisons qui ont motivé les choix des mandataires et autres maîtres d'œuvre et d'ouvrage délégués.

J'affirme que ce chantier d'importance, fruit d'une longue réflexion et l'aboutissement d'une longue demande sociétale, a été conduit, dans le contexte local et selon les moyens à notre disposition, de manière optimisée et dans le respect le plus scrupuleux possible de la législation, en probité et en efficacité.

Ce projet, mené sur huit années, a respecté le budget prévisionnel (50 M€ dans un premier temps, 80 M€ par la suite) ; Les calendriers de construction et de cérémonie d'inauguration ont été réalisés à temps à la satisfaction des milliers d'invités, du Président de la République et des nombreux autres chefs d'État et de gouvernement présents. La date d'ouverture au public fixée au 7 juillet 2015 a également été respectée.

2. Sur la « conception imprécise » et l'affectation des crédits FEDER décidés « à la hâte »

Le montant de 21M€ inscrit au premier Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) de 2006 était un montant provisoire et approximatif. La Région ne disposait pas alors d'études prévisionnelles et il fallait pourtant enclencher le mouvement.

Nous savions, dès l'origine, que le Mémorial ACTe coûterait plus de 50 M€ et pourrait avoisiner les 80 M€ si certaines options étaient retenues. Elles furent retenues.

Ce projet a très largement évolué du fait de quatre éléments nouveaux :

- a) Les surcoûts dus aux fondations : il a fallu « descendre » à plus de 35 mètres pour installer des pieux sur un sol liquéfiable en bord de mer composé de matériaux de comblage.*
- b) La construction, après de longues discussions au sein du comité de pilotage et en lien avec la maîtrise d'œuvre, du morne mémoire et de la passerelle suspendue pour y accéder. Il existe d'ailleurs des comptes rendus pour en attester.*
- c) La participation à l'opération communale de rénovation du quartier, à la construction de la route départementale et au comblage d'une partie de la baie (en respectant la loi sur l'eau) pour accéder à la place de la Victoire à la hauteur du magasin Electro-nautique.*

d) Le confortement des berges sur un long linéaire par enrochements.

Ces coûts supplémentaires sont à l'origine de ce que la Cour qualifie indûment de « dérive ». Le projet ayant évolué, il s'agit de nouvelles dépenses décidées et assumées. Ce ne sont pas, comme rapporté, des « irrégularités » qui en sont la cause.

Au total, ce grand projet n'aura coûté que 76 M€ contre 160 M€ pour le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (contre les 88M prévus initialement) ou les 306 M€ pour le Musée des Confluences de Lyon dont le coût a presque doublé.

J'ose affirmer que l'on peut se réjouir d'être parvenu, en seulement 8 ans, à un coût bien en deçà des 80 M€ prévisionnels avec des subventions de :

- 17 M€ du FEDER ;*
- 16 M€ du FEI de l'État ;*
- et une dizaine de millions d'euros en FCTVA.*

Soit un montant total d'aides de 41/43 M€ laissant à la charge des ressources propres de la Région, une dépense de 33/35 M€. Les fonds FEDER ont été bien utilisés et conformément à leur objet.

Le rapport de la Cour eût gagné en clarté et en objectivité s'il avait été moins partiel, moins pointilliste, et si tous les éléments avaient été examinés.

3. Sur le respect des règles des marchés publics

La Cour relève « l'absence fréquente de conformité des procédures de passation des marchés aux règles de la commande publique ».

En préambule, je tiens à préciser que, Président du conseil régional, je n'ai jamais présidé, en onze années, une seule réunion de la Commission d'Appel d'Offres. Par ailleurs, nous avions pour habitude d'inviter la DDCCRF (ou DIECTTE) aux réunions de la CAO afin d'éclairer les membres de la commission.

Pour ce qui concerne le marché de délégation de la maîtrise d'ouvrage, au groupement SEMSAMAR/BICFL, une distorsion de concurrence a pu être soulevée mais, après analyse et consultation, cette objection a été écartée et le contrôle de légalité n'a pas fait de remarques.

Pour la construction du bâtiment, le choix de passer un marché global a été une décision consciente et pertinente pour garantir l'efficacité de la conduite d'un chantier complexe et respecter le délai de livraison en mai 2015. Ce qui a été fait. Contrairement à ce qui est allégué, ce choix est justifié et légitime et respecte scrupuleusement les textes.

Ce marché a également fait l'objet d'un concours avec jury indépendant. Des offres émanant d'entreprises mexicaines et allemandes ont d'ailleurs été enregistrées.

Le défaut de fourniture de pièces par les services de la Région à la Cour ne prouve pas l'irrégularité de la procédure, l'illégalité du choix opéré et le non-respect de l'article 10 du code des marchés publics.

Ce chantier de conception et d'architecture absolument nouvelles et innovantes, avec mise au point en usine d'un algorithme spécial pour la résille de la « boîte noire » et la charpente métallique, ne pouvait, à mon sens, être alloti avec tous les problèmes de surcoûts financiers, de pilotage, d'organisation et de coordination du chantier que cela supposait.

Le choix de l'allotissement nous aurait contraint de passer un marché OPC pour assurer la coordination des entreprises d'un coût supplémentaire variant de 1 à 1,5 %. Le rapport d'analyse des offres contient, à n'en pas douter, les motifs du choix opéré.

En revanche, il faut s'étonner, là encore, que les services régionaux soient incapables de justifier les choix qu'ils ont eux-mêmes suggérés. Les cabinets Berthelot, Marton, Célestine (BMC), la SEMSAMAR et BICFL peuvent utilement fournir les pièces y afférentes.

4. Sur les « défaillances » des contrôles de l'autorité de gestion des fonds européens.

Madame Corina CRETU, Commissaire Européenne en charge de la politique régionale, accompagnée de ses services, est venue visiter et contrôler l'avancée du chantier et n'a pas manqué de poser de nombreuses questions sur le respect des règles nationales et communautaires et n'a pas fait de remarques dirimantes.

Le contrôle de légalité et la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC), ont aussi eu à contrôler sur place et sur pièces, la régularité de la passation du marché et n'ont pas fait de remarques insurmontables.

5. Sur les « coûts excessifs » concernant la délégation de maîtrise d'ouvrage

La Cour pointe des « coûts excessifs » soit une possible surfacturation du prix des prestations de la SEMSAMAR et de BICFL pour le suivi de la réalisation de l'ouvrage. Cette affirmation n'est pas suffisamment documentée.

Ce marché a été publié et a fait l'objet d'une mise en concurrence. Si cette surfacturation devait être avérée, il conviendrait, à mon sens, dans des conditions à fixer avec la SEMSAMMAR et BICFL de procéder à l'émission de deux ordres de reversement.

Par ailleurs, le coût du mandataire à un taux de 2,8 % de rémunération soit 1,4 M€ sur un coût prévisionnel de 50 M€ me paraît correct et en rapport avec les taux pratiqués sur le marché de la place. Je n'ai jamais connu de convention de mandat, simple ou financière, à 2 %.

6. Sur le choix du mode d'exploitation

Considérant qu'en aucun cas le MACTe ne pouvait être géré, même provisoirement, par des « intermittents du spectacle », nous avons délibérément fait le choix du mode de gestion suivant : un prestataire d'abord, un établissement public de coopération culturelle (EPCC) ensuite.

Regrettant que l'État tarde à confirmer son cofinancement de l'exploitation - contrairement aux engagements pris avec le ministère de la Culture et à ce qui se fait pour tous les autres musées et centres culturels de France-, nous étions parfaitement conscients que pendant les trois, voire les cinq premières années, l'établissement serait déficitaire.

Dans les discussions engagées à l'époque, l'État souhaitait voir le MACTe, Centre d'expressions doté d'un pouvoir de décision locale en matière de gestion et d'orientations muséographiques, transformé en musée national avec domiciliation du pouvoir à Paris et tutelle exercée de Paris. Une orientation, implicite ou explicite, que nous avons refusée. Cependant, depuis lors, il semblerait que la discussion a récemment repris avec le nouvel Exécutif régional en vue de la création d'un EPCC...

Le point mort calculé à l'époque, après cinq (5) ans d'exercice, se situait autour de 300 000 visiteurs sur la base d'un coût prévisionnel de 80 M€, sans subvention de l'exploitation par l'État, avec un prix d'entrée compris entre 10 et 15 €. La subvention de l'État devait permettre de se rapprocher de l'équilibre.

L'objectif de 300 000 d'entrées avant cinq ans est ambitieux, j'en conviens, mais la première année d'exploitation a enregistré plus de 150 000 tickets payants, ce qui est plus qu'encourageant.

Conclusion

Le Mémorial ACTe est le musée consacré à l'esclavage et à ses abolitions que l'État n'a pas voulu construire dans l'Hexagone, malgré les préconisations du Comité National pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage (CNMHE), les recommandations du rapport GLISSANT et des décisions du Président Jacques Chirac.

Compte tenu de la demande forte, prégnante et lancinante de la société civile guadeloupéenne, nous avons pris nos responsabilités et nous continuons de les assumer pleinement. Dès 1998, avant même la loi Taubira de mai 2001, une pose symbolique de première pierre avait été faite aux Abymes : ce premier geste n'a pas été suivi d'effets.

La campagne pour les élections régionales de 2004 avait été consacrée, en partie, à cette question mémorielle et identitaire : elle figurait dans mon programme électoral et je l'ai présentée, officiellement, dans le discours de politique générale du mois d'octobre 2004.

C'est l'abandon par le Président Nicolas SARKOZY du projet de musée national initié par le Président Jacques CHIRAC, au nom de la non-repentance, qui a donné un coup d'accélérateur à ce projet.

Je rappelle que ce projet national avait donné lieu à la publication d'un rapport rédigé par l'écrivain Édouard GLISSANT et publié aux éditions Gallimard.

La question est toujours d'actualité, puisque la Fondation pour la mémoire de l'esclavage présidée par Jean-Marc AYRAULT, ancien Premier ministre, est chargée d'y apporter une réponse appropriée, celle d'un musée national consacré à ces sujets.

Au-delà d'une double volonté de construire une mémoire collective et de créer un nouveau pôle urbain rayonnant à l'international, la décision politique de créer le MACTe avait également l'ambition fondamentale de construire une société plus apaisée et plus réconciliée sur ces sujets clivants et passionnels.

Nous devons répondre à la demande de la société civile qui exigeait du Mémorial ACTe de respecter le triptyque suivant : Reconnaissance, Réparations, Réconciliation.

J'ai accepté ces « 3R » dans l'ordre suivant : « Reconnaissance, Réconciliation, Réparation (sans S) » parce que notre ambition première était de réconcilier les esprits et les mémoires sur cette question difficile.

Je conclus en affirmant que ce projet était nécessaire et que nous avons bien et utilement employé, en probité et en légalité, l'argent public.

Je crois pouvoir dire que la Guadeloupe et la Caraïbe sont fières de cette œuvre de réconciliation et de concorde.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DES ORGANISMES PAYEURS (CCCOP)

Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement

2^{ème} paragraphe : « les deux logiciels sont encore en phase de développement alors même que la programmation a démarré depuis plus de quatre ans ».

Le dernier bilan dont nous disposons pour OSIRIS fait état de 1353 outils opérationnels sur les 1562 outils à créer, les 200 qui restent sont annoncés pour le 1^{er} semestre 2019.

En accord avec les autorités de gestion, le comité stratégique OSIRIS du 5 octobre 2018 a entériné l'abandon du déploiement du moteur de calcul des demandes de paiements du fait des retards importants de développement. Les services instructeurs des demandes de paiement continueront donc d'utiliser des feuilles de calcul EXCEL annexées aux onglets correspondants dans OSIRIS, ce qui constitue une fragilité pour la liquidation des aides. « Une feuille de route » est prévue pour sécuriser les éléments financiers de l'instruction des demandes de paiements : nous avons prévu d'en évaluer l'efficacité au cours de l'exercice d'audit 2019 qui devrait se traduire par une accélération des paiements des aides FEADER hors SIGC.

4^{ème} paragraphe. « Osiris est, à l'inverse, un système fragmenté, fondé sur une atomisation de l'expression des besoins en 1 400 cahiers des charges, appelés « descriptifs détaillés de mise en œuvre » (DDMO), d'une complexité extrême et qui exigent de développer 1 400 logiciels spécifiques. »

Nous partageons ce constat. Peut-être conviendrait-il de préciser que la volumétrie (1 400 outils) concerne l'ensemble des Régions et pas seulement les RUP.

Point C. La persistance de risques liés à la gestion des fonds. 2 - Un risque persistant de corrections financière

« En revanche, les normes d'audit applicables au FEADER sont beaucoup plus rigoureuses que celles applicables à la gestion du FEDER et du FSE : le risque de corrections financières demeure en théorie plus élevé ».

Nous confirmons ce risque, au vu des tests en cours sur l'exercice de certification 2018 qui s'achèvera le 15 février 2019.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)

Dans la présentation, vous indiquez « la gestion des FESI a été largement décentralisée à partir de 2014, en bénéfice des régions, puis, en Martinique et en Guyane, des collectivités uniques issues de la fusion, intervenue en décembre 2015, du conseil régional et du conseil départemental. En revanche, à Mayotte, qui est bénéficiaire des FESI depuis 2014 seulement, leur gestion est assurée par l'État. »

À St Martin, la gestion est également par État. À La Réunion, l'autorité de gestion du programme Feader n'est pas la Région mais le Département.

Dans la partie II. B - Des systèmes d'information mal conçus et déployés tardivement

La Cour indique dans le paragraphe B que le développement de ces deux systèmes (Synergie et Osiris) a été confié à l'agence de services et de paiement.

Concernant Synergie, l'Agence a rappelé dans son courrier du 30 juillet 2018 qu'elle intervient dans le cadre du décret du 8 février 2016, applicable à l'ensemble de la période 2014-2020. Ce décret précise le rôle de l'ASP à savoir elle « assure l'appui à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre technique du système d'information SYNERGIE hors applications associées, pour le commissariat général à l'égalité des territoires, qui en assure la maîtrise d'ouvrage ». Une convention CGET - ASP complète le

cadre juridique. C'est donc dans ce cadre que les travaux sont confiés à l'Agence sous le pilotage et la responsabilité de la Direction de programme (CGET) en lien avec la gouvernance spécifique mise en place (comité métier, comité stratégique notamment).

Vous indiquez : « En pratique, l'absence d'anticipation de l'impact de la décentralisation a conduit les programmes Synergie et Osiris au bord de l'échec. »

(Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer).

L'ASP a alerté le MAA dès novembre 2012 sur les potentielles conséquences de la régionalisation en matière d'instrumentation. « La mise en application des choix de la décentralisation peut avoir des conséquences lourdes en termes d'instrumentation. (...) les besoins d'instrumentation dépendent des orientations qui seront prises sur la gestion des aspects réglementaires. Cela plaide donc également pour un cadrage commun des dispositifs régionaux, le maintien d'une architecture commune et un contenu standardisé afin de pouvoir répondre aux besoins de suivi notamment et de limiter le travail d'adaptation, de paramétrage régional qui sera plus important qu'actuellement. Sur le HSIGC, même si Osiris possède déjà de grandes capacités de paramétrage, il conviendra de les renforcer pour permettre la prise en compte de toutes les particularités régionales, corolaires de la décentralisation, même coordonnées par le MAAF ou l'ARF, tout en conservant une cohérence d'ensemble pour garantir les obligations européennes (piste audit et traçabilité, restitutions d'ensemble...) ».

Ce que l'ASP n'a pas pu anticiper c'est le nombre de mesures à instrumenter, les délais de fourniture des expressions de besoin par les AG et l'incapacité des régions à faire des cadres communs, les seuls ayant été définis portant sur des dispositifs nationaux (DJA, prédation, Natura 2000) et dans un 2^e temps sur Leader (à la demande de l'ASP car il n'était pas gérable dans des délais acceptables de fabriquer sur une même mesure un outil par groupe d'action locale soit 340 outils différents). Des éléments communs ont également été définis pour la mesure 04 PCAE mais n'ont pas, ou très peu, été utilisés par les Régions.

Dans la partie II. C - La persistance des risques liés à la gestion des fonds

Partie I - des risques de dégagement d'office qui subsistent

Vous indiquez : « En revanche, pour le FEADER, les régions ultrapériphériques font partie des autorités de gestion les moins avancées. »

Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.

Il convient de noter qu'une partie du décalage observé dans la mise en œuvre des outils et dans la consommation des maquettes 2014-2020 dans les DOM s'explique par le recours important au volet I de la transition pour le Feader qui a eu pour effet de continuer à faire des engagements au début de la programmation 2014-2020 sur des crédits 2007- 2013 et a par conséquent retardé le démarrage de la programmation 2014-2020, alors que dans le même temps les régions métropolitaines ont eu recours au volet 2 de la transition (maintien du réglementaire 2007-2013 mais maquette 2014-2020).

Pour pouvoir comparer des choses similaires, il convient de regarder l'avancement en excluant la transition et les mesures SIGC : les PDR régionaux ont un taux de paiement au 30 septembre 2018 sur les maquettes hors SIGC et hors transition de 15,4 % (de 3,5 à 25,3 %). Les DOM se positionnent de la façon suivante: Guadeloupe 7 %, Guyane 8,1 %, Réunion 12,7 %, Martinique 3,5 % et Mayotte 11,3 %.

Partie II. C 2 - Un risque persistant de corrections financières

Vous indiquez : « Le risque de corrections financières est mieux maîtrisé pour le FEDER et le FSE que pour les autres fonds, depuis la mise en place d'un système contraignant de comptes annuels. Son effet peut en outre être atténué, pour ces deux fonds, par le mécanisme précité des « réserves » ».

Le système de comptes annuels existait déjà sur la programmation 2007-2013 pour le Feader, il a été généralisé à tous les FESI pour la programmation 2014-2020.

Conclusion et recommandations

Vous indiquez : « L'enseignement central de l'enquête des juridictions financières, corroboré par le contrôle de douze opérations financées au titre de la programmation 2007-2013, est que la disponibilité et l'abondance des fonds européens ont pu conduire les gestionnaires à faire des choix dont la pertinence, dans certains cas, n'était pas suffisamment établie. Dans l'ensemble, les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive

leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité. »

Sur le Feader, l'organisme payeur n'est pas en charge de la sélection des dossiers qui doit permettre de ne financer que les dossiers contribuant le mieux à atteindre les objectifs, c'est le fait de l'autorité de gestion et des services instructeurs. L'organisme payeur n'a pas favorisé la consommation de la maquette au détriment de contrôles.

Pour le Feamp, il n'y a pas d'organisme payeur et là encore la sélection est une affaire d'autorité de gestion et de services instructeurs.

Vous indiquez : « À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :

6. procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027. »

Cf. les remarques de juillet 2018 de l'ASP/DDRP sur le rapport de la Cour des comptes française relatif à la gestion des fonds européens structurels et d'investissement outre-mer.

L'ASP a commencé dès mi-2018 les réflexions sur l'instrumentation de la prochaine programmation agricole, en particulier dans la perspective du nouveau modèle de mise en œuvre, et ce d'autant que les projets de règlement sont connus depuis début juin 2018.

Au 10/12/2018, la décision partagée entre le CGET et l'ASP est de réintégrer au sein des services du CGET l'ensemble des activités liées au projet Synergie en 2019.

Pour mettre en œuvre cette recommandation, l'ASP devra être missionnée par l'État compte tenu de l'orientation indiquée supra.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MARTINIQUE

Le document n'appelle de ma part aucune remarque complémentaire.

Je tiens cependant à vous informer que s'agissant de la période de programmation 2014-2020, la Collectivité Territoriale de la Martinique a d'ores et déjà atteint l'objectif visant à éviter le dégagement d'office au titre du LEADER pour l'année 2019.

De plus, en ce qui concerne le PO FEDER/FSE, le volume financier des dossiers certifiés par l'AG dépasse l'objectif fixé pour le dégagement d'office.

Cependant, une partie de ces dépenses doit encore être validée par la DRFIP, autorité de certification du programme, avant le dernier appel de fonds de l'année.

Enfin, le travail de programmation et de certification se poursuit, avec en ligne de mire la date du 30 juin 2019, à laquelle devra être débloquée la réserve de performance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE

En premier lieu, la programmation a largement évolué depuis fin 2017. Au 15 décembre 2018, les taux de programmation sont respectivement de 60 % pour le FEDER, 50 % pour le FSE, 43 % pour le FEADER et 51 % pour Interreg.

En second lieu, s'agissant des risques financiers associés à des procédures de sélection trop orientées vers la consommation des crédits, il convient de noter que les contrôles d'opérations menés en Guadeloupe, suite aux différents appels de fonds n'ont pas décelé d'anomalies importantes : le taux d'irrégularités est très en deçà de 2 % puisqu'il s'établit entre 0,38 et 0,40 %, ce qui montre que la certification des dépenses est de qualité. De la même façon, l'audit DGREGIO / DGEMPLOI qui s'est déroulé du 19 au 30 novembre dernier n'a pas révélé d'anomalies financières importantes dans les déclarations de dépenses faites à la Commission.

Ainsi, doit-on pouvoir considérer que le système de gestion et de contrôles mis en place en amont des déclarations de dépenses en Guadeloupe est performant et circonscrit le risque financier pour l'AG Région.

Enfin, s'agissant des « réserves », en l'absence de consignes claires, l'AG Région fait le choix de réinvestir ces sommes, non pas pour compenser d'éventuelles irrégularités mais pour abonder les lignes budgétaires « Europe » permettant ainsi d'avoir le budget et la trésorerie nécessaires à l'exécution de la programmation. Plus précisément, les crédits dégagés lors des différents appels de fonds sont réinvestis dans le processus de construction de TAG. En effet, comme dans la majorité des transferts de compétences de l'État vers les régions, le transfert d'autorité de gestion a coûté plus cher à la Région Guadeloupe que les ressources transférées par l'État

Rappelons que sur la quarantaine d'ETP à transférer, seuls 3 ont fait l'objet d'un transfert physique et 9 ont fait l'objet d'une compensation financière. Il en a résulté le recrutement de 37 ETP entre 2014 et 2018, avec toutes les charges directes et indirectes, notamment la location de bureaux (aucun bien immeuble n'ayant été transféré) et les investissements de formation au poste de travail. Ces coûts ne sont pas des coûts « normaux » d'utilisation d'assistance technique : les écarts de recettes lors des appels de fonds permettent à la collectivité d'amortir le choc du transfert sans gager la qualité des équipes et de leur travail.

Enfin, s'agissant des recommandations proposées.

Recommandation n° 2 : nos actes juridiques mentionnent d'ores et déjà la notion de contrôle ex post permettant de vérifier le maintien et l'opérationnalité des investissements.

Recommandation n° 3 : la création d'une direction déléguée Europe avec une direction de l'instruction et un service qualité certification a notamment pour but d'apporter un meilleur service aux porteurs de projets potentiels afin d'en élargir et sécuriser le vivier.

Recommandation n° 4 : cette proposition de mutualisation de l'instruction FSE est en effet un outil très intéressant au service du territoire. Il conviendra de tirer les enseignements des formules partenariales et de l'envisager avec l'AG État.

Recommandation n° 5 : un plan de formation a été mis en place une première fois en 2017, reconduit en 2018 et 2019, ouvert à l'ensemble des instructeurs quelque soit la fonction publique concernée.

S'agissant du Mémorial ACTe, je souligne la reconnaissance par la Chambre régionale des Comptes (CRC) de l'opportunité de sa réalisation et de son impact positif sur l'aménagement de la ville de Pointe-à-Pitre. Il accompagne la mutation en cours de la ville et de son agglomération comme métropole caribéenne. Il faut insister de nouveau sur l'importance symbolique de cet établissement et son rôle dans l'attractivité, y compris touristique, du territoire.

L'ampleur et la spécificité de ce projet pour la Guadeloupe, tant du point de vue des infrastructures (bâtiment et abords) que du contenu scientifique et culturel, doivent être soulignées. Le MACTe est un établissement qui remplit différentes fonctions et mène simultanément plusieurs types d'activités. Il a été réalisé dans les délais et fonctionne conformément aux objectifs fixés.

Cependant, la région prend bonne note des observations de la chambre quant aux modalités de réalisation et de gestion du projet.

À cet égard, il convient cependant de préciser qu'il y a lieu de distinguer le dossier FEDER qui porte uniquement sur la construction du bâtiment du MACTe pour un montant total initial de 41 M€ HT porté par avenant à 47,2 M€ HT (hors scénographie) du projet MACTe dans son ensemble qui intègre l'ensemble des études, la scénographie, les équipements et l'aménagement des abords immédiats (promenade littorale, palmeraie en façade, aménagement du morne mémoire, et dont le coût est nécessairement plus important, comme le souligne la CRC. Ce projet global se prolonge par l'opération d'aménagement en lien avec la rénovation du quartier conduite par la ville de Pointe-à-Pitre.

Il est important de noter que la mise en œuvre du dossier FEDER n'a pas connu de dérives ou d'irrégularités et a été livré dans les délais prévus, comme en témoigne le rapport de contrôle de l'autorité d'audit de l'État (contrôle mission d'audit ex-post en date du 15 février 2016).

Il faut par ailleurs relever que l'affectation de crédits FEDER, prévue dès le départ, a simplement été anticipée du fait de la disponibilité de ces crédits suite au retrait du projet de plate-forme multi filières de traitement des déchets. Elle s'est faite à un moment où la conception du projet était déjà arrivée à maturité ; le coût du bâtiment n'ayant que peu évolué par la suite.

La région réfute les accusations de non-conformité fréquente aux règles de passation des marchés publics. Elle estime avoir apporté les explications nécessaires, étayées par la documentation extraite des différents marchés publiés et par les courriers et rapports réalisés dans ce cadre, dans son mémoire en réponse au relevé d'observations provisoires de la CRC. Ainsi s'agissant de la délégation de maîtrise d'ouvrage dont le montant est jugé excessif, la région rappelle que le montant total, s'il peut paraître élevé, reste dans la fourchette (haute) des coûts de prestation habituels et doit être jugé au regard de la complexité d'un ouvrage dont aucun équivalent n'a jamais été réalisé en Guadeloupe.

La gestion de l'équipement a été confiée à la SEM Patrimoniale dans le cadre d'une procédure allant au-delà des exigences légales. Outre la publication sur le profil d'acheteur de la collectivité, les supports de publicités regroupent le support de publicité Européenne, le JOUE, le support national, le BOAMP, et enfin le journal local d'annonces légales, le JAL. La région ne peut donc être tenue responsable de l'occurrence d'un seul soumissionnaire. La prolongation de ce mode de gestion dans le cadre d'un deuxième marché a été rendue nécessaire par le temps pris pour l'évolution de la structure vers son nouveau statut

J'ai en effet, dès le début de ma mandature, relevé les insuffisances de ce mode de gestion et souhaité doter le MACTe d'une personnalité morale qui permette d'en sécuriser la gouvernance et de lui donner les moyens de gestion conformes aux attentes qu'il suscite. Dès 2016, des échanges ont eu lieu à ce sujet avec les services centraux du ministère de la culture ; conclus par l'envoi le 6 novembre 2017 d'un courrier au Président de la République, exprimant la volonté de la région de doter le MACTe du statut d'Établissement Public de Coopération Culturelle (EPCC permettant d'associer l'État, ainsi que d'autres partenaires, collectivités et établissements publics, à sa gestion. La transition vers ce statut devrait s'effectuer au cours du premier semestre 2019.

Il convient cependant de souligner qu'à l'instar de l'ensemble des structures de ce type existant en France, la gestion est coûteuse et structurellement déficitaire. La rentabilité doit s'apprécier à l'aune de la contribution du MACTe à la construction de la mémoire collective, à la rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre et au renforcement de l'attractivité du territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION

Il m'importe en premier lieu de vous remercier pour les insertions faites suite à ma proposition concernant la situation particulière de La Réunion tant en ce qui concerne la période 2007-2013 que la période 2014-2020.

Je me félicite ainsi que les 3 projets sélectionnés à La Réunion aboutissent au constat d'objectifs atteints et de gestion régulière. Ainsi, aucun des 7 projets que vous citez de manière négative ne concerne La Réunion, qu'il s'agisse de la programmation 2007-2013 et de la programmation 2014-2020.

Je note l'appréciation positive sur la gouvernance originale et partenariale maintenue pour les programmes 2014-2020, dont l'existence de l'AGILE.

Je relève également qu'il est noté que « La Réunion est dans l'ensemble en avance pour la programmation et les paiements », et que le « risque [de perte en 2019 des réserves de performance] apparaît plus élevé pour les Antilles et la Guyane que pour La Réunion et Mayotte ».

La Cour conclut donc sur la qualité de gestion très diverse des Programmes communautaires.

Bien entendu, la gestion des PO en France peut donner lieu à des qualités de gestion variées : en ma qualité d'Autorité de gestion, je souhaite en premier lieu réaffirmer la nécessité d'une gestion rigoureuse des fonds communautaires.

En second lieu, concernant le PO FEDER Réunion 2014-2020 dont j'ai la responsabilité, il me semble nécessaire de rappeler que la situation de gestion est marquée par des facteurs objectifs qui placent ce programme dans une trajectoire à ce stade favorable :

- la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément dès le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien) ;*
- le taux de programmation du PO FEDER Réunion sera de 58 % (plus de 1100 millions d'€ programmé) à fin 2018, alors que des « grands projets » sont encore en instruction ;*
- en terme de certification, le PO FEDER Réunion figure parmi les 3 meilleurs taux de certification en France (sur un total de 34 territoires à l'échelle de la France) (source tableau CGET du 22 octobre 2018), avec un montant total certifié de 405 millions d'€ à cette date.*

Ainsi, pour le PO FEDER Réunion, le seuil de dégagement d'office 2018 a été dépassé dès début septembre 2018, il s'agissait d'un des premiers PO régionaux en France dans ce cas :

- le taux d'erreur est de 0,03 % sur la dernière année comptable clôturée, soit très largement en deçà du seuil de 2 % admis par la Commission européenne. Le taux d'erreur sera du même ordre au titre de l'année comptable qui s'achève ;*
- le PO FEDER Réunion 2014-2020 a fait l'objet de 3 audits externes depuis 2014, dont le présent audit.*

Grace à cette gestion efficiente, le FEDER a ainsi déjà pu aider 702 projets de La Réunion depuis 2014 (à fin octobre 2018).

Enfin, le risque de perte de la « réserve de performance » à mi-parcours est très limité sur le PO FEDER Réunion comme vous le signalez, et faible par nature puisque - en cas de non-atteinte d'un objectif intermédiaire sur un axe - la réserve est réaffectable sur un autre axe du POE. La non-atteinte des critères de performance n'aboutit à des réductions financières que pour l'atteinte des indicateurs en fin de programme en 2023.

Je partage l'orientation de la Cour sur le fait que « les autorités de gestion doivent privilégier la qualité et l'efficacité des dépenses subventionnées, et s'écarter de la tentation de consommer les fonds européens disponibles, à tout prix et sans préoccupation de la performance et de la régularité ». C'est pourquoi la Région Réunion, en continuité d'une méthodologie antérieure, a notamment retenu et développé un principe de gestion prudente à la programmation, qui consiste à viser la programmation de projets qui sont parvenus à un stade de maturité suffisant, même si cela induit un taux de programmation proportionnellement plus faible à un instant t. Elle a mis en place rapidement des procédures de gestion prudentielles, d'ores et déjà expertisées par l'autorité d'audit, et dont les résultats se mesurent avec un taux d'erreur très faible, sur un montant significatif de dépenses certifiées.

Ainsi, il me semble important de noter que l'assertion suivante ne correspond pas à la situation du POE FEDER de La Réunion : « Dans l'ensemble les autorités de gestion, les services instructeurs et les organismes payeurs ont concentré de façon excessive leur attention sur les moyens de consommer ces financements, ce qui a pu les amener à privilégier de la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité ». En effet, s'il est vrai que j'attache de l'importance à ce que les crédits de l'Union européenne soient pleinement utilisés au profit du territoire réunionnais et de ses porteurs de projet, ceci ne se fait jamais au détriment de la qualité de gestion et du risque d'irrégularité, ce que les statistiques mentionnées ci-dessus confirment entièrement.

S'agissant de la programmation 2014-2020, je partage le fait qu'un manque d'anticipation au niveau national a affecté la mise en œuvre de la programmation 2014-2020. Notamment les délais dans la production législative et réglementaire ainsi que les retards impactants dans la production et la livraison des nouveaux systèmes informatiques – à ce jour inachevée –, ont affecté le lancement de la programmation 2014-2020.

On doit relever également un point encore plus important – indépendant de la modification de gouvernance en France - : l'Union européenne a introduit des modifications majeures dans la réglementation des FESI 2014-2020 dont les actes délégués ont parfois été publiés tardivement et qui ont au surplus complexifié la gestion des POE au quotidien, tant pour les bénéficiaires que pour les diverses autorités chargées de ces programmes. Il convient d'observer que la Commission européenne a proposé dernièrement plus de 80 allègements pour les projets de règlements 2021-2027, et notamment l'abandon du cadre de performance dans sa configuration actuelle, tirant le constat de l'inefficience de certaines dispositions.

Pour ce qui concerne les travaux propres à l'Autorité de gestion relatifs à la mise en place des nouveaux POE, la Région Réunion a au contraire anticipé les préalables à la gestion 2014-2020. Ainsi, on doit citer notamment :

- *la Région Réunion et ses partenaires locaux n'ont pas attendu que l'accord de partenariat soit signé entre la France et la Commission européenne, pour négocier le projet de Programme opérationnel FEDER et ce dans un cadre partenarial ;*
- *le projet de « Descriptif du Système de Gestion et de Contrôle » a été transmis par l'Autorité de gestion du PO FEDER Réunion dès décembre 2014 : il s'agit de la première transmission au niveau national d'un DSGC ;*
- *la Région Réunion a été une des 4 premières Autorités de gestion régionales de France à avoir été désignée simultanément le 8 mars 2016 par le Premier Ministre (pour le PO FEDER Réunion et le PO INTERREG Océan Indien).*

La Cour formule plusieurs recommandations :

S'agissant des « réserves » que la Cour a constaté sur la gestion des PO 2007-2013, la Région n'étant pas AG souhaite seulement souligner que la Collectivité régionale a porté intégralement le solde du PO FSE, sans remboursement à ce jour.

Je souscris également à la recommandation du recours au mécanisme de préfinancement, que je mets en œuvre déjà largement sur les opérations FSE, alors que la Région n'a pas la responsabilité du PO FSE Réunion. Nous viserons à développer de tels mécanismes, si possible avec le soutien d'établissements bancaires pour le PO FEDER.

Je partage l'idée de « développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales », mais je souligne que nous le mettons déjà en œuvre à La Réunion avec une mutualisation des compétences notamment dans le domaine des formations aux agents instructeurs et du suivi des indicateurs FSE (par l'intermédiaire de l'AGILE sur ce dernier point notamment).

De plus, je partage l'orientation de « fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens ». C'est d'ailleurs ce que je m'attache déjà à réaliser en incluant dans les conventions FEDER signées avec les bénéficiaires à la fois des objectifs précis et des indicateurs associés, tels que le « nombre d'emplois créés » par exemple. Je m'interroge cependant sur l'instauration de « pénalités » si les objectifs n'étaient pas atteints, au

regard d'indicateurs de résultats et non de réalisation. D'une part ces pénalités seraient appliquées dans un délai long après le solde (de l'ordre de 3 ans au minimum) afin d'être en mesure d'apprécier si les objectifs ont été atteints (ce délai étant parfois incompatible avec les règles temporelles du POE), d'autre part l'atteinte des objectifs relève partiellement de facteurs exogènes difficilement imputables au bénéficiaire. Il me paraît qu'un renforcement du contrôle de pérennité des opérations pourrait dans une première étape conduire à une plus grande responsabilisation des bénéficiaires.

Bien évidemment, je souscris à la nécessité d'une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, que j'ai organisée pour les deux POE dont j'ai la charge, et à laquelle j'ai contribué pour le PO FSE Réunion territorial. En cela, les missions de l'AGILE participent naturellement également de la maîtrise de la réglementation des fonds européens par les services instructeurs.

Concernant la dernière recommandation de la Cour, je souscris également à l'idée d'une réflexion rapide sur le choix des systèmes d'information nationaux qui serviront à la mise en œuvre de la programmation 2021-2027, ces systèmes d'information nationaux étant décisifs pour un démarrage des POE 2021-2027 dans de bonnes conditions, mais aussi pour la désignation des futures Autorités de gestion des programmes post-2020.

Enfin je souhaite souligner que les concours dont bénéficient les RUP françaises découlent simplement des critères objectifs fixés par les institutions européennes, et principalement de leur situation de régions très défavorisées (PIB SPA/hab < 75 % PIB UE), et qu'en France seules les Régions d'outre-Mer font partie de cette catégorie de région où s'applique le principe de concentration des fonds de la Politique européenne de cohésion depuis 1989. Je ne peux que souhaiter que le même principe soit défini dans le cadre des discussions en cours au niveau des institutions européennes pour la période 2021-2027.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SPL POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DE LA GUYANE (SPLANG)

Je vous prie de bien vouloir trouver dans le cadre du rapport concernant la gestion des fonds européens structurels et d'investissement FESI en outre-mer les éléments de précision suivants.

FEDER sollicité trop tardivement car opération en grande partie achevée ce qui serait irrégulier :

Le FEDER finançait une « opération » dans laquelle il y avait des travaux ET des dépenses de fonctionnement. L'opération n'était pas terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide, le 1^{er} août 2008. L'article 1^{er} du décret sur l'éligibilité des dépenses indique que « l'opération » concernée ne doit pas être terminée à la date de dépôt du dossier complet de demande d'aide. Or, plusieurs factures relatives à des dépenses de fonctionnement mais également à des dépenses concernant les travaux ont été émises et payées bien après le dépôt du dossier et ce jusqu'au mois décembre 2013.

Le Contrôle CICC :

Dans le rapport définitif, la CICC indique :

Compte tenu des éléments transmis par le bénéficiaire (au cours de la période contradictoire), la CICC a pris en compte les investissements et dépenses d'exploitation réalisés par le Conseil régional. Néanmoins, le nouveau calcul des recettes, telles que présenté dans l'avenant de décembre 2015, ne peut être pris en compte dans le cadre du contrôle. Les conclusions du contrôle portant sur les dépenses réalisées et les éléments contractuels à la date du CSF contrôlé. Par conséquent, le nouveau calcul des dépenses éligibles s'établit comme suit :

- *le déficit de financement est de 10 714 720 €*
- *le taux de déficit de financement est de 57,36 %*
- *le montant de dépenses éligibles au 31/12/2014 s'élève à 8 911 135,45 € (15 534 632,80 (coût de l'investissement) x 57,36 %)*

Le montant des dépenses inéligibles s'établit donc à 4 914 338,15€."

En conséquence, la CICC confirme qu'elle n'a pas pris en compte l'avenant de décembre 2015 et donc la nouvelle programmation tenant compte du calcul des recettes (qui se sont avérées nulles).

Elle indique même, dans ses conclusions, les mesures correctives à effectuer par le service instructeur :

Dans le document scanné : « Un retrait de dépenses est à faire pour suivre les conclusions du rapport de contrôles. Il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015. »

Par conséquent, comme l'explique la CICC, il y avait effectivement un retrait de dépenses à l'instant T, suite aux conclusions du contrôle. Mais cela ne signifie pas que le dossier était clos à ce stade.

Au final, ce sera le plan de financement de l'avenant n° 2 qui sera pris en compte suite au recalcul des recettes. Comme dit la CICC, « il faudra prévoir une nouvelle déclaration de dépenses suite à l'avenant de décembre 2015 ».

Pour le dossier en question, il a été régularisé avant la réception du rapport provisoire (passage en CP-comité de programmation - le 03/12/2015 et réception du rapport provisoire le 23/12/2015) et donc les réponses ont été apportées pour le 18/01/2016 (fin de la procédure contradictoire).

Le plan de financement final du dossier a été ainsi ré-ajusté puis validé en CP du 3/12/2015.

La demande de retrait des dépenses éligibles de 4,9 M€ par la CICC résultait d'une prise en compte d'un déficit de financement qui s'est révélé erroné suite à l'avenant de décembre 2015 puisque le projet ne dégagait au final aucunes recettes nettes.

Aussi, les dépenses initialement écartées par la CICC ont pu être à nouveau prises en compte et justifient le versement à 100 % de la subvention FEDER. Aucune subvention n'a été indûment versée à l'ex Région.

De plus, le montant de 4,4 M€ de FEDER évoqué ne repose sur rien, étant donné que le taux d'intervention était de 62 % dans le dossier programmé alors que le montant de 4,4 M€ correspond à 90 % de 4,9 M€ de dépenses initialement écartées.

3

La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir

PRÉSENTATION

Aboutissement juridique d'un processus remontant à 2008 et décidé en 2014, la fusion des trois universités publiques lilloises le 1^{er} janvier 2018 a créé l'une des plus grandes universités de France (69 000 étudiants, un budget supérieur à 560 M€, le deuxième employeur public régional). La Cour a contrôlé, à la veille de leur fusion, les universités de Lille 1 (sciences et technologies), Lille 2 (droit et santé) et Lille 3 (sciences humaines et sociales). Elle a également contrôlé la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, et les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale, de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis.

Ces contrôles placent la Cour en position, à partir du cas particulier de Lille et de l'ex-région du Nord-Pas-de-Calais, de formuler des observations et recommandations sur la politique de site, son articulation avec la logique d'excellence, le processus régional de recomposition universitaire et les nécessaires contreparties de l'autonomie financière des universités.

La fusion lilloise a été avant tout motivée, non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017, accompagné d'un financement de 500 M€ accordé à titre probatoire pour quatre ans. Face à la double logique de compétition et de regroupement, les universités ont privilégié une mécanique institutionnelle et accéléré, sans la préparer suffisamment, une fusion qui n'est que la première étape d'un projet ambitieux : la création en dix ans de l'Université Lille Nord Europe (ULNE).

Un tel projet devrait reposer sur un socle solide. Or la nouvelle université connaît des difficultés financières et de gestion d'origine ancienne, que l'État n'a pas su enrayer. Par ailleurs, la création de la nouvelle université impose de reconfigurer l'organisation régionale de l'enseignement supérieur et de la recherche, devenue illisible, et qui devrait tenir compte des universités de proximité. Celles-ci ont une mission spécifique dans un contexte socio-économique difficile et ont été écartées du projet ULNE.

Née d'orientations contradictoires, la fusion des universités lilloises a été mal préparée (I) ; malgré sa fragilité, l'intervention de ce nouvel acteur appelle à une reconfiguration de l'offre académique régionale (II).

I - Née d'orientations contradictoires, la fusion a été mal préparée

La fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques²⁵⁵ : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence. La mise en œuvre de cette option a pris le pas sur les considérations académiques et opérationnelles (A). Les trois universités n'ont pas correctement anticipé la fusion, poursuivant jusqu'à la fin leur gestion selon des logiques individuelles. L'État n'a pas su enrayer les difficultés prévisibles, se bornant à un soutien financier forfaitaire (B).

²⁵⁵ Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

A - Un cas emblématique des incohérences entre politique d'excellence et politique de site

1 - Une fusion réalisée dans l'urgence pour obtenir le label d'excellence

Les candidatures successives des universités de Lille au programme des initiatives d'excellence (IDEX) confirment les précédents constats de la Cour : elles sont révélatrices des difficultés, pour les candidats, à appréhender les attentes du jury international en charge de sélectionner les projets présentés. Dans plusieurs cas, comme à Lille, il en résulte un projet davantage conçu pour répondre au jury que pour donner corps à une ambition stratégique commune de ses membres²⁵⁶.

L'université de Lille a été créée par le décret n° 2017-1329 du 11 septembre 2017²⁵⁷ par la fusion des trois universités Lille 1, Lille 2 et Lille 3 à compter du 1^{er} janvier 2018. Celles-ci, issues de la scission opérée à la suite de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 dite « loi Faure », bien qu'ayant de longue date engagé une coopération²⁵⁸, n'avaient pas, jusqu'à récemment, manifesté leur volonté de fusion.

Le périmètre du projet initial, porté par les structures de regroupement²⁵⁹, incluait les six universités publiques de la région Nord-Pas-de-Calais. Il a été jugé trop large par le jury, entraînant trois échecs successifs entre 2011 et 2015. Les universités lilloises ont donc choisi de le restreindre²⁶⁰. L'université de Lille 2 ne s'est ralliée à l'idée d'une fusion que fin 2013, quand il est apparu que celle-ci permettrait l'obtention de l'IDEX.

²⁵⁶ Contrairement au dispositif allemand *Exzellenzinitiative*, lancé en 2005 et inspirateur de l'IDEX, où les candidatures ne sont pas obligatoirement portées par un groupement d'établissements, les candidats à l'IDEX ont privilégié une approche centrée sur la structuration institutionnelle du projet.

²⁵⁷ Son président, ancien président de Lille 1, a été élu en décembre 2017.

²⁵⁸ Dès 1993 a été constitué le pôle universitaire européen « Lille Nord Pas-de-Calais », ancêtre du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créé en 2009.

²⁵⁹ Le PRES, puis la communauté d'universités et établissements (ComUE) Lille Nord de France, créée en 2015, dont les autres membres fondateurs sont la fédération universitaire polytechnique de Lille (université catholique), Centrale Lille, l'IMT Lille Douai (issu de la fusion en 2016 de l'École des Mines de Douai et de Télécom Lille) ainsi que le CNRS et l'INRIA.

²⁶⁰ Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart.

L'évolution du projet illustre les précédents constats de la Cour sur le défaut d'articulation entre politique d'excellence et logique de site²⁶¹. Les choix opérés, centrés sur l'objectif d'obtention des ressources, ont privilégié un schéma institutionnel, au détriment de la cohérence stratégique académique et territoriale.

Dans sa dernière version, le projet comportait deux phases : la création de l'université de Lille, qui doit être suivie d'une entreprise encore plus ambitieuse, la création, en dix ans, de l'Université de Lille Nord Europe (ULNE) censée figurer parmi les principales universités européennes.

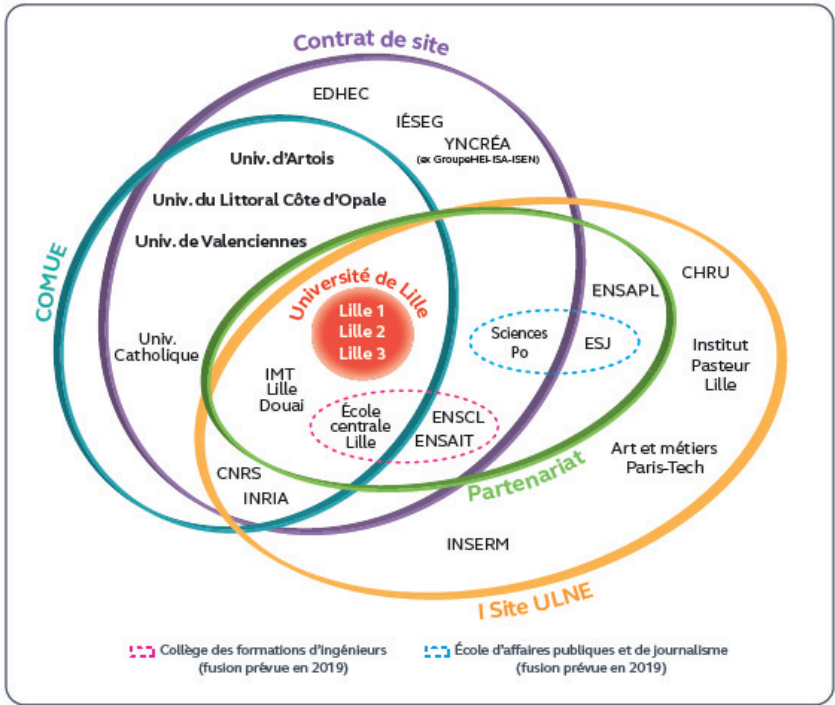
Le portage du projet est lui aussi révélateur de la dissociation entre cette démarche et les enjeux de cohérence territoriale. Contrairement aux essais précédents, ce n'est pas la structure de regroupement régional, la communauté d'universités et d'établissements (ComUE), qui a présenté le projet au jury, mais un consortium *ad hoc* regroupant les futurs membres de l'ULNE : les trois universités lilloises en cours de fusion, les grandes écoles à l'issue d'un processus de regroupement entre elles²⁶², le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille, l'institut Pasteur de Lille et, sous la forme d'un « partenariat renforcé », les organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRIA). Les universités de proximité, associées au sein de la ComUE dans les candidatures précédentes, ont été exclues du dernier projet.

²⁶¹ Cour des comptes, *Référé au Premier ministre, Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, 15 mars 2018, 7 p, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁶² Centrale Lille, l'École Nationale Supérieure des Arts et Industries Textiles (ENSAIT) et l'École Nationale Supérieure de Chimie de Lille (ENSCL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer le « collège des formations d'ingénieurs » de l'ULNE ; l'IMT Lille-Douai ; l'École Supérieure de Journalisme (ESJ) et Sciences Po Lille (SPL) censées fusionner en 2019 pour préfigurer « l'École d'affaires publiques et de journalisme » de l'ULNE ; l'École Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Lille (ENSAPL) et le Campus de Lille des Arts et Métiers ParisTech. À l'exception de cette dernière, ces écoles avaient fondé entre elles, en 2015, le « collegium des grandes écoles », signataire d'un accord de partenariat avec les trois universités lilloises.

La dernière version du projet ULNE a enfin obtenu, en février 2017, à titre probatoire pour quatre ans, le label I-SITE²⁶³, moins prestigieux que l'IDEX, mais plus adapté et doté de moyens sensiblement identiques, avec une dotation non consommable de 500 M€²⁶⁴.

**Schéma n° 1 : les structures de regroupement d'établissements
d'enseignement supérieur dans l'ex-région Nord-Pas-de-Calais**



Source : Cour des comptes

²⁶³ Les I-SITE (initiatives sciences, innovation, territoires, économie) sont, par rapport aux IDEX, des projets dont les forces scientifiques sont plus concentrées sur quelques thématiques d'excellence.

²⁶⁴ Comme pour les autres lauréats, seuls les intérêts de cette dotation sont versés, à hauteur de 60 M€ jusqu'à la fin de la période probatoire (mars 2021). Ce montant comprend les aides déjà allouées au titre des investissements d'avenir et 42,74 M€ d'aide nouvelle au titre de l'I-SITE. Les dotations aux IDEX vont de 500 à 1 000 M€.

2 - Un processus de transformation qui a privilégié l'aspect institutionnel au détriment de la dimension opérationnelle

Pour convaincre le jury, les candidats ont présenté un projet particulièrement ambitieux, qui doit désormais relever le défi de sa mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, après l'obtention du label, les universités lilloises ne disposaient plus que de quelques mois pour fusionner effectivement, avant l'étape suivante, le lancement du grand projet ULNE. La création de celle-ci, sous la forme d'un établissement expérimental²⁶⁵, est prévue le 1^{er} janvier 2022. Les membres de l'ULNE doivent convaincre définitivement le jury international de la cohérence de leur projet au printemps 2021. Le non-respect des délais pourrait entraîner le retrait de la labellisation I-SITE, provoquant celui du projet ULNE, principale justification de la fusion.

Pour surmonter plus aisément les défis des mois à venir, il aurait fallu que les opérations préalables à la fusion des trois universités aboutissent à un résultat stabilisé et opérationnel. Tel n'est pas le cas.

La fusion a donné lieu, en amont, à de lourds travaux préparatoires. La préfiguration a reposé sur une organisation complexe à cinq niveaux, qui a privilégié le volet institutionnel. Le résultat est une structure de direction pléthorique, dotée de 29 vice-présidents (dont cinq en charge de la recherche).

La préfiguration de la fusion s'est traduite par un fort déficit de communication, ressenti par les agents, et par une surcharge de travail concentrée sur certains services (directions en charge des finances, des ressources humaines et des systèmes d'information, agences comptables). Ces deux effets cumulés ont entraîné des situations de tension peu favorables à la mise en œuvre opérationnelle de la fusion.

Surtout, le domaine de la gestion n'a pas fait l'objet de la vigilance requise. Les procédures budgétaires et comptables, la gestion des ressources humaines, celle des achats ou du patrimoine immobilier, le contrôle interne, n'ont pas été soumis à une revue préalable et concertée entre les trois universités d'origine, qui eût permis d'identifier les principaux risques et de mutualiser les bonnes pratiques. De fait, la gouvernance de la nouvelle université se trouve privée des outils adaptés et a dû faire face, sans l'avoir anticipé, à des défis majeurs.

²⁶⁵ L'expérimentation de nouveaux modes d'organisation est prévue, dans un cadre fixé par ordonnance, par l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018.

L'université de Lille, dans le cadre du projet ULNE, doit répondre au rendez-vous de 2021, date de fin de la période probatoire de l'I-SITE en enrichissant son offre de formation, sa recherche et en développant son rayonnement international. Or, à ce stade, la fusion lilloise ne transforme par substantiellement l'offre académique préexistante, alors même que la nouvelle université affronte directement la concurrence de ses voisins de Belgique et d'Île-de-France.

L'offre de formation doit être l'un des principaux marqueurs de la réussite de l'université. Elle pourra s'inspirer des bonnes pratiques qui existent ailleurs, comme la création de cursus interdisciplinaires, sous réserve de leur soutenabilité financière. De même, dans le domaine de la recherche, l'I-SITE donne à l'université l'occasion et les moyens de structurer sa recherche avec les autres membres du consortium ULNE.

La nouvelle université doit tirer parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France, potentiel qui n'a pas été suffisamment exploité jusqu'ici. Une piste réside dans le développement des partenariats internationaux et, à ce titre, la coopération entre l'I-SITE et l'université belge catholique de Louvain est un point de départ positif.

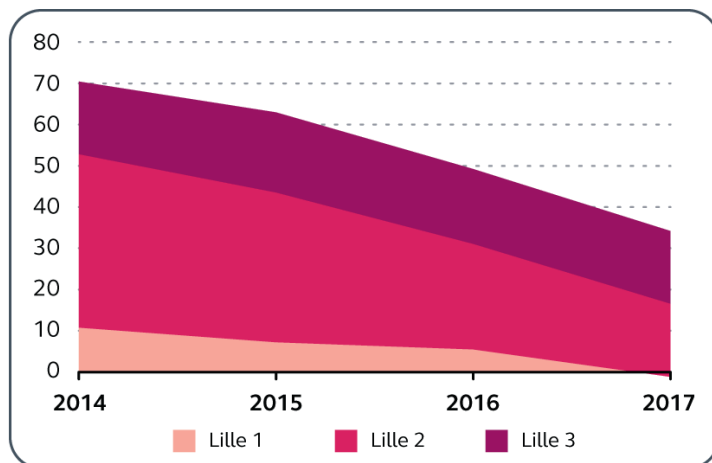
B - Ni les universités, ni l'État n'ont pris la juste mesure des implications de la fusion

1 - Les universités n'ont pas adapté leur gestion à la perspective de la fusion

Les trois universités ont connu des évolutions contrastées de leur résultat comptable. Celui-ci est resté satisfaisant pour Lille 3 et Lille 2. En revanche Lille 1 a connu un déficit de 2,9 M€ en 2014 puis à nouveau de 3,4 M€ en 2017, signe d'une dégradation générale de sa situation financière. Cette université n'aurait guère pu continuer sur cette pente en tant qu'établissement autonome, comme le met aussi en évidence l'évolution de son fonds de roulement²⁶⁶.

²⁶⁶ Le fonds de roulement net global (FRNG), excédent de ressources stables sur les emplois stables, permet de financer l'exploitation et les investissements à venir.

**Graphique n° 1 : évolution des fonds de roulement
des trois universités (en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers

Une part importante des difficultés financières du nouvel établissement provient de la dérive de la situation de Lille 1 (pesant pour près de la moitié du total des dépenses des trois établissements en 2017). Sa gestion s'est dégradée de manière préoccupante entre 2011 et 2017. Les choix propres de l'université en matière de ressources humaines ont conduit à une très forte augmentation de la masse salariale et à une dégradation rapide de ses ratios financiers.

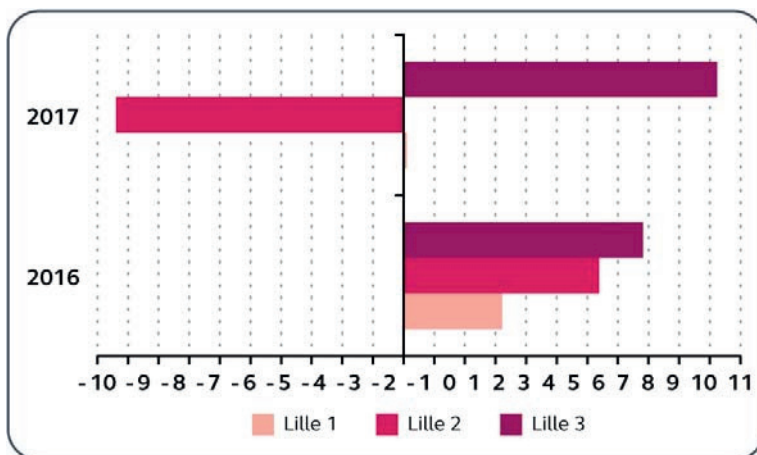
En conséquence des stratégies individualistes poursuivies par chacun des établissements avant leur fusion, les ressources disponibles pour la future université s'étaient considérablement amoindries en 2017.

L'exemple du fonds de roulement mobilisable l'illustre tout particulièrement. Il mesure les ressources réellement disponibles pour les nouveaux investissements²⁶⁷ : pour deux des trois universités, il s'est fortement dégradé à la veille de leur fusion, passant d'un total de 17,4 M€ fin 2016 à moins de 1 M€ fin 2017. L'évolution traduit la dégradation

²⁶⁷ Le fonds de roulement mobilisable correspond au fonds de roulement après déduction des charges futures déjà identifiées qu'il devra financer au cours des exercices suivants (pour l'essentiel les provisions, qui correspondent à un décaissement probable à venir, les restes à réaliser sur programmes d'investissements déjà lancés, les travaux ayant fait l'objet d'une subvention fléchée). Ce calcul, harmonisé à la suite des travaux de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) (*rapport conjoint IGAENR-IGF, La situation financière des universités*, décembre 2015, www.enseignementsup-recherche.gouv.fr) fait l'objet d'une enquête annuelle des rectorats.

financière d'ensemble s'agissant de Lille 1, et des investissements massifs s'agissant de Lille 2, notamment lors de sa dernière année d'existence, et a pour conséquence d'annuler toute marge disponible pour de nouveaux investissements. Seule Lille 3 a contribué de manière positive au fonds de roulement mobilisable de la nouvelle université.

**Graphique n° 2 : évolution du fonds de roulement mobilisable
(en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat

Pour une bonne information des instances de gouvernance des universités, le niveau du fonds de roulement mobilisable devrait systématiquement leur être présenté lors des votes sur les plans pluriannuels d'investissements, afin d'apprécier le réalisme de ces derniers.

2 - Au nom du principe d'autonomie, l'État s'est borné à contribuer financièrement, sans accompagner le nouvel ensemble

La direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Hauts-de-France avait été sollicitée par les trois présidents en mai 2016 (alors que le processus de fusion était déjà bien avancé) pour produire un diagnostic de la situation financière des universités et de la soutenabilité de leurs engagements. Cette mission n'a pu être menée à bien, les universités n'ayant pas permis à la DRFIP d'avoir accès aux informations internes nécessaires.

L'État n'a pas pris la mesure des difficultés. Ce n'est qu'en janvier 2018 que le recteur a demandé un audit financier à l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). Malgré les informations dont il disposait, il n'est pas intervenu pour garantir un redressement de la situation financière, prérequis essentiel à une fusion réussie.

Après le déficit constaté en 2014, un plan de redressement a certes été voté par l'université de Lille 1 en juin 2015. Dépourvu de réelles économies structurelles, il n'a pas fonctionné. Le recteur s'est borné à en constater l'inefficacité. Au demeurant, cette procédure²⁶⁸ n'est déclenchée que lorsque le résultat comptable devient négatif. Or cet indicateur ne permet pas à lui seul d'apprécier la situation financière d'une université.

Pour mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités, deux mesures seraient nécessaires. D'une part, la procédure de redressement devrait pouvoir être déclenchée au vu de la dégradation d'autres agrégats et ratios, déjà utilisés dans la grille d'alerte du ministère²⁶⁹, ou en cas d'insincérité du budget (du fait par exemple d'une surestimation des recettes, ou d'un plan d'investissement irréaliste). Si de tels indicateurs avaient pu être pris en compte pour déclencher une procédure de redressement, la dégradation de la situation financière de l'université de Lille 1 aurait sans doute pu être contenue, voire évitée. D'autre part, comme l'IGAENR l'avait proposé²⁷⁰, les universités pourraient soumettre à leur conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur, appuyé sur l'avis du contrôleur budgétaire en région (relevant de la DRFIP), à l'occasion du vote des budgets et comptes financiers.

Ces mesures permettraient de renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et la transparence de la situation financière, contreparties nécessaires de l'autonomie des universités.

²⁶⁸ Articles R. 719-104 et R. 719-109 du code de l'éducation : en cas de résultat comptable négatif, le conseil d'administration détermine les conditions de retour à l'équilibre pour l'exercice suivant. Si ce dernier se traduit de nouveau par une perte, un plan de redressement doit être voté sur avis conforme du recteur (faute de quoi ce dernier devient compétent pour arrêter lui-même le budget). La procédure cesse quand le résultat redevient positif, mais la tutelle peut la prolonger « si elle estime que la situation de l'établissement n'est pas durablement assainie ».

²⁶⁹ Cette grille d'alerte repose sur un indicateur composite calculé à partir du résultat, du fonds de roulement et de la trésorerie, dans une perspective pluriannuelle. Le ministère suit dix-sept indicateurs sur le solde budgétaire, l'équilibre financier, le cycle d'exploitation, le financement de l'activité, l'autofinancement des investissements.

²⁷⁰ *Rapport conjoint IGF/IGAENR, op. cit.*

Le cas lillois est, par ailleurs, emblématique de l'intervention minimaliste de l'État dans les fusions d'universités. Celui-ci se borne à attribuer une aide censée compenser les coûts de la fusion.

En effet, contrairement à la présentation qui en est faite dans certains documents budgétaires, les fusions d'universités n'ont ni pour objectif direct, ni pour effet premier, de réaliser des économies. Elles entraînent au contraire un coût, au moins de transition²⁷¹. L'université de Lille ne fait pas exception, présentant un coût estimé à ce titre entre 5 M€ et 6,5 M€ (dont 2,2 M€ au titre des déménagements et aménagements de locaux et 1,6 M€ au titre des charges de personnel) sans assurance que ce chiffre soit exhaustif.

Le soutien financier de l'État ne repose, en pratique, sur aucune analyse chiffrée : l'aide versée à hauteur de 2,5 M€²⁷² représente plus du double de l'aide prévue, calculée sur une base forfaitaire de 17 € par étudiant²⁷³. Au demeurant, ce calcul, fixé sur l'aide accordée à Aix-Marseille Université lors de sa création en 2012, est sans rapport avec les besoins des autres sites fusionnés.

Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies.

II - La présence de la nouvelle université, fragilisée dès sa création, appelle à reconfigurer l'offre académique régionale

La situation financière de la nouvelle université lilloise, d'emblée dégradée, nécessite la mise en œuvre rapide et effective d'un plan de redressement (A). Une réflexion sur son positionnement doit aussi être menée. Les universités de la région ont, dans leur ensemble, une mission essentielle qui appelle une coopération plus efficace (B).

²⁷¹ Le même constat a été effectué par la Cour à l'occasion d'autres contrôles d'universités.

²⁷² Ces subventions ont été accordées tardivement dans l'année, sans plan de financement d'ensemble, en 2016 (1 M€), 2017 (1 M€) et 2018 (0,5 M€).

²⁷³ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission interministérielle recherche et enseignement supérieur*, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Les débuts difficiles de la nouvelle université

1 - Des risques financiers non encore maîtrisés

Conséquence logique d'une fusion mal préparée, le premier budget de l'université fusionnée a révélé une situation financière inquiétante pour l'exercice 2018 : déficit de 6 M€, capacité d'autofinancement (CAF) de 6,2 M€ (contre 13,1 M€ dans les trois comptes financiers 2017), fonds de roulement s'établissant à 22,4 M€, soit seulement 14 jours de fonctionnement²⁷⁴.

La procédure de préparation budgétaire menée en 2017 a révélé des difficultés de gouvernance : elle n'a pas donné lieu à un partage d'information approfondi. Malgré sa mission de préfigurateur, l'agent comptable de Lille 3 n'a pas été mis en situation d'accéder aux données de Lille 1 et Lille 2 par leurs directions respectives. Or ce manque de circulation de l'information financière entre l'agent comptable, les services, la direction générale et la présidence a perduré en 2018.

Le premier budget rectificatif (juin 2018) n'est pas à la hauteur des enjeux. L'engagement, pris lors du budget initial, de rééquilibrer structurellement les comptes n'a pas été tenu. Seules ont été programmées des mesures ponctuelles, face à l'urgence : gel forfaitaire de crédits de fonctionnement et de postes, report de campagnes de recrutement. Si ce budget rectificatif présente optiquement une amélioration (déficit ramené à 0,7 M€), la sincérité des évolutions qu'il prévoit n'est pas établie. Il repose en effet sur une hypothèse d'encaissement de nouvelles recettes de recherche qui ne paraît pas garantie au vu des taux de réalisation précédemment constatés.

Comme dans la plupart des universités, les principaux risques portent sur la masse salariale et le réalisme du programme d'investissements.

Plus important poste de charges des universités, la masse salariale doit faire l'objet d'une grande vigilance sur plusieurs points : la progression des effectifs, la politique indemnitaire (versement de primes, notamment d'intéressement, au fondement réglementaire mal assuré), le suivi défectueux des heures complémentaires, et le temps de travail des personnels non-enseignants (actuellement inférieur, comme dans beaucoup

²⁷⁴ Pour les établissements financés majoritairement par l'État, le niveau prudentiel de fonds de roulement est estimé à 15 jours de charges décaissables.

d'universités, à la durée légale²⁷⁵). À cette situation déjà tendue devra s'ajouter l'harmonisation des conditions de rémunération et de temps de travail des personnels non-enseignants, source potentielle de coûts supplémentaires.

Le programme pluriannuel d'investissements voté au budget 2018 atteignait 126,9 M€. Même révisé à 115,0 M€ au budget rectificatif, ce programme, censé être financé par d'hypothétiques ressources propres à hauteur de 67,4 M€ et sur financements externes à hauteur de 47,7 M€, est irréaliste. La Cour a déjà relevé dans ses contrôles et son rapport sur l'autonomie des universités²⁷⁶ les grandes difficultés de cet exercice de programmation ; les universités lilloises n'ont pas fait exception, et le processus de fusion n'a pas été mis à profit pour revoir ces projets.

2 - La nécessité de mesures structurelles immédiates

La méthode d'élaboration du budget doit être revue pour reposer sur un meilleur partage d'information et des hypothèses plus explicites, notamment sur les ressources propres, la masse salariale, les perspectives pluriannuelles. Le renforcement de la fonction financière doit constituer une priorité stratégique s'appuyant sur la stabilisation et la montée en compétence des équipes. La gouvernance devrait mieux intégrer l'agent comptable aux instances de direction pour s'appuyer sur son expertise, conformément à ce que prévoit le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique qui renforce son rôle.

D'autres mesures structurelles s'imposent : un réexamen détaillé de l'offre de formation des étudiants (formations à faibles effectifs, rentabilité réelle de la formation continue), des achats (computation des seuils, réduction des achats sans mise en concurrence), de la gestion immobilière (rationalisation de l'occupation des surfaces, refonte des schémas de stratégie immobilière), et le développement crédible des ressources propres. L'université de Lille a communiqué à la Cour un plan de redressement, soumis en octobre 2018 au conseil d'administration, allant dans ce sens.

²⁷⁵ Calculé par la Cour, le temps de travail annuel des personnels était de 1 532 h 40 mn à Lille 1, 1 507 h à Lille 2 et 1 508 h à Lille 3, soit par rapport à la durée légale (1 607 h) un déficit équivalent à 145 emplois sur le périmètre de la nouvelle université.

²⁷⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*. La Documentation française, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les chantiers de gestion ne pourront aboutir sans les outils nécessaires, diversement et insuffisamment développés dans les trois ex-universités : schéma directeur des systèmes d'information, suivi analytique des coûts, mise en place d'un contrôle interne effectif, d'un contrôle de gestion s'appuyant sur des données fiables et d'un audit interne. La circulaire budgétaire et comptable pour 2019 du ministère de l'action et des comptes publics rappelle à cet égard que le déploiement du contrôle interne est une priorité ; l'université de Lille devra s'appuyer sur les outils mis à sa disposition par ce ministère.

L'université a fait part à la Cour d'engagements formels en la matière. Elle a aussi accepté la conduite par l'IGAENR d'un audit organisationnel approfondi des fonctions support (ressources humaines, finances et comptabilité, immobilier, système d'information, aide au pilotage). L'université devra se saisir du résultat de ces travaux.

B - Un paysage académique à redessiner

1 - Clarifier la mission des universités de proximité

Les universités de l'ex-région Nord-Pas-de-Calais ont une responsabilité particulière : la région est la première hors Île-de-France pour la jeunesse de la population et l'une de celles où le taux de pauvreté et le chômage des jeunes sont les plus élevés. Cette situation se traduit, pour les universités, par une forte proportion de boursiers et une faible mobilité : en 2015, la part des bacheliers dont le premier vœu se situait hors académie était de 27 % au niveau national et de 5 % à Lille. Dans ce contexte, l'éducation et particulièrement l'accès à l'enseignement supérieur sont déterminants. La région est la quatrième au regard des effectifs étudiants (220 000 étudiants dont 131 000 en université), soit 8,8 % de la population étudiante nationale, avec une concentration dans le département du Nord (143 000 étudiants dont 80 % à Lille).

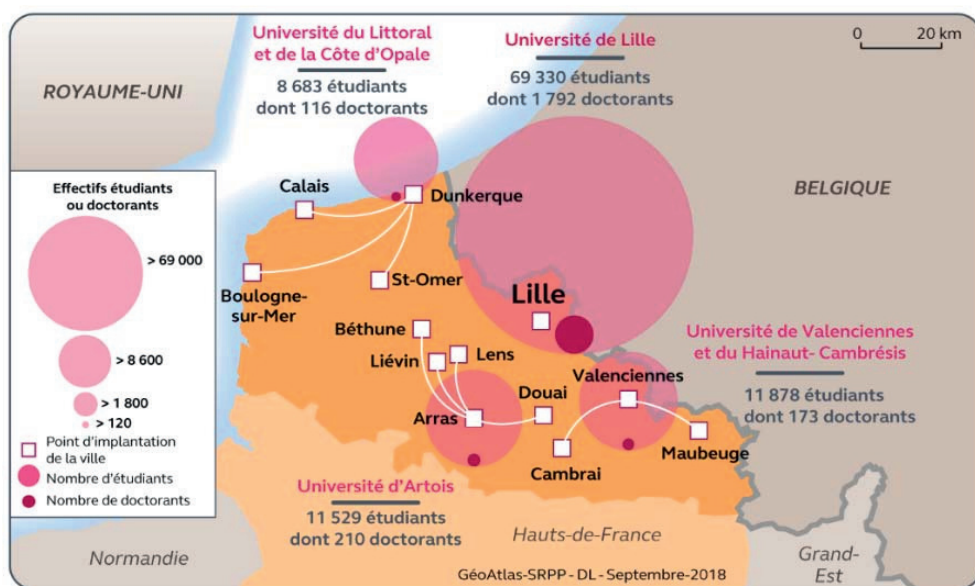
Les établissements régionaux d'enseignement supérieur doivent s'adapter à la population étudiante pour remplir leurs missions et favoriser une offre de formation proche des publics concernés.

La création de l'université de Lille implique aussi, à ce titre, une coordination des différentes offres de formation au niveau régional, ce qui suppose de redéfinir le rôle des universités de proximité. La création des universités de Valenciennes en 1978, d'Artois et du Littoral Côte d'Opale en 1991, a correspondu à une volonté de rapprocher l'offre d'enseignement supérieur des étudiants, à partir d'antennes lilloises devenues autonomes.

Les textes applicables placent toutes les universités sur le même plan, en leur assignant les mêmes missions, sans tenir compte de leur taille ou de leur contexte géographique et social. Pour autant, les réalités sociales et les effets de taille induits par la fusion lilloise ne peuvent être ignorés.

La nouvelle université de Lille, les autres universités régionales et les pouvoirs publics (Région, État) doivent engager ensemble une réflexion pour maintenir une offre d'enseignement supérieur et de recherche de qualité hors du pôle lillois, qui présente déjà une prépondérance numérique.

**Carte n° 1 : implantations et effectifs étudiants (2017-2018)
des universités publiques contrôlées par la Cour**



Source : Cour des comptes, d'après données rectorat (au 15 janvier 2018)

Les universités de proximité, qui assurent un maillage territorial dense, se sont impliquées dans cette démarche d'accès à l'enseignement supérieur :

- les trois universités, et particulièrement celle du Littoral, ont globalement de bons taux de réussite en licence, supérieurs à ceux des universités lilloises ;
- l'université d'Artois a choisi de s'engager dans une offre de formation pluridisciplinaire axée sur la réussite des étudiants et propose une importante offre de formation professionnalisante ;

- l'université du Littoral a choisi d'accompagner la conversion économique de ses territoires, conformément à l'objectif qui a conduit à sa création. Elle a développé l'accompagnement de ses étudiants et fondé son projet stratégique 2010-2020 sur une spécialisation adaptée (milieux marins, environnement, environnement industriel, etc.) ;
- en se donnant le nom d'« université polytechnique des Hauts-de-France », l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis a pour objectif de valoriser sa pluridisciplinarité et son ancrage territorial. Elle organise son offre de formation autour de deux pôles complémentaires, « sciences et technologies » et « humanités ».

En matière de recherche, ces universités s'orientent, logiquement, vers une spécialisation. Valenciennes a construit une expertise forte en matière de transport, le laboratoire d'intelligence artificielle de l'université d'Artois est reconnu²⁷⁷ et l'université du Littoral développe la recherche sur les énergies renouvelables et la filière halieutique. Toutefois, sans coordination régionale, les efforts de ces universités pour assurer l'attractivité de leurs masters et doctorats risquent à terme d'être remis en cause par la fusion lilloise.

L'approfondissement de cette stratégie par les universités de proximité devrait leur permettre d'asseoir leur mission d'universités de plein exercice, en répondant aux besoins de leur bassin d'activité, tout en assumant pleinement un rôle de premier jalon dans l'enseignement supérieur. Elles pourraient ainsi concentrer leurs ressources sur le premier cycle, licence générale ou filière technologique, et proposer des masters et doctorats plus spécialisés. Dans le même temps, en matière de recherche elles pourraient approfondir et mieux marquer leur spécialisation sur certains thèmes pour rester attractives face aux grands pôles universitaires.

2 - Des structures de regroupement devenues illisibles, une coopération régionale à repenser

Comme dans d'autres sites, les structures de regroupement (association, ComUE ou fusion), prévues par la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche, se sont multipliées, répondant chacune à un objectif différent. En résulte un paysage institutionnel illisible.

Le cas de la ComUE est emblématique à plusieurs titres. Souffrant dès sa création du manque d'*affectio societatis* de ses membres, handicapée par la lourdeur de son fonctionnement (conseil d'administration de 60 membres, conseil académique de 80 membres), marginalisée par la

²⁷⁷ Centre de Recherche en Informatique de Lens (CRIL), université d'Artois/CNRS.

fusion, elle présente un bilan mitigé. Elle a certes permis la conclusion d'un contrat de site, mis en place l'observatoire régional des études supérieures (ORES) et contribué à l'amélioration de la vie étudiante et au développement des campus numériques. Elle abrite, pour l'essentiel, l'école supérieure du professorat et de l'éducation (Espé) et toute évolution devra tenir compte de ce rattachement récent. Il est révélateur que la carte des formations, dont elle était chargée, n'intègre pas celles de certains de ses membres (écoles d'ingénieurs, université catholique). La Cour, au demeurant, a déjà recommandé la mise en extinction progressive de cette structure au terme de son contrôle de la ComUe.

Les présidents des cinq universités régionales²⁷⁸ ont d'ailleurs décidé en 2018 de réunir une conférence régionale des présidents, qu'ils envisagent de constituer en association, signe de leur volonté de travailler désormais hors de la ComUE et sur un périmètre géographique plus large. Pourtant, dans le même temps, le décret n° 2018-1212 du 21 décembre 2018 associant plusieurs nouveaux établissements à la ComUE contribue à brouiller encore plus le paysage institutionnel.

Cette situation confuse illustre la nécessité d'une coopération régionale qui doit être opérationnelle avant d'être institutionnelle. Dans les Hauts-de-France comme ailleurs, l'objectif premier ne doit pas consister à empiler les structures ou à pousser les établissements à des regroupements dépourvus de substance, mais à optimiser l'offre de formation au bénéfice des étudiants et l'allocation des moyens au service de la recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Répondant à une injonction institutionnelle et non à une réflexion stratégique préalable en matière d'interdisciplinarité de la formation et de la recherche, la valeur ajoutée de la fusion des universités lilloises reste encore incertaine. Les effets de taille ou l'impact sur les classements internationaux ne sont pas démontrés, pas plus, à ce stade, que les bénéfices pour les étudiants et les enseignants-chercheurs. Le label I-SITE n'est pas une fin en soi : il ne peut être que le point de départ d'une dynamique académique et scientifique qui reste à soutenir.

²⁷⁸ Lille, Artois, Littoral, Valenciennes et Picardie-Jules Verne (Amiens). L'université de technologie de Compiègne, pour sa part, est membre de la ComUE (devenue association) Sorbonne Universités.

Afin de relever en confiance les défis qui se présentent et donner toutes ses chances à l'ambitieux projet ULNE, la nouvelle université doit rétablir impérativement sa situation financière, construire un socle de gestion de qualité, et réexaminer son offre de formation. Le prochain système d'allocation des moyens, fondé sur un nouveau dialogue contractuel avec l'État, et les prolongements pratiques de la loi de 2018 sur l'orientation et la réussite des étudiants pourraient servir de points d'appui à la nouvelle université pour engager ces chantiers mal anticipés avant la fusion.

À ce stade, la fusion lilloise oblige tous les partenaires régionaux à refonder l'offre d'enseignement supérieur. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au-delà du nécessaire dialogue de gestion, doit formuler clairement ses objectifs de long terme pour placer l'étudiant au cœur de la stratégie universitaire régionale.

La Cour formule les recommandations suivantes, qui visent à corriger les fragilités financières de l'université de Lille, exploiter les opportunités liées à la fusion et inscrire la nouvelle université dans une stratégie régionale, à tirer enfin des enseignements plus généraux en termes d'accompagnement par l'État des universités.

- 1. (Université de Lille) : mettre en œuvre, dès 2019, le plan de redressement financier annoncé par l'université (maîtrise durable de la masse salariale, réexamen du coût des formations, rationalisation du patrimoine, réexamen du plan d'investissement, développement des ressources propres) ;*
- 2. (Université de Lille) : mettre au point les outils de pilotage annoncés par l'université : schéma directeur des systèmes d'information, schéma pluriannuel de stratégie immobilière, contrôle de gestion, suivi des coûts, contrôle et audit internes ;*
- 3. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale renouvée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif ;*
- 4. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales ;*

5. *(MESRI, DGFIP) : modifier le code de l'éducation pour mettre en place un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable (articles R. 719-104 et R. 719-109) ; intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants (article R. 719-67) ; prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur (article R. 719-65), prenant en compte l'avis du contrôleur budgétaire en région, sur les budgets et comptes financiers qui lui sont soumis dans le cadre du contrôle budgétaire.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	416
Réponse du ministre de l'Action et des Comptes publics	421
Réponse du président de l'université de Lille	423
Réponse de l'ancien président de l'université de Lille 2, président de la fondation de l'université de Lille	426
Réponse du président de l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis	429

Destinataires n'ayant pas observation

Ancienne présidente de l'université de Lille 3, rectrice de l'académie de Grenoble, chancelière des universités
Président de l'université Littoral Côte d'Opale

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'Économie et des Finances
Président de l'université d'Artois
Président de la ComUE Lille Nord de France

**RÉPONSE DE LA MINISTRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

Je souhaite remettre en perspective le processus de fusion des universités lilloises, qui s'inscrit dans le cadre plus général de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les Hauts-de-France, et apporter les réponses qu'appellent les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion.

Loin d'être le résultat d'une décision opportuniste, la fusion s'inscrit dans la durée et comporte deux phases distinctes : une première de maturation (2010-2016) qui a vu le rapprochement des trois universités lilloises, une seconde d'accélération (2016-2018) en raison de la labellisation I-SITE et des attendus du jury international.

Intervenue en 2017 après trois échecs, la labellisation I-SITE du projet qui doit conduire à la mise en place de l'université cible ULNE (Université Lille Nord Europe) s'organisera notamment autour de la nouvelle université de Lille qui résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2018 des trois universités lilloises, et de la prochaine fusion (annoncée pour 2020) des trois écoles d'ingénieurs : École centrale, École nationale supérieure de chimie et École nationale des arts et industries du textile de Roubaix (ENSAIT), qui ont vocation à intégrer l'université cible.

Il s'agit de fédérer le potentiel scientifique lillois (élargi à d'autres écoles, au Centre Hospitalier Régional Universitaire – CHRU de Lille et à l'Institut Pasteur), pour lui permettre de figurer parmi les cinquante premières universités européennes.

Si cette seconde phase a connu quelques aléas internes aux trois universités, les équipes ont poursuivi le travail d'organisation de la nouvelle université, même si des arbitrages politiques clairs ont parfois pu faire défaut.

Enfin, la création de la région Hauts-de-France, qui intègre l'ex-région Picardie, a d'ores et déjà conduit à organiser un dialogue entre l'ensemble des universités de la région, notamment au travers de la relance de la conférence régionale des présidents d'université (CRPU) en juillet dernier.

Une réflexion sera conduite sur un plan général par l'ensemble des partenaires de la région pour déterminer l'évolution de la structuration du site : place de la ComUE, de l'association picarde, de l'université de Picardie Jules Verne, des universités dites périphériques...

Dans ce contexte de forte et rapide évolution, l'accompagnement du ministère s'est concrétisé de plusieurs façons, et ce bien avant le processus de fusion.

Une mission d'accompagnement de l'IGAENR a été mise en place dès le début de l'année 2016 ; elle a rendu un rapport provisoire en avril 2016 préconisant des travaux à mener dans le domaine institutionnel et organisationnel. La finalité explicite de cette mission était bien d'accompagner les universités dans la mise en place du nouvel établissement.

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a en outre apporté juridiquement un appui au projet de fusion en veillant à l'adhésion de la communauté universitaire lilloise par la définition d'un calendrier prévisionnel et la structuration des instances provisoires réunissant l'ensemble des représentants élus et désignés jusqu'à la désignation des nouvelles instances de l'université de Lille.

Sur le terrain, l'université de Lille a été accompagnée sur l'année 2017-2018 par la Mission Expertise et Conseil (MEC) de la DGESIP dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de pilotage stratégique de l'offre de formation et de suivi des coûts des activités dans une démarche de type analytique.

La DGESIP a pris acte des difficultés rencontrées et a proposé à l'établissement de poursuivre et renforcer son appui sur site avec un expert et une conseillère dédiée de sites et d'établissements à la DGESIP.

L'IGAENR, de son côté, a été sollicitée en mars 2018 par le recteur de région académique, recteur de l'académie de Lille, pour procéder à un audit de la situation budgétaire de l'université de Lille.

Elle a rendu en juillet une première note d'étape et a proposé, à la demande du président de l'université, d'élargir le périmètre de son audit à d'autres thématiques au travers d'un audit organisationnel des fonctions de support (RH, finances/comptabilité, immobilier, système d'information et aide au pilotage) associant services centraux et composantes.

Elle a proposé ainsi d'effectuer une analyse complémentaire :

- de la trajectoire d'évolution de la masse salariale ;
- de la politique d'investissement immobilière de l'université au regard des enjeux budgétaires et patrimoniaux auxquels se trouve confronté l'établissement ;

- de l'organisation, de l'optimisation et de la rationalisation des fonctions de support, en lien avec les composantes de formation et de recherche, préfigurant les contours d'un projet d'administration, en appui au plan stratégique de développement actuellement en cours de rédaction.

S'agissant des finances de l'université, l'équipe présidentielle a rapidement pris des décisions importantes permettant d'inscrire l'établissement dans une trajectoire de redressement à l'horizon 2021.

Elle a soumis au conseil d'administration du 4 octobre 2018 une note stratégique présentant un plan de redressement sur 2018-2019, visant à gagner des marges de manœuvre afin de mettre en place une stratégie de recherche, de formation et de qualité de vie au travail pour l'ensemble de la communauté universitaire.

Ce plan se décline en deux grands objectifs :

- redresser les comptes de l'université afin d'augmenter la capacité d'autofinancement, le fonds de roulement et en maîtrisant la masse salariale ;
- augmenter les ressources propres.

Ces objectifs sont déclinés en actions.

Le plan de redressement propose une méthodologie de travail qui associe toute l'université : services centraux, composantes, services communs, unités de recherche. Sa mise en place nécessite un travail en mode projet. Toutes les décisions prises seront chiffrées et l'impact sur les grandes masses budgétaires sera évalué. Des indicateurs de suivi à tous les niveaux seront proposés et un reporting de ces indicateurs dans les instances sera prévu.

Au final, les différentes actions de ce plan s'étaleront tout au long de l'année 2018-2019.

Les premiers résultats seront intégrés au dialogue de gestion 2019 et dans le budget 2020.

L'université se fixe pour objectif d'arriver en 2021 à un rééquilibrage des moyens et à retrouver des marges de manœuvre en investissement.

Le dispositif de pilotage mobilise l'ensemble des acteurs et permet un suivi fin garant de la réussite de l'opération. Les actions proposées témoignent d'un souci de transparence qui permettra au ministère de s'assurer de l'avancée nominale des mesures retenues.

Les trois recommandations adressées au ministère de tutelle s'inscrivent dans les projets que celui-ci poursuit et appellent, de ma part, les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation n° 3 de « mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale renouvée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif », un dialogue contractuel renouvelé avec l'ensemble des établissements du site lillois va débiter avant la fin du premier semestre 2019 au titre de la vague E pour une accréditation de l'offre de formation à la rentrée 2020. La procédure d'instruction des demandes d'accréditation du site lillois va s'inscrire pleinement dans cette démarche.

L'université lilloise ainsi que les universités d'Artois, du Littoral Côte d'Opale et de Valenciennes ont d'ores et déjà déposé pour la période 2020-2024, leur proposition de nouvelle offre de formation.

L'instruction de cette offre sera finalisée au printemps 2020 pour être examinée par le ministère en vue de son accréditation en tenant compte de la qualité du dispositif global mis en œuvre. Le HCERES et la DGESIP s'attacheront tout particulièrement à vérifier que la nouvelle offre est globalement rationnelle et cohérente au niveau du site tout en garantissant une offre de formation de proximité, notamment en premier cycle, et qu'elle soit soutenable tant sur le plan pédagogique que sur celui des moyens disponibles.

Quant à la recommandation n° 4 visant, « dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, [à] définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales », l'évolution législative initiée par le Gouvernement pour faciliter les projets de regroupement d'établissement consiste à élargir les possibilités d'expérimentation portant sur différents types d'EPSCP, et notamment les ComUE, ainsi qu'à assouplir les dispositions relatives à la coordination territoriale.

Les dispositions prévues à l'article 52 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et son ordonnance d'application autoriseront ainsi des établissements expérimentaux d'enseignement supérieur et de recherche à se constituer sous la forme la plus à même de répondre à leurs besoins et respecter les conditions posées par le jury international sur les investissements d'avenir.

C'est dans ce cadre que les membres de la ComUE Lille Nord de France examineront son devenir.

Le conseil d'administration de la ComUE sera amené à délibérer sur une telle évolution statutaire ou la création d'un établissement expérimental et, le cas échéant, se prononcer sur le transfert de ses biens, droits et obligations.

Enfin, je partage les préconisations de la Cour, qui font l'objet de la recommandation n° 5, concernant la nécessaire évolution des dispositions du code de l'éducation sur les indicateurs financiers susceptibles d'entraîner l'obligation de mettre en œuvre un plan de rétablissement de l'équilibre financier.

À cette fin, un projet de modification du code de l'éducation est en cours d'élaboration. Parmi les pistes de réforme en cours de discussion, l'une d'entre elles prévoit, qu'outre le résultat comptable, la capacité d'autofinancement, la trésorerie, le fonds de roulement et le niveau des restes à payer et à engager, devraient être pris en compte pour évaluer la nécessité de déclencher un plan de rétablissement de l'équilibre financier.

Une autre proposition consisterait à introduire également de nouveaux critères pour évaluer le caractère soutenable de l'équilibre du budget et sécuriser son analyse par le conseil d'administration. Par exemple, la prévision des restes à encaisser et du fonds de roulement affecté à la programmation des opérations pluriannuelles devrait couvrir les restes à payer et les restes à engager de cette même programmation.

Enfin, concernant le contrôle budgétaire, une proposition prévoit, lors de l'adoption du budget initial, des budgets rectificatifs et du compte financier, un avis écrit du recteur à destination du président de l'université qui le communiquerait aux membres du conseil d'administration. Cet avis serait préparé par les services du rectorat ou du service inter-académique qui assurent le contrôle budgétaire exercé par le recteur ou le ministre, en application de l'article R. 719-108 du code de l'éducation.

Par ailleurs, je vous rappelle, qu'actuellement, l'avis du contrôleur budgétaire en région peut être sollicité par le recteur, pour l'exercice de ses compétences dans le cadre du contrôle budgétaire, en application de l'article R. 719-107 du code de l'éducation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Dans ce document, la Cour des comptes relève des difficultés financières et de gestion au sein des anciennes universités de Lille qui mettent en difficulté la nouvelle organisation fusionnée. À ce titre, elle déplore notamment la mise en œuvre insuffisante des outils et du cadre financier sur lesquels la nouvelle université devrait s'appuyer pour améliorer sa gestion et sa soutenabilité financière.

Le ministère de l'Action et des Comptes publics souscrit aux observations de la Cour, et met en œuvre des actions d'accompagnement de modernisation pour dynamiser le déploiement du cadre budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP).

I. Le ministère accompagne les établissements publics dans leur démarche de maîtrise des risques et dans leurs opérations de transformation

Un arrêté du 17 décembre 2015 a défini le cadre de référence commun des contrôles internes budgétaire et comptable qui explicite, pour les organismes publics, les principes directeurs et la démarche à mettre en œuvre pour déployer les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable. Les outils de pilotage associés, principalement la carte des risques et le plan d'action permettent aux organismes de sécuriser leurs procédures financières.

La circulaire du 9 juillet 2018 relative à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État pour 2019 met l'accent sur la nécessité pour chaque organisme de disposer de ces outils de pilotage, actualisés et validés. De plus, la transmission, par les organismes, de leurs carte(s) des risques budgétaires et comptables et plan(s) d'action associés à leur ministère de tutelle doit être effective au plus tard au 31 décembre 2018.

Par ailleurs, la direction générale des Finances publiques a publié, en 2017, un guide actualisé relatif aux créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux, dans lequel sont notamment détaillées « les opérations pratiques à réaliser ». Ce guide vise à accompagner les établissements sur les questions relatives au système d'information, aux opérations comptables spécifiques ou encore à la sécurisation des régies et à la conservation des archives.

II. Le ministère participe à la modernisation du régime budgétaire, comptable et financier applicable aux EPSCP

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a conduit à mettre en place un nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics dans lequel l'information financière apportée aux administrateurs et aux tutelles est élargie et comporte des éléments relatifs aux autorisations budgétaires, à l'équilibre financier, la situation patrimoniale, la trésorerie et les emplois.

Toutefois, les EPSCP disposent d'un régime budgétaire adapté inscrit dans le code de l'éducation qui n'a pas complètement transposé cette modernisation. Le ministère est donc favorable aux recommandations d'évolutions réglementaires formulées par la Cour, visant à renforcer l'efficacité du contrôle budgétaire et à mieux identifier et prévenir les risques financiers des universités.

Des travaux sont d'ailleurs actuellement en cours avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour réviser le régime financier applicable aux EPSCP. Cette révision permettra une harmonisation de leur régime financier précité avec le nouveau cadre réglementaire prévu par le décret du 7 novembre 2012.

La Cour propose d'intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants. Depuis l'introduction au 1^{er} janvier 2016 de la comptabilité budgétaire, dans le cadre de la présentation à l'organe délibérant des budgets et des comptes financiers des universités, le tableau des opérations pluriannuelles précise notamment les restes à réaliser pour chaque opération. Ce tableau voté par l'organe délibérant répond à cette recommandation de la Cour en permettant un suivi de l'évolution des financements pour chaque projet pluriannuel d'investissement.

Pour ce qui concerne la nouvelle université de Lille, ces mesures d'accompagnement et de modernisation du cadre budgétaire et comptable devraient permettre une amélioration du socle comptable et budgétaire de l'établissement.

L'université devra également s'appuyer plus régulièrement sur l'expertise des services financiers de l'État qui sont à sa disposition, et en premier lieu celle de son agent comptable et de son contrôleur budgétaire en région.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE

Nous avons pris connaissance de ce document avec le plus grand intérêt, nous prenons acte de l'ensemble des observations et recommandations qui y sont formulées, et vous remercions de la qualité du diagnostic porté sur la situation de notre jeune université, qui a moins d'une année d'existence.

Si, comme vous le soulignez, la stratégie des établissements constitutifs de l'Université de Lille a connu une accélération avec l'opportunité d'une candidature IDEX, le projet de rapprochement et de création d'une université métropolitaine unique, omnidisciplinaire et d'une stratégie commune de recherche est bien antérieur au programme PIA. Il relève d'une volonté ancienne de mettre en cohérence les dispositifs métropolitains de formation et de recherche. Certes, cette démarche n'est pas encore aboutie en matière de formation, mais elle est en voie de l'être pour la recherche.

La fusion des trois universités lilloises n'est qu'une étape sur ce chemin ambitieux de mise en cohérence d'un service public d'enseignement supérieur et de recherche unifié, en lien avec les besoins de notre territoire. Tous nos efforts sont désormais consacrés, avec nos partenaires, à la création d'une université-cible d'excellence à fort potentiel de recherche, dotée d'une offre de formation renouvelée, différenciée et très attractive. Il s'agit pour nous tous de constituer une des grandes universités européennes qui soit un pôle majeur au Nord de l'Europe.

La démarche concernant la formation est déjà fortement engagée pour l'offre 2020-2024, en particulier avec la création d'écoles d'excellence (« graduate schools ») qui doivent être un nouveau moyen de diversifier les étudiants attirés à Lille, de favoriser les interactions avec les grandes écoles, et d'intensifier les liens entre recherche et formation. Elle implique de développer les partenariats internationaux en tirant parti du carrefour géographique que constituent les Hauts-de-France. C'est ce que nous entreprenons avec la KU Leuven, l'Université de Gand et l'Université du Kent, à travers la constitution d'un Campus transfrontalier. Ce sont les prémices de la constitution d'une université de premier rang en Europe.

Pour que cette ambition entraîne une dynamique globale de site, un accord commun est en cours de discussion avec l'ensemble des universités de notre région. La ComUE n'a pas apporté les résultats escomptés aux regards des moyens qui y ont été déployés, et nous privilégions une structure de coopération plus souple. Cette démarche envisagée au niveau régional doit permettre d'évoluer vers une meilleure coordination de l'offre de formation et de la répartition de la recherche, notamment de sa

spécialisation. Dans cet esprit, la création d'une nouvelle CRPU plus stratégique a été initiée avec la volonté de développer des réponses communes à différents appels d'offres internationaux, mais aussi d'optimiser l'offre de formation régionale. Cela implique un accompagnement de l'État afin de trouver une solution optimale pour notre ESPE, dont les résultats sont excellents.

La Cour porte une analyse sévère du difficile processus de fusion, mettant en lumière des difficultés tout à fait réelles. La faiblesse de l'accompagnement et les défauts de coordination dans le domaine de la gestion et plus particulièrement celui des procédures de préparation budgétaire, ont abouti à des risques financiers identifiés concernant tant la masse salariale que le réalisme du programme d'investissements. C'est pourquoi j'ai, dès notre élection, demandé et obtenu un audit de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche. Les premiers éléments du rapport de l'IGAENR nous sont connus, le travail d'analyse se poursuit et nous sera précieux.

Sans en attendre les conclusions définitives, et dès les premières semaines d'existence du nouvel établissement, nous avons renforcé la fonction financière et avons pleinement intégré l'expertise de l'Agent comptable dans la gouvernance, comme nous nous y étions engagés dans les statuts du nouvel établissement. Nous mettons en place les schémas directeurs des systèmes d'information et de stratégie immobilière de la nouvelle université, et avons fortement investi dans de nouvelles capacités de pilotage (comptabilité analytique, contrôle de gestion renforcé, contrôle interne et audit des services fusionnés...). C'est dans ce cadre que nous procédons au recrutement d'une direction transversale de l'aide au pilotage et de l'amélioration continue. Située au plus près de la direction de l'établissement, elle aura pour mission de fournir à la gouvernance des outils d'aide au pilotage et à la décision qui lui ont fait défaut, comme le signale le rapport.

Conscients des difficultés rencontrées lors de la naissance de l'établissement et des conséquences à en tirer, nous nous sommes d'ores et déjà attachés à mettre en œuvre le plan de redressement - validé par le Conseil d'administration du 4 octobre 2018 - visant à planifier des mesures partagées collectivement pour assurer l'équilibre des comptes. Nous nous sommes résolus à prendre plusieurs mesures structurelles particulièrement difficiles durant les premiers mois d'existence d'un établissement de cette taille : notre campagne d'emplois a été réduite à l'extrême (aucun remplacement parmi les départs en retraite ou les mutations, aucun poste de Professeur des universités, quelques publications de postes liées à la loi ORE impulsée par le Ministère...) et ce sont près de 150 postes

d'enseignants- chercheurs qui ne seront ainsi pas pourvus en 2019 ; le plan d'investissement a été drastiquement revu à la baisse malgré les énormes besoins de jouvence des bâtiments ; nous sommes engagés dans une refonte de l'offre de formation qui tirera pleinement parti des potentialités offertes par l'université fusionnée et doit se traduire par une meilleure allocation des ressources.

Ces efforts sont nécessaires pour rendre à notre établissement les marges de manœuvre indispensables au déploiement de notre projet stratégique. Nous les entreprenons car nous sommes convaincus que la qualité du pilotage et la rigueur de notre gestion budgétaire sont les meilleurs gages de succès dans notre ambition de constituer dans la métropole lilloise une grande université, au service des étudiants et de notre territoire, capable de faire rayonner en Europe les talents de notre grande région.

Ces efforts sont menés tout en cherchant à préserver la très grande qualité reconnue de nos formations et de notre recherche, qui valait à l'un des trois ex-établissements d'être présent au classement de Shanghai, et qui constitue aujourd'hui notre ambition première : innovation pédagogique, excellence de la recherche et rayonnement international guident toutes nos actions.

Ces efforts, difficiles et menés sans relâche après un processus de fusion dont la Cour souligne la complexité, ne corrigeront cependant pas un constat établi par l'État avant la fusion des établissements : prises dans leur ensemble, les trois universités étaient reconnues comme ayant accumulé un déficit de postes record au niveau national - plus de 400 postes nous manquent pour exercer pleinement nos missions. Ce déficit est aggravé de plus de 25 % par les mesures que nous avons dû prendre, avec une charge de service public qui a augmenté à la faveur de la loi ORE. La Cour souligne avec pertinence les défauts que l'établissement se doit de corriger, et ce travail est largement entamé, mais elle souligne aussi à quel point l'importance du projet d'établissement-cible (Université Lille Nord Europe) mérite un soutien public dans une région où l'Enseignement supérieur et la Recherche, jusqu'alors peu accompagnés, représentent un véritable espoir et un potentiel considérable de développement.

Pleinement engagés dans leurs missions, mon équipe (dont le coût complet a lui-même été réduit de moitié relativement à ce qu'il était dans la somme des trois anciens établissements) et le conseil d'administration de l'Université avancent lucidement et courageusement dans un contexte difficile mais porteur d'avenir.

Nous voulons croire que cet engagement et ce grand dessein de la construction d'un établissement de rayonnement international dans le carrefour nord-européen, achèveront de convaincre nos partenaires, tant publics que privés, tant locaux que nationaux - au premier rang desquels la tutelle publique qui s'affirme soucieuse de hausser la qualité de l'Enseignement et de la Recherche sur tout le territoire - de répondre positivement à cette dynamique en tenant leur promesse d'équité et d'investissement dans l'avenir et la jeunesse.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ
DE LILLE 2, PRÉSIDENT DE LA FONDATION
DE L'UNIVERSITÉ DE LILLE**

En ma qualité d'ancien président de l'université Lille 2 ayant fait le choix de ne pas être candidat à la présidence de l'Université de Lille, il ne m'appartient pas de me prononcer sur les observations de la Cour relatives à l'Université de Lille et sa gestion.

En revanche, s'agissant des conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus de fusion des trois universités lilloises, je souhaite confirmer les analyses de la Cour au moins sur trois points.

1. Absence de pilotage politique et opérationnel par l'État

L'Université Lille 2 s'est longtemps montrée réticente au projet de fusion des universités lilloises, cherchant toujours à en déterminer la véritable plus-value sur les plans organisationnels, de l'excellence de la recherche et de la qualité des formations au service de l'insertion professionnelle des étudiants. Ce n'est que sous la pression forte de l'État que l'Université Lille 2 s'est ralliée, en 2014, au projet de fusion motivé, comme le relève la Cour (Présentation) « non par une ambition académique, mais par la recherche du label d'excellence, finalement obtenu à la quatrième tentative en 2017 ».

Ainsi, comme l'indique la Cour « la fusion ne procède pas d'une stratégie, mais de la conjonction de deux logiques : la compétition pour l'obtention des moyens relevant du Programme d'investissements d'avenir (PIA) et la politique de regroupement territorial prévue par la loi du 22 juillet 2013. L'État a poussé à la fusion des acteurs qui n'en avaient pas jusque-là manifesté la volonté mais qui ont finalement estimé qu'une telle intégration conditionnait l'obtention des crédits d'excellence ».

L'État semble avoir, en effet, couru plusieurs lièvres à la fois, poussant les universités lilloises à la fusion, les incitant à se positionner dans la compétition IDEX (ce qui était déjà, en soi, largement contradictoire), tout en incitant l'ensemble des acteurs du site à se regrouper au sein de la COMUE Lille Nord-Europe. L'Université Lille 2 avait pourtant proposé très tôt une vision beaucoup plus globale, imaginant une structure fédérative à l'échelle régionale afin de regrouper l'ensemble des acteurs sur un projet stratégique partagé. Il est regrettable que l'État n'ait pas agi, comme il a su le faire pour les motifs rappelés ci-dessus, afin de pousser les établissements dans cette direction.

2. Indétermination du jury IDEX

Les Universités lilloises se sont lancées, comme d'autres établissements en France, dans la course effrénée à l'IDEX, y déployant une énergie, un temps et des ressources considérables et « surfant » sur les injonctions contradictoires émanant du jury IDEX, du Commissariat à l'Investissement et du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il fallait tenter de gérer une contradiction impossible: tout d'abord, satisfaire à l'exigence d'excellence, marqueur majeur du PIA, qui imposait de ne « sélectionner » que les activités de recherche et de formation répondant à ce critère ; mais également, dans le cadre du processus de fusion, agréger l'ensemble des acteurs dans une dynamique d'ensemble.

Bien plus, les attendus du jury sur le plan stratégique, ont été souvent changeants et toujours confus ; le seul point qui n'a pas varié a été la volonté du jury et de son président de promouvoir la création de grands ensembles juridiquement homogènes, comme si la taille d'un établissement était le gage de son excellence.

Comme l'indique la Cour « Il est manifeste que, de manière générale, les candidats, ne disposant d'aucun éclairage sur les attentes du jury, ont eu du mal à interpréter les notations négatives voire instables. Un même chapitre du projet a pu se voir attribuer, à contenu égal, deux notes divergentes à quelques mois d'écart ». On ne parvient pas, à cet égard, à comprendre pourquoi le jury IDEX a pré-sélectionné le projet lillois en qualité d'IDEX, pour le rejeter sommairement quelques mois plus tard en changeant, de façon toujours inexplicquée, les évaluations réalisées initialement.

3. Les difficultés du processus de fusion

Les difficultés du processus de fusion résultent également des grandes différences entre les trois universités ; pour n'évoquer que le cas de Lille 2, trois caractéristiques méritent d'être soulignées :

- *de l'aveu même du MESR, Lille 2 était l'université la plus sous-dotée de France en termes de ressources humaines. En 2012-2013, le déficit de postes, toutes catégories confondues, était ainsi évalué par les services ministériels à près de 500. Les postes « Fioraso » ont permis un rattrapage relatif à hauteur de 200 postes (Lille 2 ayant été l'université la mieux dotée de France) ; il n'en reste pas moins qu'au moment de la fusion, Lille 2 affichait encore un déficit de l'ordre de 200 à 300 postes ;*
- *l'Université Lille 2 a toujours eu le souci d'une gestion la plus économe possible, lui permettant de dégager des ressources propres utilisées à des fins d'investissement productif; sur la période 2012-2017, les crédits d'investissement en provenance de l'État ont été égaux à zéro. Ceci n'a pas empêché l'Université, malgré le prélèvement indu sur son fonds de roulement relevé par la Cour, de mettre en œuvre une politique d'investissement extrêmement ambitieuse, parvenant ainsi, par exemple, à ériger, pour son IUT, le tout premier bâtiment universitaire français à énergie positive (pour un coût de plus de 20 M€) ; l'Université n'a ainsi pas hésité à mobiliser une partie de ses participations financières (dans des start'up qu'elle avait contribué à créer) pour financer ces investissements, sans aucune charge pour l'État; il est à noter qu'un volume important de ces participations financières a été transféré à l'Université de Lille à sa création.*

Enfin, comme la Cour elle-même avait pu l'indiquer, le patrimoine immobilier de l'Université Lille 2 était de grande qualité, témoignant de l'effort constant de l'Université pour l'entretenir et le placer au meilleur niveau.

Ainsi, comme l'indique la Cour, « Les phases préparatoires de la fusion des trois universités auraient nécessité, d'une part, un travail sur la plus-value de la nouvelle université pour les étudiants et la recherche et, d'autre part, un socle de gestion solide et opérationnel. Ces deux conditions n'ont pas été remplies ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES ET DU HAINAUT-CAMBRÉSIS

Synthèse du projet stratégique UPHF

Peu de temps après sa prise de fonction, en avril 2016, l'équipe de gouvernance de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis (UVHC) a été confrontée à une réalité : les visites ainsi que les rapports de différentes instances (l'HCERES, la cour des comptes, l'IGAENR) ont montré la fragilité de notre modèle dans un milieu universitaire en pleine mutation, tant sur le plan national que sous l'effet d'une restructuration du paysage universitaire dans la nouvelle région Hauts-de-France.

Ambitieuse, et soucieuse de trouver une voie pour assurer son avenir en toute autonomie, l'équipe de gouvernance a cherché un modèle original capable d'être présent et reconnu sur un large spectre de champs scientifiques et non pas sur quelques niches d'excellence.

Ce nouveau modèle d'Université en France, et pour lequel nous revendiquons le leadership, a désormais un nom : Université Polytechnique Hauts-de-France.

Ce nom et cette structure ne naissent pas ex nihilo : ils procèdent d'une analyse fine des forces et faiblesses de l'UVHC, tant en interne qu'au regard de son environnement.

Il convient donc, dans un premier temps, de rappeler l'environnement de l'UVHC.

Sur les plans de la recherche et de la formation, l'UVHC pouvait se présenter comme multidisciplinaire hors santé, avec un partage pour moitié, au niveau des étudiants, entre les sciences & technologies et les Humanités.

Sur le plan de la recherche, notre spécialité sur les transports est notamment portée par un laboratoire, LAMIH - UMR CNRS, dont la particularité réside dans cette adjonction du « H » pour « Humain ». Autrement dit, la dimension « humanité », dans une perspective certes disciplinaire (à l'intérieur du domaine des sciences et technologies), a permis un dialogue qui n'était pas pratiqué par les autres laboratoires disciplinaires. Cet axe sur les transports a d'ailleurs permis d'y adjoindre les travaux des économistes et des juristes. Autrement dit, l'adaptabilité et le décroisement disciplinaire en fonction d'un champ d'investigation clairement défini nous définissent. Ce dialogue entre les disciplines est une réalité au sein de l'établissement depuis de nombreuses années.

De cette particularité, en fonction des environnements proches, nationaux et internationaux, nous avons fait une force à la base même de notre projet d'Université Polytechnique.

Une force comme un lieu d'évidence : l'idée de base de l'Université Polytechnique Hauts-de-France est tout aussi simple qu'efficace : nous entendons désormais présenter (établissement par le prisme de deux pôles - Sciences & Technologies, d'un côté, Humanités, d'autre part. Cela n'est pas simplement source d'une plus grande agilité - avec une structuration qui épure pour gagner en efficacité - et d'une plus grande visibilité. C'est, surtout, l'entre-deux qui porte le projet : cette zone commune entre les deux pôles nous semble représenter ce qui doit faire notre présent qui tente de jauger l'avenir. Autrement dit, cette zone où nous entendons construire et faire agir la fertilisation croisée répond tout autant aux métiers de demain qu'à une configuration nouvelle de la recherche, avec un enrichissement mutuel.

Dès lors, avec un changement de nom acté par le Conseil d'Administration de l'établissement le 17 décembre 2017, et une évolution rythmée par de nombreuses rencontres avec le personnel et l'instauration de groupes de travail dédiés (sur la formation, la recherche, la structure...), nous avons réussi, en l'espace de deux ans, à rendre commun un esprit Université Polytechnique. Comment le définir ? Il ne s'agit pas d'une simple circulation entre les disciplines, mais d'un véritable réensemencement. Avec à la clé la création d'un paradoxe qui embrasse l'avenir : les forces disciplinaires seront renforcées parce qu'elles prennent pour modus vivendi l'interdisciplinarité.

Pour que cet esprit prenne corps, il convient alors d'élargir le spectre de l'établissement préexistant. Ceci, insistons, non pour diluer ses forces, mais bien pour tenir compte des acquis, et les renforcer pour répondre aux métiers de demain et aux nouvelles perspectives de la recherche.

L'arrivée de nouveaux acteurs a par conséquent été soigneusement étudiée.

L'ambition du projet Université Polytechnique Hauts-de-France a alors permis de concevoir la création d'un INSA, fruit de la fusion de trois de nos composantes : l'ENSIAME, l'ISTV et la FSMS.

Cette fusion est particulièrement originale puisqu'elle concerne une école interne d'ingénieurs, l'ENSIAME, un institut proposant un large spectre de formations principalement professionnalisantes et la faculté des Sciences et Métiers du Sport.

À notre connaissance une telle fusion est à ce jour unique en France et permet de dépasser les clivages internes habituels pour induire une nouvelle dynamique disruptive. C'est pourquoi le choix du réseau INSA s'est imposé à la fois pour des raisons historiques (l'ENSIAME est INSA partenaire), mais également d'envergure et de souplesse.

Cela constituera le Pôle Sciences et technologies de l'UPHF, avec comme nom : INSA Hauts-de-France. Cet INSA entend, sur base de l'instauration de l'esprit Université Polytechnique, s'appuyer sur la particularité de la création des INSA en France, avec comme co-fondateur le philosophe Gaston Berger.

Nous entendons effectivement tisser, par l'intermédiaire de l'INSA Hauts-de-France, un dialogue fort et inédit avec le Pôle Humanités.

Ce dernier a, lui aussi, été repensé et restructuré. Ainsi, les différentes composantes se sont effacées, au profit d'une structuration en Unités Académiques, miroir de la structuration de l'INSA Hauts-de-France.

En outre, pour renforcer le Pôle Humanités et lui donner une véritable originalité, tout en accentuant le dialogue avec le Pôle Sciences et technologies, nous entendons désormais intégrer dans rétablissement UPHF qui devient établissement de regroupement, l'ESAD - École d'Art et de Design - de Valenciennes.

Avec cette intégration, nous respectons pleinement la logique de l'esprit polytechnique, qui consiste aussi à expérimenter sur le plan pédagogique. La césure habituelle entre les universités et les écoles d'art est de la sorte appelée non pas à disparaître, mais à être repensée, en tenant compte des atouts respectifs. Nous entendons, sur ce point, être un modèle.

Les étudiants de l'ESAD peuvent ainsi bénéficier de cours dispensés par l'UPHF, notamment au niveau du Pôle Sciences et technologies. En contrepartie, les étudiants de l'UPHF peuvent s'enrichir sur le plan de la formation en bénéficiant d'une pédagogie par projet.

Cet enrichissement mutuel a aussi permis d'envisager la création d'un Master commun, qui portera la mention Design, avec la spécialisation Design social. L'ESAD est ainsi appelée à collaborer avec les juristes et les économistes de l'UPHF.

L'Université Polytechnique Hauts-de-France propose donc un nouveau modèle de structuration, avec une gouvernance pensée en fonction de cette particularité.

Cela justifie pleinement le mode expérimental.

Avec la création de cet établissement de regroupement, l'esprit de l'Université Polytechnique va ainsi permettre un décloisonnement inédit, avec des possibilités multiples d'accomplir des parcours de recherche du début à la fin d'une chaîne, en raison du dialogue inédit entre les disciplines, et qui constitue l'essence-même du projet.

De même, dans le cadre de la formation, l'esprit Université Polytechnique va non seulement permettre de décloisonner les disciplines, mais il va aussi induire un décloisonnement de la temporalité des formations. Nous sommes ainsi lauréats d'un NCU intitulé « Prélude », obtenu avec l'Institut Catholique de Lille, qui entend moduler les parcours, les hybrider, pour répondre aux exigences de notre temps. L'UPHF a donc la volonté par une reconfiguration de son offre de formation, en particulier en s'appuyant sur le projet NCU Prélude, et par une réorganisation de ses composantes, de proposer un modèle conjuguant pro-activité, c'est-à-dire anticipation des évolutions et interactions avec notre environnement, et attractivité.

Relever le défi de conjuguer une Université plaçant les apprenants au centre de sa stratégie sans renoncer pour autant à l'excellence et donc à l'attractivité sur un large spectre de champs de recherche et de formation, suppose non seulement une mobilisation de tous les acteurs, mais également une simplification de la structure de l'UPHF qui demain comptera :

- 6 composantes Recherche ;
- 1 composante Humanités et Sciences Sociales ;
- 1 IUT ;
- 2 établissements-composantes, l'INSA Hauts-de-France et l'ESAD de Valenciennes.

Devenir expérimental est une nécessité pour proposer un nouveau modèle, basé sur la mobilisation des forces internes à l'Université et leur conjugaison avec des réseaux nationaux, tels que les INSA ou les Écoles d'art.

En effet, les modalités d'organisation proposées actuellement par le Code de l'Éducation ne permettent pas cette hybridation interne entre une Université et des établissements relevant d'une cotutelle (ex. : Ministère de la Culture).

Par ailleurs, le choix du réseau INSA implique d'être en mesure de garantir à la fois des synergies fortes dans une logique de structures gigognes (pour rappel la FSMS est complètement intégrée à l'INSA Hauts-de-France) et une certaine autonomie demandée, à juste titre, par le groupe INSA. Seule l'expérimentation permet de réponse à ces enjeux majeurs pour l'UPHF.

4

Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan

PRÉSENTATION

La région Occitanie est la première destination thermique de France devant la Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Ses 29 stations ont accueilli 188 000 curistes en 2017, soit le tiers de la fréquentation nationale²⁷⁹.

Le thermalisme est géré ou soutenu par la puissance publique. Son modèle économique est assis, pour l'essentiel, sur un financement social, le remboursement des cures par l'assurance-maladie. Dans le même temps, l'activité thermique induit des retombées à la fois économiques et financières impactant les collectivités et, plus généralement, l'aménagement du territoire.

Il ressort des contrôles menés par la chambre régionale des comptes Occitanie que l'activité thermique est fondée sur une offre de soins ayant aussi un impact touristique (I). Le modèle économique se révèle par ailleurs fragile (II). La politique thermique doit faire l'objet d'une stratégie plus claire où les activités « thermoludiques » pourraient tenir une place plus importante (III).

²⁷⁹ Presque 600 000 curistes en 2017 sur l'ensemble du territoire national (seuls sont comptabilisés les curistes pris en charge par l'assurance-maladie). Entre + 1 % et + 4 % de fréquentation par an de 2011 à 2017, Occitanie et France entière : source Conseil national des établissements thermaux.

I - L'activité thermale occitane : entre santé et tourisme

Financée par l'assurance-maladie (A), l'activité thermale bénéficie aussi de soutiens financiers locaux (B).

A - Un financement par l'assurance-maladie

La prise en charge des cures thermales par l'assurance-maladie constitue une dépense mal régulée.

1 - Les cures thermales sont prises en charge par l'assurance-maladie ...

Les stations occitanes sont spécialisées par orientation thérapeutique : la rhumatologie (21 stations sur 29) et les voies respiratoires (14 stations) arrivent en première place. La prise en charge dans un établissement autorisé et conventionné, sur prescription médicale, n'est valable que pour une cure par an, d'une durée de 18 jours. Elle comprend les honoraires médicaux et le forfait thermal²⁸⁰.

En 2017, les cures thermales en France, ont constitué, pour l'assurance-maladie, une dépense de 290 M€²⁸¹. Les remboursements représentent 75 % du chiffre d'affaires des établissements thermaux d'Occitanie²⁸².

²⁸⁰ Le forfait thermal correspond à la facturation des soins par l'établissement. Les frais d'hébergement et de transport peuvent faire l'objet d'une prise en charge, sous conditions de ressources.

²⁸¹ Soit 0,16 % de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance-maladie) sanitaire.

²⁸² Selon les données du comité régional du tourisme.

2 - ... mais la dépense est insuffisamment régulée

La prise en charge dépend uniquement de l'éligibilité de l'assuré et du conventionnement de l'établissement, en l'absence de tout critère de pertinence médico-économique²⁸³.

De ce fait, entre 2012 et 2016, sur le plan national, les remboursements de cures thermales ont progressé plus vite (+ 17 %) que l'ensemble des dépenses de soins et de biens médicaux financées par la Sécurité sociale (+ 10 %).

Les mesures de régulation mises en œuvre par l'assurance-maladie se sont révélées insuffisantes²⁸⁴. En dépit de la limitation à une cure par an, la hausse du nombre de curistes²⁸⁵, conjuguée à la revalorisation des tarifs en 2013, a concouru à cette progression.

B - Des soutiens locaux au thermalisme

Au titre du soutien au tourisme, des aides publiques bénéficient aux établissements thermaux, dont la gestion peut être publique ou privée.

1 - Des aides publiques s'insérant dans une stratégie de développement du tourisme ...

a) Une absence de stratégie régionale en matière de thermalisme

Les établissements ont développé une offre, toujours complémentaire, orientée vers le bien-être, relevant du soin non remboursé ou du loisir. Cette diversification à travers le développement du « thermoludisme »²⁸⁶ est encouragée par la région.

²⁸³ Le défaut de fiabilisation des données relatives à la prescription, à la consommation et au remboursement des soins thermaux obère le suivi efficace de l'activité thermique par la CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés) et l'éventuelle adaptation de sa prise en charge.

²⁸⁴ Cette réforme (avenants 9 et 10 à la convention nationale thermique) a plafonné les forfaits thermaux des établissements, en organisant un reste à charge pour les patients, mais a revalorisé les honoraires médicaux, avant de les stabiliser.

²⁸⁵ La fréquentation des établissements thermaux a évolué à un rythme comparable sur le territoire national et en Occitanie (+ 10 % environ entre 2013 et 2017). Cette tendance s'explique, notamment, par le vieillissement de la population.

²⁸⁶ Établissements de bien-être permettant les bains dans l'eau d'une source thermique, sans visée curative. L'« aqualudisme » n'utilise pas d'eau thermique.

Dans ses schémas successifs de développement, elle n'envisage le thermalisme que comme composante du tourisme, au service de l'attractivité du territoire. À la différence de la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie n'a pas développé de plan consacré à la filière thermique.

Un plan thermal régional en Nouvelle-Aquitaine

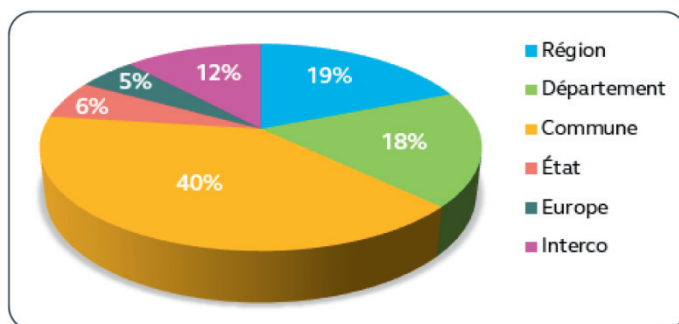
Avec près de 150 000 curistes accueillis en 2017, soit 25 % de la fréquentation nationale, la Nouvelle-Aquitaine est la deuxième région thermique derrière l'Occitanie (188 000 curistes, 31 %), devant Auvergne-Rhône-Alpes (130 000 curistes, 22 %). Son plan de développement de la filière thermique à cinq ans (2017-2022) vise prioritairement le thermalisme de santé.

Les entreprises thermales privées gèrent 95 % du parc. Le plan prévoit de les accompagner, notamment par la mutualisation des achats ou le relais auprès des institutions. L'objectif est d'améliorer l'attractivité des stations par la collaboration avec les collectivités locales en matière de signalétique, de transport ou d'urbanisme. La région souhaite conforter une filière universitaire consacrée au thermalisme et à la prévention en santé afin d'asseoir la légitimité de la médecine thermique et la capacité d'innovation du secteur.

La démarche est favorisée par une organisation territoriale resserrée et une gouvernance unifiée, assurée par AQUI O THERMES, structure fédératrice d'une filière répartie sur seulement 15 stations, contre 29 en Occitanie pour une superficie équivalente. Les deux régions hébergent toutefois un nombre équivalent d'établissements (une trentaine).

b) Des interventions directes émanant pour l'essentiel des communes

Part des financeurs dans les projets d'investissements thermalisme et bien-être sur la période 2011-2016



Source : Cour des comptes, d'après les données du conseil régional

La région est le premier partenaire financier des projets d'équipement des stations. Elle n'a cependant investi qu'un peu moins de 17 M€ sur la période 2011-2016, dont 10 M€ pour le seul établissement de Balaruc-les-Bains²⁸⁷. Sur un montant de 89 M€ de projets aidés par la région depuis 2011, les financements émanent en priorité des communes, à hauteur de 35 M€.

Dans le Gers, le département intervient directement dans la gestion de deux des trois stations thermales. La seule intercommunalité à être intervenue est la communauté d'agglomération du bassin de Thau, dans le cas de Balaruc-les-Bains, pour la construction du nouvel établissement thermal ouvert en 2014. De manière générale, le thermalisme médicalisé a concentré la plus grosse part des aides allouées.

Outre les cas de gestion directe des établissements, le soutien local à l'activité thermale se manifeste essentiellement par des aides à l'investissement ou le financement d'actions de promotion, en articulation avec la stratégie en matière de tourisme, pour proposer aux curistes et à leurs accompagnants activités de loisir et capacités hôtelières.

²⁸⁷ Dans le cadre de ses compétences, la région a cependant concouru à la formation professionnelle d'agents thermaux ainsi qu'à l'amélioration de la desserte des stations.

2 - ... pour une activité aux modes de gestion variés

Le mode de gestion de l'activité thermique découle de la propriété des actifs contribuant à cette activité, l'établissement thermal et les sources d'eau notamment.

14 établissements sur les 31 que compte l'Occitanie sont exploités par des sociétés privées. Ce type d'exploitation est majoritaire dans les établissements les plus fréquentés, comptant plus de 3 000 curistes à l'année. La Chaîne thermique du soleil²⁸⁸ domine le secteur, avec sept établissements en Occitanie, représentant presque 40 % de la fréquentation régionale et 75 % de la fréquentation du secteur privé. Exception faite de Balaruc-les-Bains, les stations apparaissant les plus dynamiques, en matière de fréquentation et de chiffre d'affaires, sont celles dont l'établissement thermal est exploité par ce groupe²⁸⁹.

Dix établissements sont exploités en régie directe (pour six d'entre eux) ou en régie indirecte. Ce mode de gestion publique est le fait de structures implantées dans de petites communes et dont la fréquentation est faible, essentiellement dans le département des Hautes-Pyrénées. Il constitue aussi une solution lorsque l'établissement thermal communal n'a pas trouvé preneur pour son rachat ou son exploitation.

Les autres établissements, en gestion semi-publique, sont exploités par des sociétés d'économie mixte (pour cinq d'entre eux) ou par des sociétés publiques locales (deux). C'est le cas du plus important établissement de la région, Balaruc-les Bains.

II - Un modèle économique fragile

L'activité thermique ne tient pas toutes ses promesses s'agissant des retombées sur l'emploi (A), du développement de zones rurales (B) et de l'état des finances communales (C).

²⁸⁸ Société anonyme actionnaire regroupant 20 stations thermales en France, dont sept en Occitanie, sa principale région d'implantation.

²⁸⁹ Stations de Cazaubon (Barbotan-les-Thermes), Cransac, Le Boulou notamment.

A - Un impact économique mal cerné

S'agissant du territoire occitan, les juridictions financières ont pu relever les difficultés d'évaluation des retombées économiques sur les communes concernées. Le conseil régional n'a pas réalisé de diagnostic sur le poids économique du seul thermalisme. L'impact de ses subventions n'est pas non plus suivi, ni la fréquentation des centres thermo-ludiques mesurée, qui ont tout de même bénéficié de 4,4 M€ de subventions régionales entre 2011 et 2016.

Sur cette période, 18 projets concernant l'activité thermique, cofinancés par la région, ont été menés à terme dans neuf stations thermales. Pour trois d'entre elles²⁹⁰, les investissements réalisés n'ont pas permis d'enrayer la baisse de la fréquentation.

Les données les plus récentes²⁹¹ fournies par le Conseil national des établissements thermaux (CNETh) font état de 60 000 à 90 000 emplois²⁹² estimés au niveau national, dont 14 000 pour la seule Occitanie, soit 2 600 emplois directs²⁹³, 3 000 emplois indirects²⁹⁴ et 8 400 emplois induits²⁹⁵. Pour la région, cela représente 15 % de l'emploi touristique et seulement 0,6 % de l'emploi total.

L'enjeu peut néanmoins être sensible, selon les cas, à l'échelle des communes, compte tenu de leur petite taille. La part de l'emploi lié au thermalisme varie ainsi en fonction du dynamisme de l'établissement, de 2 % (cas de Saint-Lary-Soulan, avec une trentaine d'emplois²⁹⁶) à plus de 50 % de l'emploi communal²⁹⁷ (pour les deux plus importantes stations de la région, Amélie-les-Bains, avec 800 emplois, et Balaruc-les-Bains, avec plus de 1 000 emplois). Dans le département du Gers, les trois stations thermales, représentant 3 % de la population départementale, regroupent un quart des emplois salariés touristiques.

²⁹⁰ Cauterets, Capvern et Luz-Saint-Sauveur.

²⁹¹ Source : bilan social 2017 de la branche.

²⁹² Tous confondus.

²⁹³ Emplois impliquant un contact direct avec les touristes.

²⁹⁴ Emplois des fournisseurs, sous-traitants et prestataires des établissements en contact direct avec les touristes.

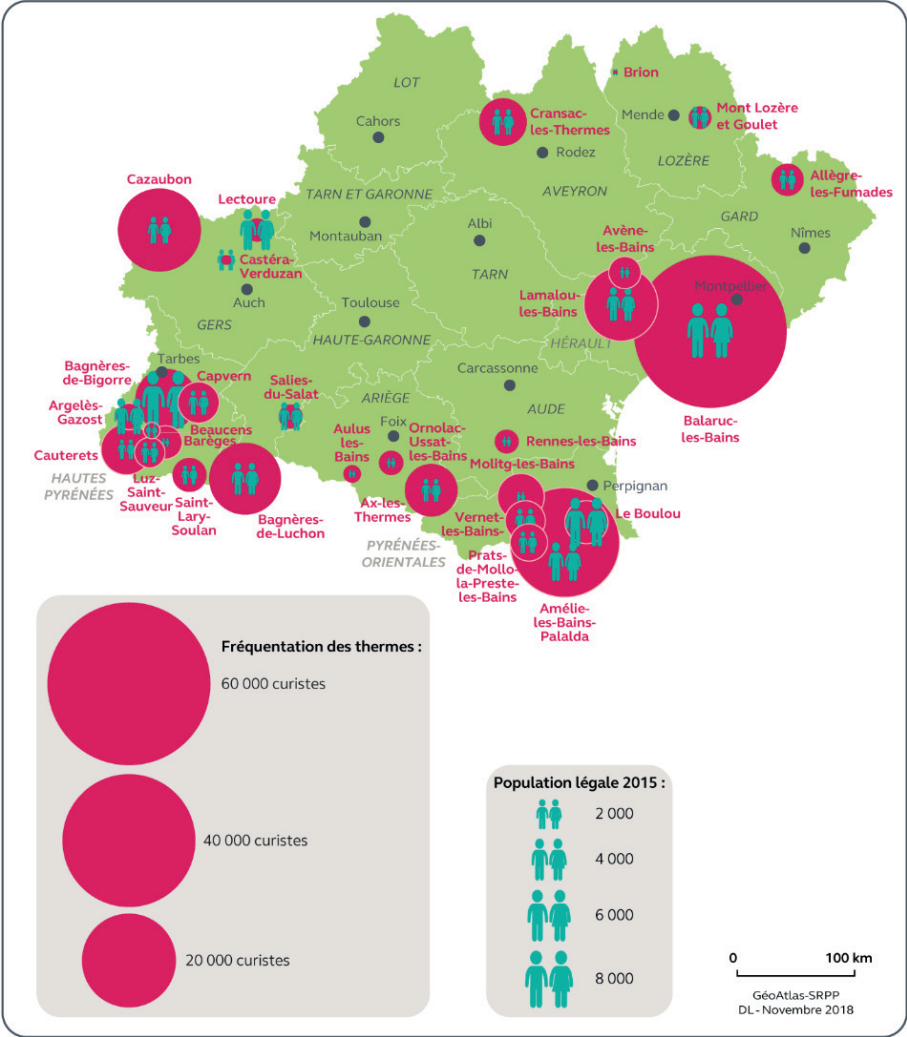
²⁹⁵ Emplois répondant à la demande des personnes en emploi direct ou indirect.

²⁹⁶ Mais Saint-Lary-Soulan est d'abord une station de ski, avant d'être une station thermique.

²⁹⁷ Données 2015, tous emplois confondus, directs, indirects et induits.

B - Un développement imparfait du territoire

Les établissements thermaux d'Occitanie



Source : Cour des comptes d'après données de l'Insee et de l'IGN

1 - Des communes thermales de petite taille et des cures concentrées dans un nombre restreint d'établissements

90 % des communes thermales occitanes²⁹⁸ ont une population inférieure à 5 000 habitants et 45 % en comptent moins de 1 000. Seules Bagnères-de-Bigorre, Balaruc-les-Bains et Le Boulou dépassent ce seuil, sans être au-delà de 7 000 habitants. La population moyenne des communes thermales occitanes est ainsi de 1 820 habitants. Les deux tiers des stations sont implantées dans la zone pyrénéenne.

Cette prédominance des petites communes est particulièrement marquée en région Occitanie, même si elle se retrouve dans l'ensemble de la France, où le ratio est de 69 %. En Nouvelle-Aquitaine, par exemple, les communes thermales, moins nombreuses, sont dans l'ensemble de taille plus importante, pour une moyenne d'environ 6 000 habitants.

Par ailleurs, la fréquentation annuelle moyenne des établissements thermaux occitans entre 2013 et 2016 témoigne d'une grande variabilité, de quelques dizaines ou centaines de curistes à plus de 50 000 pour Balaruc-les-Bains, soit un rapport de plus d'un à cent. La station de Balaruc représente à elle seule plus du quart des parts de marché d'Occitanie, et plus de la moitié si l'on y adjoint Amélie-les-Bains et Barbotan-les-Thermes. La moitié des établissements représente 88,5 % des parts de marché.

La majorité des établissements thermaux occitans (17 sur 31) accueillent entre 1 000 et 5 000 curistes par an. L'activité y est en progression constante depuis 2012, à l'exception de deux stations, Capvern-les-Bains et Luz-Saint-Sauveur. Seuls quatre établissements reçoivent moins de 1 000 curistes par an et sont d'ailleurs, pour trois d'entre eux²⁹⁹, en difficulté.

2 - La concurrence entre stations pénalise l'aménagement du territoire

La présence et l'exploitation de thermes en Occitanie sont conçues comme facteurs de développement de zones le plus souvent rurales, parfois enclavées au sein de territoires montagneux. Or l'implantation des activités et des équipements dans ce domaine ne répond pas toujours aux contraintes existantes, qu'elles soient naturelles ou économiques. Le débit parfois limité des sources thermales peut freiner l'augmentation de la fréquentation et donc l'extension de l'offre. De même, le développement des équipements thermaux fait parfois fi des perspectives en matière de personnel médical ou de capacité d'attraction des curistes.

²⁹⁸ Source Insee population 2015.

²⁹⁹ Castéra-Verduzan, La Chaldette, Beaucens.

Les Hautes-Pyrénées comptent ainsi cinq stations thermales dans un rayon de 30 km. Hormis Argelès-Gazost, ces stations sont confrontées à une baisse de la fréquentation et, conséquemment, à une situation financière dégradée. Dès lors que toutes sont situées sur le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Vallées des Gaves, une recherche de complémentarités pourrait être envisagée.

Une certaine concurrence se trouve, par ailleurs, exacerbée par la similarité des pathologies traitées. Chacun des établissements occitans propose entre une et quatre orientations thérapeutiques, dont font systématiquement partie, soit la rhumatologie, soit les voies respiratoires. Dans le Gers, la station de Lectoure mêle les deux handicaps et subit la concurrence de Casteljaloux, à 70 km dans le Lot-et-Garonne, et surtout de Barbotan-Cazaubon, distante de 60 km, toutes deux également agréées pour le traitement des pathologies rhumatismales. Dans les Pyrénées-Orientales, en revanche, les prestations diversifiées offertes par les quatre stations du sud du département, toutes gérées par le privé, ainsi que la spécificité des affections traitées, leur permettent à toutes de bénéficier d'une hausse de fréquentation.

La région, pour sa part, n'opère pas d'arbitrage entre projets sur le territoire concerné : elle a ainsi subventionné des équipements parfois proches et concurrents, sans s'assurer de la cohérence de son action ni de ses retombées.

C - Des impacts mitigés sur les finances locales

1 - Des caractéristiques financières atypiques

Les communes thermales ont dans l'ensemble des montants de charges et de produits atypiques au regard de leur population, au moins deux fois supérieurs à ceux des autres communes de la région de taille équivalente.

**Tableau n° 1 : les finances des communes thermales occitanes
rapportées aux communes de la même strate**

Mode d'exploitation	Charges de fonctionnement	Produits de fonctionnement	Dépenses d'équipement	Dette
Privé	+ 60 %	+ 55 %	+ 26 %	+ 101 %
Public	+ 228 %	+ 206 %	+ 69 %	+ 230 %
Mixte (SEM, SPL)	+ 102 %	+ 108 %	+ 266 % (*)	+ 213 %
Ensemble	+ 122 %	+ 116 %	+ 119 %	+ 169 %

(*) 87 % hors Balaruc

Elles bénéficient de recettes spécifiques, outre les revenus liés à toute activité économique. Si une part importante des recettes fiscales provenant de l'activité thermale profite au budget de l'État³⁰⁰, les communes tirent essentiellement parti de la taxe foncière sur les propriétés bâties assise sur les bâtiments et hébergements thermaux et, surtout, du prélèvement sur le produit des jeux. En effet, en leur qualité de stations de tourisme, pour la majorité d'entre elles, elles reçoivent des avantages financiers en contrepartie de leurs charges particulières³⁰¹. Elles peuvent aussi accueillir un casino³⁰².

Les établissements publics de coopération intercommunale dont sont membres les communes thermales ne bénéficient qu'à la marge (moins de 5 %) des recettes liées au thermalisme, par le biais de la part intercommunale des impositions économiques³⁰³. Les communes, principaux financeurs, sont également les bénéficiaires locaux essentiels d'une activité sur laquelle elles ont gardé la compétence. Dans le Gers, le thermalisme a généré en 2015 près de 6 M€ de recettes fiscales au profit des collectivités publiques, dont 30 % ont été perçus par les communes et 65 % par l'État.

Une quinzaine de casinos sont implantés dans les stations occitanes. Leurs relations sont régies par conventions de délégation de service public (DSP) prévoyant le taux de prélèvement sur le produit des jeux, les investissements à mener par le délégataire et sa participation à l'animation de la station. Ils ne constituent pourtant une manne financière pour la collectivité qu'à la condition de connaître une activité dynamique. Or, les

³⁰⁰ TVA et impôt sur les sociétés.

³⁰¹ Taxe de séjour, surclassement démographique avec impact sur la dotation globale de fonctionnement.

³⁰² La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a créé une appellation unique de « stations classées de tourisme ». 21 des 29 stations de la région ont obtenu ce classement, qui leur offre divers avantages, et notamment la possibilité d'implantation d'un casino.

³⁰³ Cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

casinos ont connu globalement un recul de leur chiffre d'affaires entre 2007 et 2014, affectant plus particulièrement les structures de moindre importance, confrontées à la concurrence des gros établissements, des jeux en ligne et à une sur-implantation dans certaines zones.

Un certain nombre de casinos des stations thermales d'Occitanie se révèlent ainsi en difficulté, amoindrissant d'autant les recettes procurées par le prélèvement sur le produit des jeux. Ainsi, à Vernet-les-Bains, la convention a été modifiée à plusieurs reprises, portant en 2016 le prélèvement communal à moins de 1 800 €. À l'inverse, certaines communes bénéficient de ressources substantielles liées au casino, allant jusqu'à 65 % des produits de gestion (860 000 €) pour Allègre-les-Fumades.

Au total, l'ensemble des recettes liées directement au thermalisme peut constituer une ressource significative pour certaines stations, telle Cazaubon³⁰⁴, dans le Gers, dont 38 % des produits de gestion émanent de l'activité thermique, ou Balaruc-les-Bains, pour 60 %³⁰⁵.

Les dépenses d'équipement des communes thermales dépassent de 119 % celles de communes de taille équivalente, pour un endettement moyen supérieur de 169 %, s'expliquant par la réalisation d'équipements connexes et d'infrastructures destinés à développer l'activité thermique ou à favoriser son attractivité.

Ces écarts sont plus ou moins marqués selon les communes et surtout les modes d'exploitation des thermes. Les communes dont les établissements thermaux sont exploités en régie présentent des niveaux de charges et de produits, et surtout un taux d'endettement, nettement plus élevés que ceux des communes non thermales de la même strate. Ces communes assument, en effet, à la fois l'exploitation et l'investissement des thermes. Mais le fait que les thermes soient exploités par une société privée ne supprime pas l'écart des ratios financiers avec les communes similaires, même s'il le diminue.

Les communes thermales ont ainsi contracté des dettes de long terme pour le développement de cette activité. Sa pérennité est donc nécessaire pour que ces collectivités puissent faire face, par l'épargne qu'elles dégageront, au remboursement de leurs emprunts.

³⁰⁴ Établissement thermal de Barbotan-les-Thermes.

³⁰⁵ Certaines communes profitent en outre de la rente découlant de l'exploitation de l'eau minérale, telle Bagnères-de-Luchon.

2 - Des stratégies d'investissement parfois hasardeuses

Nombreuses sont les communes ayant conduit des projets d'investissement dont les résultats financiers se sont révélés inférieurs aux prévisions. Les efforts consentis n'ont, en effet, pas contribué à augmenter significativement la fréquentation des établissements en régie. Or le nombre de curistes détermine les recettes d'exploitation, donc la capacité d'autofinancement des investissements.

Les établissements occitans exploités en régie ont réalisé au total 6,3 M€ de dépenses d'équipement entre 2012 et 2016, soit un investissement moyen³⁰⁶ de 65 € par curiste, contre 33 € pour la Chaîne thermale du soleil. Cet écart s'explique par la disproportion des fréquentations entre ces types d'établissements, alors même que le montant des investissements nécessaires, en matière de conformité sanitaire ou de qualité hôtelière, est peu sensible à la fréquentation. Le retour sur investissement prévisible des dépenses d'équipement des régies publiques est donc deux fois inférieur à celui de la Chaîne thermale du soleil³⁰⁷.

La commune de Salies-du-Salat, en Haute-Garonne, a ainsi engagé 1,6 M€, montant correspondant à plus du tiers de son budget consolidé et principalement couvert par des emprunts, pour la construction d'un centre de remise en forme « thermoludique ». Le fonctionnement du budget annexe de ce centre, en dépit d'une croissance dynamique, demeure grevé depuis 2013 par un résultat financier très déficitaire en raison du poids des charges d'intérêt. L'équilibre financier ne peut être atteint que par le versement d'une subvention représentant plus du tiers des ressources tirées de cet équipement.

³⁰⁶ Rapporté à la fréquentation 2015.

³⁰⁷ Le cas de la station de Lamalou-les-Bains est, tout de même, emblématique de l'insuffisant retour pour la collectivité d'une activité thermale florissante. On y constate une exploitation qui s'appauvrit (l'excédent brut de fonctionnement a chuté de plus de 50 % depuis 2010) et un endettement élevé de la commune. La fermeture du casino en 2016, à la suite de pertes d'exploitation récurrentes, prive, par ailleurs, la commune des recettes liées au produit des jeux.

III - Une offre thermique à restructurer dans un cadre normatif différent

Une réponse à la précarité de la situation financière de nombreuses stations (A) pourrait être apportée, dans un cadre rénové de prise en charge par l'assurance-maladie (B), à la fois par une diversification de l'offre (C) et par des regroupements à l'échelle des intercommunalités (D).

A - Une pérennité incertaine pour de nombreuses stations

Seule une minorité des stations occitanes tire réellement parti de la présence d'un établissement thermal sur leur territoire. Tel est le cas pour Cazaubon dans le Gers, Ax-les-Thermes dans l'Ariège, Cransac dans l'Aveyron, Le Boulou dans les Pyrénées-Orientales et Balaruc-les-Bains dans l'Hérault. Leur succès est parfois conforté par des activités annexes en lien avec leur situation géographique, le tourisme balnéaire pour Balaruc, ou le ski pour Ax-les-Thermes. L'environnement et l'accessibilité sont en effet des critères de choix pour le curiste, dans le cadre privilégié par l'assurance-maladie de la proximité de la station avec le domicile³⁰⁸.

Certaines stations sont dans une situation intermédiaire, bénéficiant d'une activité thermique dynamique, source de retombées économiques, mais pas de recettes supplémentaires, et subissant parfois les conséquences d'investissements trop lourds engendrés par la présence des curistes. Pour les autres, tant l'activité elle-même que les finances de la commune apparaissent fragiles.

Plusieurs stations des Hautes-Pyrénées, mais aussi de Haute-Garonne, subissent un déclin de leur activité, conjugué à une situation financière délicate. Barèges, Bagnères-de-Luchon et Luz-Saint-Sauveur en particulier pâtissent d'un fort endettement avec pour conséquence une capacité d'autofinancement nette négative, alors même qu'elles bénéficient de subventions d'équipement de la région. La question de leur pérennité est ainsi posée³⁰⁹.

³⁰⁸ Remboursement des frais de transport, sous conditions de ressources, à hauteur du coût correspondant à celui de la station la plus proche.

³⁰⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. L'avenir des stations de ski des Pyrénées, un redressement nécessaire, des choix inévitables. La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 2 : données financières de trois stations fragiles

Commune	Population	Curistes	CAF brute	CAF nette	Dette
	2015	2016	2017		
Barèges ³¹⁰	180	2 560	223 449	- 443 600	1 716 400
Bagnères-de-Luchon	2 380	11 680	1 138 685	- 72 067 ³¹¹	10 223 400
Luz-Saint-Sauveur	982	2 086	579 473	- 320 400	5 984 700

Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion retraités

Les thermes gérés en régie sont souvent confrontés à une rentabilité insuffisante, révélée par la faiblesse des ratios entre le résultat net et le chiffre d'affaires, comme à Capvern, dont le budget des thermes affiche une rentabilité d'environ 3 %. À l'exception de trois stations, les budgets annexes des thermes présentent des déficits nécessitant une subvention d'équilibre récurrente du budget principal, représentant un tiers des ressources dans la plupart des cas et pouvant aller jusqu'à plus de 80 % comme à Castéra-Verduzan. Ainsi, le département du Gers, qui gère en régie deux établissements thermaux, est contraint d'équilibrer son budget annexe thermal à hauteur d'1 M€ annuel.

Par ailleurs, les contraintes spécifiques au secteur thermal apparaissent, dans l'ensemble, mal appréhendées. Un déficit démographique de médecins, voire de personnel paramédical, est d'ores et déjà sensible dans plusieurs stations thermales isolées, telles Barèges ou Vernet-les-Bains. Il pourrait à court terme concerner l'ensemble des stations, les plus de 50 ans composant les trois-quarts de l'effectif des médecins thermaux.

En outre, du fait de leur petite taille, les communes thermales ne disposent pas de l'ingénierie technique, financière ou juridique nécessaire à la bonne réalisation des projets. En raison d'une modification du projet initial de construction d'un centre de remise en forme, la commune de Saint-Lary-Soulan (850 habitants) a ainsi été conduite à verser 2,5 M€ d'indemnité d'éviction à son délégataire, pour rupture anticipée de la DSP d'exploitation des thermes.

³¹⁰ La commune de Barèges participe à 60 % au syndicat intercommunal à vocation unique qui gère les thermes, et dont la situation financière est dégradée.

³¹¹ CAF nette retraitée des prêts relais contractés en 2017.

B - Adapter le cadre du thermalisme aux enjeux de santé publique

1 - Consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermique

Les contrôles sanitaires réalisés dans les établissements thermaux occitans, à la fois par les exploitants et surtout par l'agence régionale de santé, sont en augmentation depuis 2013. Ils font état, en 2016, de taux de non-conformité de 6 % ou 10 % selon le type de prélèvement. Entre 2012 et 2016, le nombre de cas de non-conformité progresse, cependant, trois fois plus vite que le nombre de contrôles. Ce constat est toutefois à tempérer, compte tenu du renforcement des normes sanitaires au cours de cette période³¹². Seule la moitié des établissements a atteint l'objectif d'absence totale de contamination hydrique. À la suite de contrôles, quatre établissements occitans ont fait l'objet d'une mise en demeure préfectorale en 2016 et 2017, voire, dans un cas, d'une procédure de suspension d'agrément.

Le suivi de la qualité des eaux thermales par les exploitants thermaux doit donc être encore renforcé. La garantie de qualité des eaux doit être apportée par les exploitants thermaux par un suivi renforcé, sous contrôle de l'ARS.

2 - Établir le lien entre service médical rendu et prise en charge

Les taux de remboursement par l'assurance-maladie des frais médicaux d'une cure thermique sont fixés en loi de financement de la sécurité sociale. Compris entre 65 %³¹³ et 70 %³¹⁴, ils sont identiques ou supérieurs à ceux des médicaments à service médical rendu majeur ou important or les conditions de leur remboursement, organisées par une convention entre assurance-maladie et exploitants thermaux³¹⁵, dérogent aux dispositions du code de la sécurité sociale à plusieurs égards.

³¹² Notamment, celles prévues par l'arrêté du 22 octobre 2013 relatif aux analyses de contrôle sanitaire et de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique.

³¹³ Forfait thermal.

³¹⁴ Forfait de surveillance médicale et pratiques médicales complémentaires.

³¹⁵ Convention nationale destinée à organiser les rapports entre les caisses d'assurance maladie et les établissements thermaux.

Il en est ainsi de la définition des actes et prestations mais aussi de leur inscription sur la liste des actes et prestations ouvrant droit à prise en charge, faute d'un avis préalable de la Haute autorité de santé (HAS)³¹⁶. Quant à l'évaluation du service rendu, relevant en droit de la HAS qui n'en a jamais été saisie par la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS), elle est réputée faire l'objet d'études par une association³¹⁷ financée par les acteurs de la filière, exploitants et collectivités.

Il conviendrait d'aligner les procédures relatives aux soins thermaux sur celles prévues pour les autres actes professionnels par le code de la sécurité sociale. L'échéance de l'actuelle convention 2018-2022 entre assurance-maladie et acteurs du thermalisme pourrait en être l'occasion.

Par ailleurs, porter à une durée déterminée l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements délivrée par les préfetures, actuellement accordée sans limitation de durée contrairement aux autorisations d'activité hospitalières, contribuerait à garantir la sécurité sanitaire des installations par une évaluation plus régulière.

Les soins thermaux : un service médical rendu à confirmer

Plusieurs pays prennent en charge les cures thermales³¹⁸ (Allemagne, Espagne, Hongrie, Islande, Russie et Tunisie). Les propriétés thérapeutiques des eaux sont souvent considérées comme acquises, dès lors qu'elles présentent un certain nombre de caractéristiques en termes de composition et/ou de température.

Seuls quelques pays se fondent sur des études cliniques ou des tests. Elles relèvent, en France, de l'Association française pour la recherche thermale (AFRETH) dont l'indépendance par rapport aux financeurs sera mieux assurée par une complète séparation entre conseil d'administration et conseil scientifique.

³¹⁶ Article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale.

³¹⁷ Association française pour la recherche thermale (AFRETH).

³¹⁸ Dans des proportions très variables, selon le profil des curistes (personnes âgées, affiliés à un certain régime), les soins prodigués, la prescription médicale.

C - Diversifier l'offre thermique et adapter la durée des cures

Les stratégies de diversification de l'offre thermique engagées par les stations ne doivent pas faire l'impasse sur les conditions de viabilité des projets, à commencer par le niveau de la ressource en eau thermique ou les possibilités de recrutement de personnel spécialisé, sans oublier les contraintes financières.

En ignorant ces exigences, quelques stations, comme Saint-Lary-Soulan ou Lectoure, ont connu un échec relatif de leur tentative de diversification « thermoludique ». En revanche, l'activité de loisir, de type spa, indépendante du besoin en eau thermique, peut être complémentaire ou exclusive de l'offre conventionnée, comme aux États-Unis.

Les États-Unis, un modèle alternatif qui fonctionne à moindre frais

Aux États-Unis, en 2015, 19 Md\$ de revenus ont été générés par les spas. Le pays présente un profil atypique : l'économie du bien-être s'est développée ces vingt dernières années, sans lien ou presque avec les éventuelles vertus thérapeutiques des eaux. Ainsi, malgré la présence de plus de 1 600 sources d'eau thermique, seuls 220 établissements, parmi les 24 400 spas du pays, disposent d'une source thermique. Seuls les systèmes assurantiels publics réservés à des publics ciblés (*Medicare* et *Medicaid*) prennent en charge, dans certains cas, une partie des frais au titre de soins complémentaires. Les établissements thermaux peuvent, de surcroît, bénéficier d'un soutien public en tant qu'industries liées au tourisme.

La durée gagnerait à être modulée à la baisse en fonction des patients et du problème de santé à traiter. Dès lors que le service médical rendu (SMR) serait défini par la Haute Autorité de santé, la substitution d'un système modulable au système forfaitaire actuel de 18 jours permettrait de proposer des séjours plus courts et, ainsi, de répartir la patientèle sur différents types de cure, pour un coût moindre pour l'assurance-maladie. La diversification est d'ores et déjà assumée par certains établissements thermaux, en-dehors de toute prise en charge.

D - Repenser l'aménagement du territoire

La réflexion sur une mutualisation de l'activité n'a pas vraiment progressé en Occitanie. Le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Vallées-des-Gaves en est une illustration, conjuguant multiplicité et proximité des stations, instabilité des modes de gestion et dégradation des équilibres financiers. Quatre stations y sont gérées par quatre personnes publiques distinctes.

Le transfert de l'activité thermique à l'intercommunalité³¹⁹, compétente en matière de développement économique, serait de nature, par la spécialisation de chaque station, à favoriser une meilleure adéquation entre satisfaction des besoins de la clientèle et développement raisonné.

L'existence, dans certains cas, de bassins d'hébergement situés en-dehors de la commune siège de l'établissement thermal milite en faveur d'une telle mutualisation. Un choix pourrait ainsi être opéré à l'échelle intercommunale entre thermalisme médicalisé et thermalisme de loisir ou de bien-être, selon les spécificités et les atouts de chaque station.

L'accompagnement des investissements nécessaires aux restructurations potentielles pourrait être pris en charge par la région, dans le cadre d'une stratégie ciblée sur l'activité thermique, par-delà ses incidences touristiques. Dans son nouveau schéma de développement du tourisme et des loisirs (2017), la région envisage déjà un conventionnement avec les territoires pour la coordination et le suivi des projets, notamment, au cas par cas, avec les EPCI.

Il pourrait comporter un volet propre au thermalisme, avec la création d'un fonds public local de soutien à cette activité, d'un montant équivalent au plus à celui des aides locales actuellement allouées, qui viserait, pour les sites menacés de fermeture, à contribuer au développement d'activités nouvelles.

Des groupements thermaux, à la manière de ceux créés en Nouvelle-Aquitaine, pourraient aussi être instaurés en Occitanie et constituer un moyen de mutualiser les réflexions sur l'identité spécifique de chaque station, les offres innovantes ou la formation professionnelle. La création de la fédération thermique d'Occitanie en 2016 constitue un premier pas en ce sens.

³¹⁹ Lorsque la compétence est assise sur des biens indivis, la faisabilité juridique de son transfert vers une structure tierce étendue à d'autres collectivités que celles de leurs propriétaires devra être examinée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les collectivités territoriales occitanes n'ont pas su opérer une distinction nette entre thermalisme médical et de bien-être. L'activité reste donc hybride, entre santé et confort, et ne génère pas systématiquement, loin s'en faut, des richesses pour les territoires concernés. Son modèle économique doit être impérativement revu.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À la CNAM, l'UNCAM et la HAS :

- 1. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, faire établir par la HAS un avis relatif à l'inscription ou à la radiation de chacun des actes et prestations thermaux sur la liste des actes et prestations ouvrant droit à prise en charge ou remboursement ;*
- 2. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, étudier la possibilité de différencier les durées des cures selon les indications médicales, dès lors que la réalité du SMR aura été établie par la HAS.*

À l'État :

- 3. porter à une durée déterminée l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements thermaux.*

Aux communes thermales occitanes :

- 4. transférer la gestion des établissements thermaux publics à leurs EPCI.*

À la région Occitanie :

- 5. renforcer le groupement thermal mis en place à l'échelle de l'Occitanie ;*
 - 6. mettre en place un fonds public local de soutien à la restructuration de l'activité thermique.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	454
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	457
Réponse de la présidente du collège de la Haute Autorité de santé (HAS)	458
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés - Union nationale des caisses d'assurance maladie	459
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	460
Réponse du président du conseil départemental du Gers.....	462
Réponse commune du président de la Communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves et du maire de Cauterets	463
Réponse du maire d'Amélie-Les-Bains-Palalda.....	465
Réponse du maire d'Ax-les-Thermes	469
Réponse du maire de Bagnères-de-Bigorre	471
Réponse du maire de Bagnères-de-Luchon	472
Réponse du maire de Balaruc-les-Bains	474
Réponse du maire de Barèges.....	480
Réponse du maire de Cransac-les-thermes	481
Réponse du maire de Lamalou-les-Bains	484
Réponse du maire de Saint-Lary-Soulan	486
Réponse du maire de Vernet-les-Bains.....	487
Réponse de la présidente du conseil d'administration de l'Association française pour la recherche thermale (AFRETH)	488
Réponse du président du Conseil national des établissements thermaux (CNETH)	495
Réponse de la présidente de la Chaîne thermale du soleil (CTS)	500

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Directeur de l'Agence régionale de santé Occitanie, Pyrénées-Méditerranée
Président de la région Nouvelle-Aquitaine
Maire de la commune d'Allègre-les-Fumades
Maire de la commune d'Argelès-Gazost
Maire de la commune de Castéra-Verduzan
Maire de la commune de Cazaubon - Barbotan-les-Thermes
Maire de la commune du Boulou

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président Sète Agglopôle Méditerranée
Maire de la commune de Beaucens
Maire de la commune de Capvern
Maire de la commune de Lectoure
Maire de la commune de Luz-Saint-Sauveur
Maire de la commune de Salies-du-Salat
Président du Syndicat intercommunal pour la modernisation et l'exploitation des thermes de Barèges
Directeur de la Station thermale de La Chaldette
Président de la société d'économie mixte pour le développement touristique de la Lozère (SELO)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Dans la partie B-2 et en conclusion, la Cour formule une recommandation nouvelle qui ne figurait pas dans le relevé d'observations provisoires (R.O.P.) précédemment transmis, concernant les autorisations d'exploiter une eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques dans les établissements thermaux. En effet, il est proposé de porter ces autorisations, qui sont actuellement soumises à un délai de caducité (en l'absence de mise en service des installations dans un délai de cinq ans ou d'interruption de l'exploitation pendant trois années consécutives) à une durée déterminée dans l'objectif de mieux garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales par une évaluation plus régulière des établissements thermaux.

Bien que ces autorisations soient délivrées, depuis l'adoption du décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007³²⁰, pour une durée illimitée, le Code de la santé publique (CSP) prévoit plusieurs procédures modificatives au titre des articles R. 1322-12 à R. 1322-15. L'exploitant de l'établissement thermal est notamment tenu de déclarer au préfet tout projet de modification des installations et des conditions d'exploitation qui peuvent donner lieu, selon la situation concernée, à une modification de l'autorisation ou à sa révision globale. Par ailleurs, comme en dispose l'article R. 1322-14 du CSP, dès lors que le maintien de certaines dispositions n'est plus justifié ou que des prescriptions supplémentaires s'imposent pour garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales, un arrêté modificatif peut être pris par le Préfet.

Les exploitants des établissements thermaux sont par ailleurs tenus d'assurer une surveillance de la qualité de l'eau thermale distribuée et de se soumettre au contrôle sanitaire exercé par les Agences régionales de santé (ARS). Conformément aux dispositions de l'article R. 1322-40 du CSP, ce contrôle sanitaire comprend toute opération de vérification du respect des dispositions législatives et réglementaires relative à la sécurité sanitaire des eaux thermales et notamment l'inspection des installations, le contrôle des mesures de sécurité sanitaire mises en œuvre par l'exploitant ainsi que la réalisation d'un programme d'analyse de la qualité de l'eau. Par ailleurs, s'il est démontré que l'exploitation ou l'usage de l'eau constitue un danger pour la santé des personnes, il peut être demandé à l'exploitant de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes ou être décidé d'interrompre l'exploitation selon les dispositions de l'article R. 1322-44-8 du CSP. Enfin, les agents habilités et assermentés de PARS peuvent réaliser, pour le compte du Préfet, des contrôles sur site et des

³²⁰ Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine.

inspections des établissements thermaux. Dans le prolongement, il peut être prononcé, le cas échéant, des sanctions administratives allant jusqu'à la suspension de la production et de la distribution de l'eau. Aussi, le dispositif législatif et réglementaire existant apparaît suffisant pour garantir la sécurité sanitaire des eaux thermales distribuées dans les établissements thermaux. Par ailleurs, le fait de limiter la durée des autorisations d'exploiter engendrerait une charge injustifiée, tant pour les exploitants des établissements thermaux que pour les services de l'Etat.

Dans ce document, au B-I, la Cour souligne la nécessité de renforcer le contrôle sanitaire de la qualité des eaux thermales pour la région Occitanie dans la mesure où le taux de non-conformité des prélèvements d'eau thermale évolue en 2016, entre 6 et 10 % environ selon la localisation du prélèvement. Il est à noter qu'une grande partie des non-conformités rencontrées sont le plus souvent ponctuelles et donnent lieu à des mesures de gestion ad hoc, selon les modalités de gestion proposées par circulaires³²¹, permettant un rétablissement rapide de la qualité de l'eau. Depuis 2013, les modalités de surveillance et de contrôle sanitaire des eaux thermales ont été renforcées et sont précisées par l'arrêté du 22 octobre 2013 modifié³²² qui définit des programmes d'analyses et fixe des fréquences de prélèvements d'échantillons d'eaux par catégorie de soins thermaux. Basés sur les recommandations du Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPF), les critères de qualité microbiologique des eaux thermales retenus dans la réglementation française en 2000, à la ressource ainsi qu'aux points d'usage, sont particulièrement stricts. Ils visent à répondre à l'objectif de haute qualité microbiologique et de sécurité sanitaire des eaux thermales utilisées à des fins thérapeutiques auprès de patients potentiellement âgés, immunodéprimés ou atteints d'affections graves et chroniques. En outre, contrairement à l'eau potable, les traitements autorisés sur les eaux thermales sont très limités afin de préserver la valeur thérapeutique de ces eaux. Ils ne doivent en aucun cas modifier la composition de l'eau dans ses constituants essentiels autres que ceux faisant l'objet du traitement et ne visent qu'à prévenir les risques sanitaires spécifiques à certains soins. Hormis le cas particulier des piscines thermales qui peuvent faire l'objet

³²¹ Circulaire DGS/VS4/2000/336 du 19 juin 2000 relative à la gestion du risque microbien lié à l'eau minérale dans les établissements thermaux et circulaire DGS/SD7A/2001/575 du 29 novembre 2001 relative à l'enquête sur le bilan de la mise en œuvre de l'arrêté du 19 juin 2000 modifiant l'arrêté du 14 octobre 1937 modifié relatif au contrôle des sources d'eaux minérales.

³²² Arrêté du 22 octobre 2013 modifié relatif aux analyses de contrôle sanitaire et de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique.

des mêmes traitements de désinfection que les piscines à usage collectif, la désinfection chimique de l'eau thermale y est interdite. Au regard des éléments sus cités, le constat d'une qualité insuffisante des eaux thermales apparaît discutable, notamment en l'absence de données cliniques s'agissant des établissements thermaux de cette région.

Le thermalisme étant thérapeutique par nature, il semble que les terminologies « thermalisme médical » et « thermalisme de bien-être » soient inadaptées. Il est souhaitable d'employer préférentiellement le terme « thermoludisme » s'agissant des activités à caractère récréatif ou de bien-être utilisant de l'eau thermale, proposées dans certains établissements thermaux et centres thermoludiques.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La Cour constate dans son rapport que certaines stations thermales situées au sein de cette région présentent une situation financière fragile pouvant remettre en cause la pérennité de leurs activités. De ce fait, la Cour observe que certaines stratégies d'investissement sont hasardeuses, car fondées sur des prévisions trop ambitieuses. Elles n'ont en effet pas entraîné d'augmentation significative de la fréquentation des établissements. Le maillage de l'offre de services au niveau du territoire régional amène certains établissements à être en concurrence entre eux au lieu de pouvoir apporter à leurs patients une offre variée et complémentaire. Il serait donc nécessaire de redéfinir ces activités sur le territoire régional, que ce soit dans la déclinaison des prestations proposées au titre de l'offre de soins ou bien dans l'équilibre entre les activités de santé et le développement d'activités commerciales connexes de type thermoludiques ou de bien-être.

Par ailleurs, une meilleure répartition des compétences entre les communes où se situent les établissements et l'intercommunalité serait de nature à rationaliser le déploiement de l'activité thermale sur le territoire, notamment par le renforcement des mutualisations. L'intercommunalité pourrait ainsi, comme le recommande la Cour, prendre en charge la gestion des activités thermales et assurer la mise en œuvre d'une stratégie cohérente, notamment par la définition d'une offre mieux répartie sur le territoire.

Dans le cadre du développement économique et touristique de la région, l'intercommunalité pourrait également, en lien avec la région, être responsable de la détermination et du suivi des programmes d'investissements afin de s'assurer de leur adéquation à la nécessaire restructuration du secteur et de la soutenabilité de leur financement par les établissements et les communes.

La mise en œuvre d'un fonds de soutien en faveur des établissements les plus en difficulté, financé par la solidarité au niveau local, pourrait également être envisageable, comme le recommande la Cour, afin de les accompagner dans une stratégie d'évolution durable de leur modèle économique.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU COLLÈGE DE LA HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS)

La Haute Autorité de santé propose d'apporter les contributions jointes ce courrier.

La HAS souhaite insister sur la nécessité d'une part, de disposer d'un corpus suffisant de données scientifiques tant quantitatif que qualitatif ; d'autre part, que ce corpus distingue les bénéfices cliniques des cures thermales indication par indication.

Il paraît donc indispensable de continuer à encourager toute action de recherche clinique visant à constituer ce corpus qui doit être acquis préalablement à toute évaluation par la HAS.

Le projet de rapport évoque la procédure d'avis de la HAS. La HAS peut apporter sur ce point des compléments d'information : malgré de nombreuses réunions (en 2007, 2008 et 2009) animées par la Direction de la sécurité sociale ce même article L. 162-1-7-2 du CSS n'a jamais fait l'objet d'un décret d'application. En revanche, son alter ego, l'article L. 162-1-7 du CSS, qui définit la liste des actes et prestations, a bénéficié d'un décret ayant permis l'établissement de cette liste par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam), avec des avis préalables de la HAS. A la recommandation de la Cour de mise en place effective de la procédure décrite à l'article L. 162-1-7-2 du CSS, avec notamment une évaluation par la HAS, la HAS suggère la réalisation préalable des étapes suivantes :

- *La prise d'un décret d'application (voir remarque supra) ;*
- *Une description des soins médicaux remboursés, plus précise que ce qu'elle est actuellement, avec les soins effectivement réalisés, comprenant :
 - leur durée, leur fréquence, leur nature... ;
 - leurs indications, c'est-à-dire l'établissement d'une véritable « liste des soins thermaux », à l'instar de la liste des actes et prestations de l'article L. 162-1-7 du CSS.*

La réalisation d'un bilan des études cliniques financées par l'AFRETH, en regard du périmètre de remboursement actuel des soins thermaux, et plus généralement l'acquisition suffisante de données scientifiques montrant l'intérêt de ces soins thermaux. En effet, en l'absence de telles données, la démarche s'expose au risque de nombreuses évaluations négatives de la HAS. Dans l'hypothèse où celles-ci seraient suivies par l'Uncam, la HAS insiste sur le risque de déremboursement massif de ces soins. Ce scénario, qui pourrait être à l'origine de la non prise du décret d'application dans les années ayant suivi la LFSS pour 2007, n'est pas discuté dans le projet de rapport.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE
DES TRAVAILLEURS SALARIÉS - UNION NATIONALE
DES CAISSES D'ASSURANCE MALADIE**

Cette enquête, tout en s'appuyant sur l'analyse spécifique de la situation de la région Occitanie, vous conduit à deux recommandations ayant trait aux modalités nationales de prise en charge, par l'Assurance maladie, des soins thermaux.

L'encadrement des cures thermales repose depuis une vingtaine d'année sur une convention nationale organisant les rapports entre l'Assurance maladie et les établissements thermaux, ce qui a notamment conduit à une normalisation des tarifs des soins thermaux. La dernière convention nationale thermale, signée le 8 novembre 2017 pour la période 2018-2022, fixe à cet égard plusieurs objectifs : mettre l'accent sur l'égal accès des assurés sociaux à un thermalisme de qualité, tant sur le plan thérapeutique que celui de la sécurité sanitaire et des normes existantes pour les installations, poursuivre la démarche de maîtrise médicalisée des dépenses thermales déjà initiée dans les conventions antérieures, tenir compte des processus d'évaluation et d'expérimentation de nature à renforcer l'efficacité thérapeutique des traitements thermaux et, enfin, concourir à une démarche de recherche et d'observation de l'amélioration du service thermal rendu.

La Cour s'inscrit dans cette approche conventionnelle et émet deux recommandations dans la perspective d'une future révision de la convention nationale.

La première recommandation de la Cour vise à faire établir par la HAS un avis relatif à l'inscription ou à la radiation de chacun des actes et prestations thermaux ouvrant droit à charge ou remboursement. Cette recommandation fait écho au constat que si les actes en rapport avec le thermalisme (consultations, pratiques médicales complémentaires) sont effectivement inscrits à la nomenclature générale des actes professionnels depuis sa version initiale, aucune nouvelle inscription d'acte en rapport avec le thermalisme n'a eu lieu depuis 1995. Depuis cette date, aucun nouvel avis de la HAS n'a ainsi été produit pour l'inscription d'actes relatifs au thermalisme. C'est pourquoi l'Assurance maladie accueille favorablement cette recommandation, tout en insistant d'une part sur la nécessaire coordination de ces travaux avec les missions de l'AFRETH et d'autre part sur l'ampleur de l'ambition ici affichée.

La Cour recommande également d'« étudier la possibilité de différencier les durées des cures selon les indications médicales, dès lors que la réalité du SMR aura été établie par la HAS ». Cette perspective apparaît également pertinente et devra être discutée, avec les partenaires conventionnels, en amont de la prochaine convention.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Avant de répondre de manière plus précise à vos recommandations, je souhaite tout d'abord vous faire part des actions engagées par la Région Occitanie dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs, adopté lors de l'Assemblée Plénière du 30 juin 2017, et qui constituent à mon sens des éléments de réponse tangibles à certaines observations contenues dans le rapport.

En effet, dès le début de l'année 2018, le Conseil Régional a missionné le cabinet « EY » pour effectuer un état des lieux et définir une stratégie et un programme d'action de la future politique de développement des filières thermales et le bien-être / thermo-ludisme de la Région Occitanie Pyrénées Méditerranée, à l'horizon 2030. Les résultats de cette mission viennent d'être rendus et feront l'objet de plans d'actions opérationnels, dès l'année 2019.

L'étude a tout d'abord révélé le rôle de « leader » que doit prendre la région Occitanie en matière de thermalisme avec :

- 188 000 curistes, 6 millions de nuitées qui positionne la région pour la 1ère région thermique française ;
- 120 millions de retombées économiques directes (les curistes dépensent en moyenne 40 à 50 euros par jour) ;
- Près de 2 000 emplois directs ;
- 29 stations thermales en Occitanie caractérisées par une très grande hétérogénéité (thérapeutique et sur le plan économique avec des capacités d'investissement et de développement très inégales).

Par ailleurs, l'étude met en exergue les forts besoins en investissements de la filière thermique, dont les projets nécessitent d'être attractifs pour les investisseurs publics et privés.

La stratégie proposée se structure en 3 axes :

- augmenter « l'effet de levier » des investissements régionaux notamment par la possibilité de mettre en place un comité des financeurs, par le lancement d'appels à manifestation d'intérêts de projets de sites ou encore par la mise en place d'un système d'évaluation de l'impact économique de la filière thermique ;
- faire du thermalisme et du thermoludisme des leviers de développement Touristique pour les Territoires : « Cluster tourisme et thermalisme », solution de transport gare/station thermique et station/sites touristiques ;
- conforter la place de numéro 1 de la destination thermique occitane en misant sur la qualité et l'innovation : campagne de communication à l'occasion des « Thermalies », études stratégiques préalables aux investissements (par station), participation aux rencontres européennes du thermalisme, etc.

Sur la question de la nécessité de mettre en place un fonds public local de soutien à la restructuration de l'activité thermique, plusieurs actions viennent d'être initiées et aboutiront dès 2019.

La Région Occitanie, en partenariat avec la Banque Européenne d'investissement, a décidé de la création d'un fonds d'intervention tourisme doté de 100 millions d'euros, géré par un gestionnaire dédié. Ce fonds est mobilisable par les porteurs de projets publics, parapublics et privés en phase de création ou de développement, sous la forme de prêts subordonnés. Il est destiné à mobiliser les financements bancaires et à combler en partie la défaillance du marché en intervenant aux côtés des acteurs bancaires, qui participent, sous forme de prêts classiques. Les premiers dossiers d'investissement seront examinés par le gestionnaire du Fonds tourisme dès 2019, parmi lesquels figureront les stations thermales.

En effet, les outils régionaux d'accompagnement de la filière, essentiellement sous forme de subvention, restent insuffisants pour répondre à l'urgence d'investir formulée par les stations thermales. À ce stade nous avons recensé environ 100 projets liés au thermalisme totalisant 280 M€ d'investissements.

De même, une réflexion est en cours pour s'appuyer sur la politique foncière régionale, afin d'accompagner les mutations des stations thermales régionales, en partenariat avec d'autres institutions (Caisse des Dépôts) et des partenaires privés.

Enfin, la future politique d'investissement de la filière thermique ne pourra être efficace sans qu'elle soit accompagnée par une stratégie marketing, de promotion et de communication forte. Cette stratégie se déploiera notamment au travers de la Commission Thermale, mise en place par le Comité Régional du Tourisme d'Occitanie.

Ainsi, et comme vous pouvez le constater, la Région Occitanie, consciente de sa responsabilité en la matière, mène des actions fortes visant à maintenir sa position de premier rang en France. Dès 2019, une nouvelle stratégie en faveur de la filière thermique en Occitanie sera mise en œuvre, permettant ainsi de structurer et de consolider celle-ci, essentielle pour le territoire régional et son économie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU GERS

Pour ce qui concerne ma collectivité et comme j'ai pu le signifier à la Chambre Régionale des Comptes lors des conclusions de son rapport spécifiquement applicable au Gers, j'ai mis en œuvre un plan de sortie de l'activité thermique, ce qui est d'ores et déjà effectif pour le site de Lectoure et qui le sera pour la station de Castéra-Verduzan au terme de l'année 2019.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PYRÉNÉES VALLÉES DES GAVES ET DU MAIRE DE CAUTERETS

Nous prenons note de l'analyse du marché actuel du thermalisme, nombre de clients, nombre de stations, nombre d'indications thérapeutiques, contexte réglementaire, modes de gestion publics et privés...

Concernant la situation singulière du territoire de la Vallée des Gaves dans les Hautes-Pyrénées, nous vous apportons quelques précisions :

- *la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves n'a pas pu intégrer de compétence thermique ;*
- *les quatre stations thermales bénéficient de mode de gestion divers, Argelès-Gazost et Luz Saint-Sauveur en régie municipale, Barèges par le biais d'un syndicat de communes, Cauterets par l'intermédiaire d'une commission syndicale qui a créé une Société Publique Locale pour en assurer la gestion.*

La diversification de l'utilisation des eaux thermales vers le bien-être et le ludisme ont été primordiales pour garantir la pérennité de nos activités touristiques. Comme vous le relevez, une station thermique peut être adossée à une station de sports d'hiver ou de quatre saisons. Aussi est-il important de pouvoir diversifier l'offre de loisirs offerte à nos habitants et nos visiteurs en bénéficiant des bienfaits d'une ressource locale de qualité et non délocalisable. C'est aussi l'occasion de tirer profit sur toute l'année de structures adaptées. L'impact en termes d'économie locale et d'emplois eux-mêmes non délocalisables présente un enjeu primordial pour nos fragiles vallées.

À l'été 2017, l'« Agence Touristique des Vallées de Gavarnie », office de tourisme intercommunal, a vu le jour. Elle regroupe les anciens offices de tourisme d'Argelès Gazost, Barèges, Gavarnie Gèdre, Pierrefitte Soulom Adast et du Val d'Azun. Elle a contractualisé avec les offices communaux de Luz Saint Sauveur et de Cauterets. Au sein de son conseil d'administration, un poste est réservé à un représentant des stations thermales du territoire.

Dès 2019, l'agence initiera des actions communes du thermalisme en matière de marketing et promotion avec une présence mutualisée sur les salons professionnels, une première étape vers le rapprochement tant souhaité de nos établissements. De même sous l'égide de la fédération thermique des Hautes-Pyrénées et du comité départemental du tourisme « Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement » nos stations participent au salon des Thermalies à Paris. La collaboration et l'émulation collective guident cette action d'envergure.

Pour préciser votre rapport public annuel notez également que :

- *le rapport fait état d'investissements thermaux réalisés à Cauterets entre 2011 et 2016. À ma connaissance, ceux-ci ont quasi-exclusivement abondé la création de notre centre thermoludique, les Bains du Rocher, dont la finalité était d'offrir une nouvelle offre commerciale sans lien direct avec le thermalisme médical. Comme le constate votre rapport, cet investissement ne visait pas à d'enrayer la baisse de fréquentation du thermalisme médical ;*
- *notre commune a également subi le dépôt de bilan de son casino à la suite d'une reprise d'activité « mal maîtrisée » par un repreneur inexpérimenté. Beaucoup de nos curistes en sont affectés et les recettes financières de la commune en ont été impactées.*

D'autres facteurs de difficulté pour nos établissements thermaux existent également :

- *depuis quelques années, nos médecins thermaux ont abandonné une action de promotion du thermalisme : ils profitaient alors de leurs périodes d'inactivité pour parcourir le territoire national et promouvoir leur activité notamment auprès des médecins prescripteurs. Il en résulte désormais une perte de notoriété de notre destination et de sa fréquentation thermique ;*
- *nos thermes peinent à recruter et à conserver leur direction d'établissements. Il en résulte notamment que les démarches qualité sont mal assurées... quand elles existent, avec beaucoup de conséquences négatives pour les prestations fournies et l'attractivité de l'activité thermique ;*
- *- Enfin, le modèle économique de nos stations thermales interroge : le prix des prestations fournies est fixé par l'assurance maladie, et le payeur n'est pas le curiste.*

Les conséquences n'en sont pas négligeables pour nos entreprises thermales :

- *les pertes sèches sont importantes ; aucune modulation tarifaire n'est possible, et, de toutes façons, même si cela était possible, elle n'affecterait pas le comportement du curiste parce qu'il n'est pas le payeur. Il est donc impossible d'optimiser et réguler la fréquentation des thermes, avec, pour conséquence, chaque année, des périodes de surfréquentation des thermes, sources d'insatisfaction des patients, et de longues périodes d'exploitation peu fréquentées... et au final un manque de rentabilité des exploitations et une fidélisation difficile de la clientèle ;*

- *pour prospérer, nos établissements n'ont d'autre choix que de baisser drastiquement leurs charges, tout en conservant une forte attractivité pour les curistes... une équation qui ne peut trouver de solution qu'en mutualisant les établissements, l'exemple des grands groupes thermaux en est une illustration... au risque de créer des monopoles... et d'augmenter d'autant les pertes pour les clients, la sécurité sociale et les établissements thermaux...*

Conjuguées à la baisse de la capacité financière des collectivités supportant ces entreprises publiques, ces constats prennent aujourd'hui un relief tout particulier et appellent à une recherche intensive et urgente de solutions.

RÉPONSE DU MAIRE D'AMÉLIE-LES-BAINS-PALALDA

En préambule, je souhaiterais revenir sur la définition même du thermalisme. Le thermalisme peut se définir comme l'émergence en un lieu géologiquement remarquable (zone tellurique par affrontement des plaques tectoniques ou zone volcanique) d'une eau singulière par : sa thermalité (température), sa composition chimique, son biotope.

Les potentialités d'exploitation de cette ressource naturelle sont extrêmement variées : production d'énergie, utilisation médicinale, produits induits par le biotope à visée thérapeutique (dermatologie, voies respiratoires, appareil digestif) et bien entendu une utilisation médicale.

*Sur ce dernier aspect, j'aimerais faire un aparté sur la démographie médicale, que je me permets de qualifier, d'insuffisante compte tenu d'un *numerus clausus*, à ce jour, mortifère. En effet, la désertification médicale qui résulte des politiques publiques initiées depuis les années 1990 engendre deux problématiques. Tout d'abord, la mise en danger des citoyens qui n'ont plus accès aux soins en dehors des heures ouvrables des cabinets médicaux. Le Centre Hospitalier de Perpignan et le SAMU sont distants de plus de 40 kilomètres de la localité. De même, il est à noter la présence d'une clinique à 10 kilomètres d'Amélie-les-Bains-Palalda mais qui ne pratique pas les interventions à domicile. Dans ces conditions, qu'advient-il de nos concitoyens en cas d'urgence vitale ? Les services des sapeurs-pompiers, tout en effectuant un travail remarquable, interviennent sans l'appui d'un médecin ce qui fragilise leurs missions de secours dans de nombreux cas. La seconde difficulté soulevée par cet aspect consiste à créer une véritable discrimination pour les populations rurales. Au moment où toutes les catégories sociales sont accablées par une pression fiscale que l'on peut qualifier d'insoutenable, l'on peut s'interroger sur la qualité du service public rendu à l'utilisateur.*

Je désire à présent revenir sur la première recommandation formulée par la Cour des Comptes et consistant à solliciter de la Haute Autorité de Santé (HAS) le maintien ou non de la prise en charge, par l'assurance maladie, de certains soins thermaux.

À ce stade, je peux concéder que le Service Médical Rendu (SMR) est, sans doute, à affiner. Les études diligentées par la filière via l'Association Française pour la Recherche Thermale (AFRETH) tout en s'avérant indispensables peuvent apparaître comme insuffisantes. Mais il est à noter qu'il s'agit là des seules études existantes. En effet, la carence entourant l'enseignement de la thérapeutique thermique dans les facultés de médecine nuit gravement à la notoriété de celle-ci. Ce principe concourt principalement à l'absence de recherche scientifique dans ce domaine par les universités hospitalières. Dans ces conditions, il serait judicieux que l'État s'investisse dans ce dossier et considère ladite thérapeutique à sa juste valeur. Cette disposition permettrait sans doute à l'HAS de statuer souverainement en la matière.

Aussi, j'aspirerais à revenir sur la notion de coût évoqué dans le rapport. Il est vrai que celui-ci se focalise sur l'évolution des remboursements des cures thermales. J'admets que des études en ce sens ont été réalisées dans les années 1980 et qu'il conviendrait sans nul doute de les réactualiser en fonction des avancées constatées dans le domaine en question. Il n'en demeure pas moins, qu'il eut été opportun de mettre en exergue les économies générées par les soins thermaux (diminution : des arrêts de travail, des hospitalisations et autre consommation de produits médicamenteux) pour l'assurance maladie.

Ceci étant dit, je voudrais aborder la préconisation qui consisterait à transférer l'activité thermique des établissements publics, à l'intercommunalité. Selon le rapport, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), compétents en matière de développement économique seraient « de nature, par la spécialisation de chaque station, à favoriser une meilleure adéquation entre satisfaction des besoins de la clientèle et développement raisonné ».

Au cas particulier d'Amélie-les-Bains-Palalda, cette recommandation me paraît difficilement envisageable, les deux établissements thermaux de la localité étant gérés par un opérateur privé. D'ailleurs, il en va de même pour l'autre établissement thermal (Prats-de-Mollo-La Preste) présent sur le territoire de la communauté de communes à laquelle appartient Amélie-les-Bains-Palalda.

Au-delà de cet exemple particulier, cette recommandation de portée générale, se heurte à des obstacles juridiques qui nécessiteraient à l'évidence une modification du cadre législatif et réglementaire qui n'est pas évoquée par la Cour des Comptes.

La principale difficulté concernerait le maintien de l'exercice de certaines compétences connexes par les communes thermales concernées. Par exemple, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit en son article 69 que les communes érigées en station classées de tourisme, au 1^{er} janvier 2017 ont pu déroger au principe de transfert obligatoire de la compétence « promotion du tourisme, dont création d'offices de tourisme ». Ce qui fut le cas pour Amélie-les-Bains-Palalda. Par souci de cohérence, il conviendrait donc de revoir cet aspect et rendre obligatoire le fait qu'il reviendrait à l'intercommunalité d'assurer la promotion des communes classées de tourisme et dotées d'un établissement public thermal.

Dans cette hypothèse, et afin de financer les actions à mettre en œuvre, le produit de la taxe de séjour (intégralement ou partiellement) perçu par les communes devrait être transféré à l'EPCI. Sachant qu'une modification des dispositions législatives en vigueur devrait être engagée. En effet, à ce jour, aucun texte réglementaire n'impose un tel transfert de recette.

Par ailleurs de mon point de vue, le transfert de tout ou partie de la compétence « thermalisme » aux intercommunalités imposerait sans doute de revoir le statut des casinos municipaux qui devraient dès lors relever de l'EPCI dans un souci de gestion globale de l'environnement festif de la station, plutôt que de demeurer dans le giron communal. Là encore, l'article L. 321-1 du Code de la sécurité intérieure n'offre pas, à ce jour, une telle possibilité. Il faudrait alors, modifier l'intégralité du corpus juridique relatif à la gestion et l'exploitation des casinos et par ailleurs envisager la mise à disposition des bâtiments communaux (quand cela est le cas) voire le transfert de propriété de ces derniers ainsi que le transfert du prélèvement brut des jeux à l'EPCI.

Aussi, un tel transfert pourrait faire naître des difficultés en ce qui concerne la mise à disposition de certains biens meubles ou immeubles et en particulier les sources thermales. En effet, certaines d'entre-elles sont la propriété des communes et concourent au fonctionnement des établissements thermaux. Dans ces conditions, des collectivités locales ont fortement investi en vue d'en sécuriser l'émergence et d'en revoir les conditions d'acheminement. Pour ces motifs, celles-ci perçoivent une redevance destinée, pour partie, à compenser les investissements réalisés. Par conséquent, la gestion intercommunale d'une telle compétence nécessiterait la révision des contrats en cours au profit de l'EPCI.

Autrement dit, même si cette recommandation consistant à transférer de plus en plus de compétences au sein du bloc communal en

faveur de l'intercommunalité semble relever d'une évolution « dans l'air du temps » ; elle se révèle, à l'analyse, plus complexe à mettre en œuvre qu'il n'y paraît.

D'une manière générale, le transfert de ce qui constitue la principale activité et richesse des communes thermales ne serait-il pas à même, sur le moyen terme, de remettre en cause leur existence. Il est vrai que dans un contexte de raréfaction des ressources, les conséquences s'avèreraient financièrement désastreuses pour les collectivités concernées. Comme le rappelle d'ailleurs le rapport en sa page 7, 90 % des communes thermales occitanes ont une population inférieure à 5 000 habitants.

Dans ces conditions, il est à craindre que la politique d'aménagement définie au lendemain du second conflit mondial, consistant à rechercher dans le cadre géographique de la France une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique (pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950) s'avère chimérique.

Pour rappel ce document renferme trois idées fortes notamment le fait que l'aménagement du territoire apparaît à la fois comme une exigence de justice spatiale, mais aussi comme une exigence économique. Enfin, l'aménagement du territoire introduit l'idée d'une spécialisation fonctionnelle des territoires.

Comme d'ailleurs le reconnaît le rapport lui-même, l'activité thermique rayonne sur l'économie de la vallée rurale du Vallespir en général et d'Amélie-les-Bains-Palalda en particulier. Le rapport laissant transparaître que 800 emplois de la Commune résultent de l'exploitation des établissements thermaux. Pour ces motifs, et comme sans doute pour l'ensemble des stations thermales de la Région Occitanie, il apparaît que toute disposition visant à abaisser la fréquentation de la station aurait des conséquences désastreuses sur un territoire et une commune au chômage endémique. Selon les chiffres de l'Insee 17,9 % de la population de ville se trouvait sans emploi en 2015 et 21,2 % sur le périmètre couvert par la Communauté de Communes du Haut Vallespir.

Pour autant, je m'accorde sur le fait qu'il pourrait être envisagé de renforcer une mutualisation de moyens (communaux et intercommunaux) pour favoriser les actions de promotion du territoire concerné en matière culturelle, environnementale, sportive...

L'expérience montre en effet que le choix d'une station thermale pour y effectuer une cure relève en premier lieu de l'affection à traiter, mais repose également sur des critères plus larges, tel que l'environnement dans la mesure où plusieurs stations sur le territoire national ont la possibilité de traiter le patient pour une même affection. Là encore, la faible implication des pouvoirs publics sur la thérapeutique thermale dans

son ensemble empêche sans doute d'arrêter un choix de la destination sur des critères purement scientifiques.

Pour conclure et de façon globale, le thermalisme est une richesse écologiquement très importante. Aussi, il semble réducteur de vouloir circonscrire celui-ci à une activité de loisir. De plus, il apparaît que l'évaluation portant sur la thérapeutique thermale et les collectivités locales en Occitanie privilégie les critères économiques. Celle-ci devrait également prendre en considération des critères sociaux et environnementaux afin d'avoir une vue d'ensemble plus large aux yeux des décideurs locaux.

RÉPONSE DU MAIRE D'AX-LES-THERMES

1 - Un modèle économique fragile

Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéaux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermale d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.

2 - Sur la pérennité de l'activité des stations thermales

Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermale. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. La gestion privée des thermes d'Ax-les-Thermes par le groupe Eurothermes ne semble pas être un exemple de dynamique de développement économique, quant à la Chaîne Thermale du Soleil, certes elle est dans la dynamique mais si elle avait le monopole des stations thermales, on pourrait s'interroger sur l'incidence que cela pourrait avoir. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermale pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.

Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.

De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.

3 - Sur la surveillance de l'eau thermique

La pérennité de l'activité thermique s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermique, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermique. De plus, l'eau thermique est sous la haute surveillance de l'ARS, tant en quantité qu'en qualité, la garantie est donc bien assurée par l'ARS et il est inutile de remettre en jeu la labellisation « eau minérale naturelle ».

4 - Sur le groupement thermal à l'échelle de l'Occitanie

La Fédération Thermale d'Occitanie (FTO) a été constituée le 15 septembre 2016. Son assemblée constitutive réunissait la quasi-totalité des maires des communes thermales et des responsables des établissements thermaux d'Occitanie, dans les locaux et sous les auspices du Conseil Régional à Toulouse. Le groupement thermal régional dont la création est recommandée, existe donc, même s'il est de création récente, comme la région elle-même.

Les trois objectifs prioritaires de la FTO concernent :

- *le développement économique de la filière ; la première étape consistant en un état des lieux qui a été pris en charge par la Région et dont le rendu est attendu incessamment en même temps que le plan stratégique qui en découlera ;*
- *la communication en faveur de la filière, en partenariat avec le Comité Régional du Tourisme ;*

- *l'initiation d'une démarche d'innovation collaborative pour exploiter la richesse de la région en entreprises innovantes et en laboratoires universitaires ou privés, et pour exploiter les latitudes d'expérimentation permises à l'échelle régionale.*

La FTO progresse dans chacun de ces domaines en étroite concertation avec le Conseil Régional d'Occitanie et ses services, dans le cadre de ses compétences économiques.

En ce qui concerne le lien entre service médical rendu et prise en charge, il me paraît judicieux que la Chambre Régionale des Comptes se tourne vers la Fédération Nationale qui a participé aux études et qui travaille avec l'HAS et l'assurance maladie.

RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNÈRES-DE-BIGORRE

La commune de Bagnères-de-Bigorre est classée Station de Tourisme. À ce titre, ses dépenses d'investissement et de fonctionnement (espaces verts, déneigement à la Mongie) sont supérieures à la moyenne de la strate des communes de même catégorie.

Ainsi, tourisme et thermalisme sont complémentaires, une station thermale représente une destination de soins, mais également de séjour, les attentes des curistes (séjour hors domicile personnel de trois semaines) ayant évolué à la hausse en termes d'exigences qualitatives.

Au cas particulier de Bagnères-de-Bigorre, la collectivité (commune) est largement majoritaire dans la SEM d'exploitation. La commune perçoit un loyer pour les murs qui lui permet de rembourser les emprunts liés à l'investissement engagé.

Aucune subvention n'est versée à la SEM qui dégage des résultats d'exploitation bénéficiaires.

Des décisions de gestion ont été prises au regard des besoins en médecins thermaux notamment par un salariat dès 2018, et des réflexions sont engagées sur un potentiel d'évolution de soins de durée plus courte.

Le transfert de l'activité thermale à l'intercommunalité n'est pas envisagé, le pouvoir de décision au niveau de la commune étant plus motivant et plus efficace, au regard des incertitudes liées aux conditions de délibérations d'une Communauté de Communes.

En effet, la commune bourg-centre n'est pas majoritaire au sein de la Communauté de Communes de la Haute-Bigorre, et donc pourrait rencontrer un frein à des investissements jugés indispensables.

RÉPONSE DU MAIRE DE BAGNÈRES-DE-LUCHON

Un modèle économique fragile

Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéraux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermique d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.

Sur la pérennité de l'activité des stations thermales

Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermique. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermique pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.

Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.

De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.

Sur la surveillance de l'eau thermique

La pérennité de l'activité thermique s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermique, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermique.

Par ailleurs, un certain nombre d'effort sur la qualité de de notre établissement thermal sont entrepris par la ville de Bagnères-de-Luchon, il bénéficie d'un label qualité avec la certification Aquacert avec un taux de conformité de 98 % et d'un suivi régulier au-delà des préconisations légales. En effet, un système de surveillance très pointu a été mis en place garantissant pérennité et qualité de la ressource.

Sur la stratégie de développement thermal de Bagnères-de-Luchon

La Ville de Bagnères-de-Luchon a initié dès 2008 une stratégie de développement de l'activité. La Ville s'est ainsi engagée dans une stratégie de diversification et de renouvellement de ses équipements, avec notamment la restructuration du volet bien-être à partir de 2009.

Plus récemment, la ville ayant conscience que ses thermes étant un fleuron économique et touristique de notre territoire a voté lors de son conseil municipal du 7 novembre 2018 une délibération approuvant le lancement d'un Appel à manifestation d'intérêt visant à la recherche d'un exploitant et investisseur pour les Thermes de Luchon.

Dans le cadre d'un développement touristique et économique, plusieurs axes stratégiques ont été arrêtés afin d'inscrire les thermes dans une dynamique de développement. Concrètement, il s'agit de mettre en œuvre un projet permettant :

- *de remettre l'outil thermal en bon état de fonctionnement de façon à répondre à une demande croissante à l'échelle nationale ;*
- *de satisfaire quantitativement et qualitativement la demande d'activités thermo-ludiques et de bien-être ;*
- *d'inscrire les Thermes de Luchon dans le tourisme et le thermalisme de demain en explorant les possibilités d'investir dans de nouvelles orientations et en faisant converger les thermes avec celle de la destination Luchon : une ville-station active tournée vers la santé, le sport et le bien être dans un cadre remarquable de montagne.*

Ces axes sont susceptibles d'être compatibles avec la stratégie de divers opérateurs privés qui souhaiteraient s'associer aux destinées de la station de Luchon. C'est pourquoi la ville de Bagnères-de-Luchon ouvre la gestion de ses thermes à la voie d'une gestion privée.

À noter, conformément aux recommandations de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie, nous avons pris en compte la nature industrielle et commerciale du service, en faisant évoluer le service public administratif des thermes en service public industriel et commercial.

Sur les retombées économiques

Un curiste génère plus 500 € de chiffre d'affaire pour l'établissement thermal. Soit pour les thermes de Luchon un chiffre d'affaire de 6,3 millions d'euros. À ces retombées économiques, il faut ajouter toutes les retombées connexes (hébergement, loisirs, restauration) générées par les curistes qui représentent pour le territoire 15 millions d'euros.

Le bilan été 2018 de l'observatoire d'activité touristique G2A (qui suit le réseau des stations de montagne des Pyrénées) montre clairement l'impact de l'activité thermique sur l'activité économique de Bagnères de Luchon, puisque Bagnères-de-Luchon est le premier site thermal du réseau et en représente 30 % de part de marché et que l'activité thermique génère plus de 200 000 nuitées sur notre ville soit 30% du total des nuitées des stations thermales du réseau (soit deux fois plus que la deuxième station thermique du réseau). En outre, cette étude confirme l'impact positif du thermalisme sur l'activité touristique dans les ailes de saison, ce qui permet à Bagnères-de-Luchon d'être en tête des stations de montagne du réseau pyrénéen avec 868 300 nuitées.

Sans thermalisme, c'est toute l'économie du territoire qui est mise en danger.

Sur le transfert de la gestion thermique aux EPCI

Les exemples cités dans le rapport ne prennent pas en compte les réalités territoriales et l'hétérogénéité des EPCI. Si certains EPCI ont des ressources financières importantes ce n'est pas le cas sur tout le territoire national et notamment en ce qui concerne la Communauté de communes Pyrénées Haut-garonnaises qui aurait des difficultés certaines à assurer les investissements nécessaires à l'activité thermique.

RÉPONSE DU MAIRE DE BALARUC-LES-BAINS

En tant que Maire de la commune de Balaruc-les-Bains, 1^{ère} station thermique de France et a fortiori de l'Occitanie, je me permets d'apporter quelques commentaires, qui seront publiés en annexe du rapport.

La Cour des Comptes relève dans son rapport :

Dans la partie I - Les stations thermales n'ont pas fait le choix entre santé et tourisme.

Dans la partie II - Le modèle économique se révèle fragile.

Dans la partie III - La politique thermale doit donc faire l'objet d'une stratégie plus claire où les activités thermo-ludiques pourraient tenir une place plus importante.

Comme précisé dans le rapport, ces remarques ne s'appliquent absolument pas au cas de Balaruc-les-Bains. Appartenant toutefois à l'Occitanie et souhaitant défendre la médecine thermale, il nous paraît important de vous apporter quelques précisions.

1. Le Service Médical Rendu

La Cour des Comptes relève que les cures thermales, à raison d'une prescription annuelle, peuvent être prises en charge par la sécurité sociale. Il est important de rappeler les investissements réalisés par la profession thermale dans des études médicales randomisées pour démontrer l'efficacité thérapeutique des cures thermales.

Les stations thermales sont regroupées depuis 2014 au sein de l'Association française de Recherche des Établissements Thermaux (AFRETH). Balaruc-les-Bains a contribué à la mise en œuvre de plusieurs études médicales : Thermarthrose en 2008, Aqua Vena Temporis en 2014, MACVIA en 2016 et RESPECT en 2018.

Les résultats de ces études confirment que les propriétés de l'eau thermale, associées à une prise en charge professionnelle et complète du patient pendant leur séjour au sein des thermes, par des professionnels de santé, sont bénéfiques sur l'état de santé des patients.

C'est pourquoi la Ville de Balaruc-les-Bains priorise son développement thermal dans tous ses aspects médicaux, positionnant le thermo-ludisme comme activité accessoire.

2. La stratégie de développement thermal de Balaruc-les-Bains

La Ville de Balaruc-les-Bains a initié dès 2008 une stratégie de développement de l'activité thermale dans la perspective de pérenniser la médecine thermale et de faire bénéficier le territoire des retombées économiques de ce développement.

Ainsi dès 2010, la Ville s'est engagée dans une stratégie de diversification et de renouvellement de ses équipements.

Les grandes orientations de ce développement de 2008 à 2018 ont été représentées par les réalisations suivantes :

a - La commune, classée en station thermale par arrêté ministériel du 8 août 1927, traite des affections rhumatologiques depuis cette date. Elle obtient en 2009 l'agrément pour une deuxième orientation de traitement : la phlébologie.

b – La commune a fait évoluer le mode de gestion de l'activité thermale, de la Régie dotée de la seule autonomie financière vers une Société Publique Locale à partir du 1^{er} janvier 2012. Le capital de la SPLETH est de 2 000 000€, réparti entre les actionnaires publics :

- le département de l'Hérault : 20 000€ ;*
- Sète Agglopôle Méditerranée : 280 000€ ;*
- la Commune de Balaruc-les-Bains : 1 700 000€.*

Il est important de préciser que les activités thermales depuis le passage de la gestion en SPL en 2012 sont assujetties à l'impôt sur les sociétés qui bénéficie au budget de l'État, à la CVAE et à la CFE qui bénéficient au budget de Sète Agglopôle Méditerranée.

De plus les actionnaires de la SPL ont perçu des dividendes, 2M€ en 2016, 1M€ en 2017 et 2M€ en 2018. Ces dividendes ont été intégralement réinvestis dans l'aménagement du territoire, qui bénéficie aux populations locales et contribuent à l'attractivité de la destination pour les curistes.

c – La construction du Nouvel Etablissement Thermal et le transfert des activités de médecine thermale des anciens thermes Athéna et Hespérides.

d – Le nouveau soin d'application de boue thermale :

La commune a profité de la nécessité de reconstruire son équipement pour améliorer le soin phare des thermes.

Ce changement a permis :

- d'améliorer l'efficacité thérapeutique des soins thermaux ;*
- de garantir la qualité sanitaire et bactériologique du soin de boue thermale (pasteurisation) ;*
- de supprimer la pénibilité d'application pour les hydrothérapeutes ;*
- d'améliorer le coût économique du soin et l'impact environnemental.*

Cette réalisation a été concrétisée par le dépôt d'un brevet. Ainsi Balaruc-les-Bains s'est démarqué en se lançant dans l'innovation.

La construction du nouvel établissement et le nouveau soin d'application de boue thermique ont permis de positionner la commune de Balaruc-les-Bains et son établissement thermal comme un pôle thermal d'excellence à l'échelle nationale, et internationale avec une reconnaissance par l'ESPA, l'association européenne des SPAThe.

La lisibilité de l'activité sur le territoire a été consolidée. Le confort d'usage des curistes et des agents a été nettement amélioré. Les coûts d'exploitation ont été mutualisés et mieux maîtrisés par des outils modernes. L'activité s'est inscrite dans une démarche de développement durable et de protection de son environnement.

e - L'évolution de la diversification des activités thermales dans le bien-être et la cosmétologie : la station est restée longtemps purement thermique, elle a engagé sa diversification en 2010 avec l'ouverture du centre thermo-ludique O'Balía et le développement, la fabrication et la commercialisation de la gamme de produits cosmétiques Thermaliv.

Les objectifs sont aujourd'hui multiples et touchent différentes populations :

- *maintenir la fréquentation des curistes et développer une nouvelle patientèle/clientèle ;*
- *renforcer l'image santé de Balaruc-les-Bains, référence médicale dans le domaine thermal ;*
- *s'adapter aux besoins de santé publique : prise en compte du vieillissement de la population, développement de la prévention et réduction des facteurs de risques comme la chute... ;*
- *répondre aux attentes individuelles et collectives dans le maintien de bonnes conditions générales de santé : développement d'actions accessibles « sport/santé/bien être », accompagnement des publics dans la pratique d'activités physiques adaptées, prise en compte des besoins des sportifs... ;*
- *développer le tourisme de santé, en complément du thermo-ludisme.*

3. La création et le développement des emplois

La stratégie de développement des activités thermales de Balaruc-les-Bains a eu un impact sur l'emploi.

En 2008, le nombre de salariés permanents était de 268. Le nombre d'emplois induits était de 765.

Au 31 décembre 2017, le nombre de salariés permanents est de 409. Le nombre d'emplois induits peut être estimé à 1 100.

Il a donc été créé 141 emplois pérennes durant la période de 2008 à 2017 et environ 335 emplois induits.

4. Les retombées économiques directes du thermalisme sur le territoire

En 2009 les thermes ont accueilli 37 500 curistes et réalisé un chiffre d'affaires de 18,7M€.

Les retombées indirectes liées aux dépenses des curistes représentaient en 2009 un chiffre d'affaires de 39,3 M€.

En 2017, les thermes ont accueilli 53 835 curistes et réalisé un chiffre d'affaires de 33,3 M€.

Les retombées indirectes sont estimées à 56,4M€.

5. Fédération thermique d'Occitanie

Dès le départ, les membres de la Fédération n'ont pas souhaité créer à tout prix un cluster, réaliser des dépenses sans pour autant se lancer dans des actions. À ce sujet il a été créé rapidement deux commissions :

- la commission Communication, pour laquelle le Directeur est membre ;*
- la commission Innovation, pour laquelle le Directeur est rapporteur.*

Pour la première commission, nous avons réalisé rapidement une action de présence sur les Thermalies 2018 alors même qu'il faut un certain temps pour réserver des emplacements et créer un stand. Cela a pu se faire grâce à une action conjointe avec le Comité Régional du Tourisme.

Pour 2019, la commission et le CRT ont décidé ensemble de réaliser un stand de dimension plus importante, mettant en avant la Région et ses forces. Ce stand permet à toutes les stations de pouvoir être présentes. Des projets sont en en réflexion sur la communication avec le CRT.

Le Directeur de la SPLETH a également été sollicité pour participer à la commission Tourisme et Thermalisme, porté par le CRT et souhaité par Carole Delga, représenté par Jean Louis Guilhaumon, Vice-Président de la Région Occitanie en charge du tourisme et du thermalisme.

Concernant l'innovation, la FTO a réalisé en partenariat avec l'agence régionale pour l'innovation – AD'OCC – une rencontre le 13 mars 2018 au sein des Thermes de Balaruc-les-Bains. Cette journée fut une belle réussite regroupant quelques 150 acteurs impliqués dans l'innovation en lien avec nos seniors.

À ce sujet le Directeur de la SPLETH est également impliqué dans les projets autour de la Silver économie, où le thermalisme a toute sa place.

La FTO n'a pas pour l'instant la structuration du cluster de la région Aquitaine, mais pour autant, la stratégie est de réaliser quelques actions préliminaires pour mieux se structurer et définir la manière dont la Région pourrait se doter d'un cluster ou une entité mettant en avant la force et l'expérience de la Région Occitanie en ce qui concerne la médecine thermique. Il est normal qu'avec près de 29 stations thermales, il soit plus difficile de créer une entité, mais il n'empêche qu'avec les Thermes d'Amélie-les-Bains, Barbotan et Balaruc-les-Bains, comme avec bien d'autres, il existe une forte volonté de préciser notre place de 1^{ère} région thermique en France, et devenir une région reconnue au niveau international.

En conclusion

La stratégie de développement thermal portée par la Ville de Balaruc-les-Bains qui consiste à conforter prioritairement le thermalisme de santé confirme son impact tant sur l'emploi, le développement économique que l'aménagement du territoire. Le projet BALARUC 2032 est possible grâce à cette dynamique, permettant en parallèle de créer une vraie cohésion et cohérence territoriale, tout en assurant des solutions prouvées et innovantes, dans la santé par la prévention.

La collaboration entre Sète Agglopôle Méditerranée, le département de l'Hérault et la région Occitanie pour l'accompagnement de cette stratégie, chacune dans leur domaine de compétences, est indispensable et confirmée dans l'analyse de ces résultats.

La décision de confier la gestion de l'activité thermique à la Société Publique Locale démontre toute son efficacité, tant sur la santé financière de la SPLETH, que pour le budget de la Ville de Balaruc-les-Bains, que pour les budgets des collectivités actionnaires, comme l'implication des salariés, acteurs de premiers plans.

Les investissements réalisés ont permis de pérenniser et de développer cette activité. Quatre années après l'ouverture du Nouvel établissement thermal le niveau d'endettement du budget annexe et les réserves de la SPLETH permettent de confirmer la bonne santé financière de cette activité.

RÉPONSE DU MAIRE DE BARÈGES

Sur les aspects collectifs :

L'activité thermique représente une destination de séjour générant de l'activité dans les stations. Hébergements, commerces de proximité, activités de loisirs autant pour les curistes mais également les accompagnants. Elles sont donc partie intégrante de l'offre touristique.

Thermalisme et tourisme sont étroitement liés notamment avec le développement de l'aspect « bien-être » dont sont dotés les établissements.

Les établissements thermaux du territoire de la CCPVG (Communauté de Communes Pyrénées vallées des gaves) travaillent déjà sur la mutualisation (achats ...) et sont conscients de l'optimiser ainsi que sur la promotion commune des établissements, tant sur le plan thermalisme que sur le « bien-être ».

Sur l'établissement thermal de Barèges :

Les difficultés de l'établissement thermal sont à remettre dans le contexte de ces 4 dernières années.

En effet, entre 2009 et 2012, le nombre de curistes était stabilisé aux alentours de 3 000 ; cette progression était principalement due à l'investissement réalisé sur la filière fibromyalgique où nous étions dans les premiers à s'y être intéressés. À ce jour plus d'une trentaine de centres ont développé cette filière (devenant concurrentielle à outrance) et la crue de juin 2013 ne nous a pas permis de continuer les efforts dans ce sens.

Cette crue a amené sur l'année 2013 une baisse de fréquentation de 40 %, portant le nombre de curistes à 1 800. (Fermeture des Thermes de Barèges consécutive à la fermeture de l'accès au village et inondation des Thermes de Barèges).

La principale préoccupation du Conseil Syndical a été d'investir pour la rénovation des Thermes de Barzun afin de continuer à accueillir les curistes dont les affectations sont soignées dans les 2 établissements et en profiter pour développer l'accueil des enfants.

Nous sommes, grâce à ces efforts et investissement revenus à ce jour à 2 500 curistes (moyenne sur les 3 dernières années).

Ces investissements ont été pris en charge par le Syndicat Thermal et non par la Commune.

Les communes participent uniquement aux subventions d'équilibre nécessaires suite à ces investissements. Le montant était de 36 000 € en 2017, 18 000 € en 2018 pour la Commune de Barèges représentant les 60 % de participation.

Les investissements faits sur le « bien-être » en 2009 permettent une pérennisation de l'activité, participent à l'offre touristique été comme hiver ; elle est de l'ordre de 20 000 entrées (le prévisionnel était de 40 000 et donc surévalué).

Le dernier rapport de la Cour des comptes a fait apparaître des recommandations qui ont été pour leur grande partie levées.

La conclusion portait déjà sur le transfert de la gestion de l'établissement à la CCPVG.

Sur ces conclusions, il me paraît difficile à ce jour, de par la situation géographique de notre vallée, d'envisager l'éventualité d'une fermeture de l'un ou l'autre établissement et de déplacer l'offre pour rationaliser les fonctionnements. Il est par contre nécessaire d'avoir une réflexion commune sur le devenir de l'activité thermique et « bien-être » sur notre territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE CRANSAC-LES-THERMES

Pour mieux appréhender la Station Thermale de Cransac-les-Thermes, il est primordial de bien connaître la carte d'identité des Thermes qui représentent le fer de lance de l'activité économique et touristique de la Commune.

Les caractéristiques des Thermes

C'est le seul établissement thermal du département de l'Aveyron (station de la Chaîne Thermale du Soleil depuis 1996) ouvert 9 mois par an (de fin février à fin novembre).

C'est l'unique établissement en Europe par la particularité de ses soins. En effet, le traitement des rhumatismes est en grande partie assuré à partir de gaz naturels thermaux émanant du sous-sol. C'est un phénomène géologique exceptionnel qui offre des vertus thérapeutiques rares.

En effet, des vapeurs sulfureuses chaudes s'échappant du sous-sol à 120°C sont captées et acheminées vers le centre thermal et distribuées à 40/42°C sur chaque poste de soins. Ces gaz de dérivés soufrés se saturent d'eau et véhiculent alun, fer, manganèse, silicium, cobalt, hélium et argon.

Cette originalité confère une différenciation appréciée et offre ainsi une alternative au traitement habituel effectué à partir des eaux thermales.

L'eau thermale est cependant présente et reconnue ; elle est utilisée pour des soins spécifiques : vaporarium, cure de boisson et cataplasmes de kaolin.

Station en progression constante depuis plusieurs années avec un niveau de près de 5 300 curistes en 2018 qui bénéficient de cures médicalisées remboursées par l'Assurance Maladie.

Une diversification de son activité avec le développement du bien-être. En 2018, environ 2 000 curistes ont suivi un séjour de remise en forme ou des soins au spa thermal. Ces séjours restent bien entendu à la charge des curistes.

Des investissements significatifs réalisés chaque année par la Chaîne Thermale du Soleil, avec, en projet, la construction d'une piscine thermale qui donnerait au centre thermal une nouvelle perspective d'évolution et de diversification des soins proposés.

Le positionnement de la Station

- *En termes économiques :*

La Commune de Cransac-les-Thermes et l'Office de Tourisme et du Thermalisme Communautaire (classé en catégorie I) œuvrent en synergie avec l'établissement thermal. Cette étroite collaboration contribue fortement :

- *à l'attractivité du territoire ;*
 - *à la mise en place d'animations présentant un atout touristique indéniable ;*
 - *au développement du parc d'hébergement avec notamment :*
- ✓ *un réseau de meublés dont la qualité est croissante sous l'impulsion de l'Office de Tourisme : 140 meublés sur la Commune dont le classement en 3 et 4 étoiles est en forte croissance ;*
 - ✓ *des hôtels, des chambres d'hôtes, des gîtes dont l'existence et le développement sont confortés par la dynamique de la Station Thermale ;*
 - ✓ *sur l'ensemble du territoire communautaire un total de 320 hébergements toutes catégories confondues.*

La présence des Thermes a constitué un atout important dans le classement particulièrement exigeant de la ville « en Station Classée de Tourisme » (la seule du département de l'Aveyron) qui représente une reconnaissance d'excellence de référence.

L'implantation d'un Casino est bien entendu liée aussi à l'activité thermale. Cet établissement de jeux installé depuis avril 2015, est en nette progression. Il participe avec plus de 60 000 entrées annuelles à l'attractivité du territoire et au développement de la Commune.

Le développement touristique et culturel est bien évidemment enrichi et « dopé » par la population des curistes qui séjournent pour les 2/3, trois semaines dans un large secteur géographique et constituent ainsi un « vivier » pour les animations de tous ordres :

- *en lien avec l'ensemble du territoire qui dépasse largement les limites administratives de la Communauté de Communes ;*
 - *avec une offre très large permettant de satisfaire à de nombreux besoins : bien-être, patrimoine culturel et industriel, pleine nature et domaine fluvial.*
- *En termes médicaux :*

Les bénéfices des soins thermaux ne relèvent pas de la compétence communale, mais notre rôle se situe davantage dans les appréciations et les attentes des curistes. C'est donc plutôt un travail d'observation et de constat de « terrain ».

À cet égard, je suis très attaché en tant qu'élu depuis plus de 20 ans et qui, plus est, en tant que maire, à rencontrer régulièrement les curistes. Ce rendez-vous a lieu toutes les trois semaines ou tous les quinze jours lors de grande affluence.

Il est organisé conjointement par le Centre Thermal, l'Office de Tourisme et du Thermalisme communautaire et la Commune pour mieux connaître les besoins et recueillir les avis ou souhaits des curistes.

Au cours de ces échanges, la partie médicale est systématiquement abordée. Je côtoie ainsi une large population qui, dans une forte majorité, vante les bienfaits de la cure. C'est réconfortant d'entendre de tels propos qui rassèrent et constituent des témoignages en quelque sorte probants quant à l'efficacité thermale.

Ce n'est certes pas une preuve médicale scientifique mais elle n'en reste pas moins intéressante et révélatrice.

Conclusion

À mon sens, les richesses générées par le thermalisme sont pour notre territoire une source indispensable de développement.

Les retombées directes et induites du thermalisme représentent sans aucun doute un vecteur économique participant fortement à la dynamique commerciale, touristique et culturelle.

Les éléments effectifs et tangibles de cette ressource sont mesurés à l'aune des animations, des retours d'expérience à partir d'enquêtes de satisfaction, des taxes de séjour qui sont un indicateur factuel, des fréquentations auprès des différents acteurs du tourisme.

Les éléments statistiques au sens strict sont peut-être quelque peu différents d'une ville thermale à une autre et ne permettent pas ainsi d'établir des données précises et complètes. C'est dans cet esprit qu'au niveau national doit être mise en place un observatoire économique spécifique qui sera un outil de référence facilitant une lecture statistique fiable et homogène de l'activité thermale et de ses retombées.

En tant que Maire, je n'ose pas imaginer ce que serait ma Commune de 1 600 habitants sans l'apport de l'Établissement Thermal, tant sur un plan purement économique que sur celui de la dynamique du territoire et de son aménagement.

RÉPONSE DU MAIRE DE LAMALOU-LES-BAINS

La commune a fait le choix en 1986 de confier l'exploitation des thermes à la Chaîne Thermale du Soleil (CTS) tout en restant propriétaire des sources. Un bail emphytéotique de 99 ans a été signé entre la mairie et la CTS. Ce bail présente un double intérêt :

1) Pour la commune, il comporte des garanties sur le maintien de l'activité thermale et prévoit une prise en charge à hauteur de 50 %, par la CTS, des travaux sur la source normalement à la charge exclusive du propriétaire.

2) Pour la CTS, une visibilité à long terme pour cette activité nécessitant des investissements importants et réguliers pour l'exploitation qui sont mis à la charge de l'exploitant privé.

Ce fonctionnement a permis de passer de 3 000 curistes en 1986 à plus de 12 000 en 2017.

Ce partenariat public / privé a donc été un gage de réussite pour le développement de l'activité thermique. Ce partenariat se poursuit avec la vente, en 2018, d'un bâtiment communal à la CTS, permettant l'agrandissement des thermes et la réalisation d'un nouveau forage avec un autofinancement partagé entre la commune et la CTS.

Concernant les retombées économiques associées, elles restent difficiles à évaluer et sont à la fois directes pour la commune (et autres collectivités) et indirectes via leurs contributions à l'activité économique de la ville.

1) Retombées économiques directes pour la commune et l'Office de Tourisme :

- Bail : 8 000 €/an ;
- Impôt foncier de la CTS 43 704 € en 2018 ;
- Accueil camping-caristes curistes : 70 000 € en 2018 (régie municipale) ;
- Taxe de séjour (Office de Tourisme) : environ 80 % des 198 000 € de Taxes de séjour perçues en 2018 soit 158 000 € sont liés à l'hébergement des curistes.

2) Exemples de contribution à l'activité économique de la ville (liste non exhaustive) :

- En considérant une location moyenne de 500 € pour une cure de 18 jours :

$$500 \text{ €} \times 12\,000 \text{ curistes} = 6 \text{ millions d'Euros}$$

178 propriétaires privés louent des meublés pour les curistes (chiffres du bureau de K Office de Lamalou les Bains)

- En considérant des honoraires à 100 € pour les 3 visites obligatoires auprès d'un médecin thermal

$$100 \times 12\,000 = 1,2 \text{ millions d'Euros}$$

D'une manière générale la présence de 12 000 curistes pendant 18 jours de cure dans la station thermique a un impact économique fort sur les activités commerciales, artisanales et culturelles de Lamalou les Bains.

En outre, la plupart des associations de la ville (pétanque, tennis, golf, bibliothèque, bridge, chasse) proposent des abonnements spéciaux pour les curistes, ce qui génère des revenus supplémentaires pour ces associations.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-LARY-SOULAN

Il m'apparaît opportun de vous communiquer les éléments suivants :

1) Impact économique

La construction de l'établissement thermal à la fin des années 1980 répondait déjà au besoin de diversification de l'activité ski. Il apparaissait déjà comme une évidence qu'il fallait désaisonnaliser l'activité dans le cadre d'une pérennisation des emplois sur les 4 saisons notamment par le renforcement de la pluriactivité.

Une enquête menée sur la Commune par l'association GIPE (Guichet Initiative Pluriactivité Emploi) en 2016 fait état (avec seulement 48 % des structures ayant répondu à l'enquête) :

- de 2 071 emplois recensés ;
- 949 emplois permanents et 1 222 saisonniers.

Un effort important est mené par la Commune de Saint-Lary-Soulan pour fidéliser le personnel saisonnier en appui à toutes actions en faveur de la pluriactivité par le biais de soutien à l'association GIPE et au groupement d'employeurs GEVAL qui a pour mission de permettre au personnel saisonnier d'avoir un contrat CDI et d'intervenir sur plusieurs employeurs.

Quelques chiffres significatifs peuvent être donnés sur l'activité du GEVAL :

- 89 contrats de mise à disposition ;
- 77 contrats de travail ;
- 24 équivalents temps plein ;
- 41 991 heures travaillées ;
- 10 contrats CDI ;
- 50 entreprises adhérentes.

Tous ces efforts ont un impact direct sur le tissu social qui se traduit par comparaison avec d'autres stations :

- la part de la population âgée est moins importante (21 % contre 28 %) ;
- le taux d'activité est plus élevé (86,4 % contre 72 %) ;
- le taux de chômage est plus faible (7 % contre 12 %).

L'impact financier est important, ceci génère une importante économie induite sur l'économie locale (au sens large vallée et au-delà).

Il est généralement admis que cette économie induite se mesure par le rapport suivant :

- Pour 1 € de CA balnéo 3 € induits
- Pour 1 € de CA Remontées Mécaniques 7 € induits

Soit près de 10 000 000 pour la balnéo 112 000 000 pour les remontées mécaniques.

2) Ressource en eau thermique

La ressource en eau thermique est une préoccupation constante et la Commune de Saint-Lary-Soulan a entrepris un programme de sécurisation de celle-ci par des homologations à des fins thermales et thérapeutiques.

Il est pratiqué une séparation des eaux thermales et thermo ludiques, afin de préserver les premières, par forage lié au thermo ludisme. Un gros effort de gestion de l'eau thermique est à noter par une volonté notamment de ne pas se lancer dans une politique effrénée de développement du thermalisme médical.

RÉPONSE DU MAIRE DE VERNET-LES-BAINS

Un modèle économique fragile

Sur la concurrence entre stations : les agréments médicaux accordés par l'Administration aux stations thermales sont justifiés par la composition des eaux minérales et leurs propriétés thérapeutiques. S'il est exact que plusieurs stations pyrénéennes dispensent des traitements en rhumatologie ou en voies respiratoires, les raisons en tiennent à la proximité des gisements hydrominéaux. Il n'est pas envisageable de déplacer géographiquement ces ressources et, dès lors, toute démarche consistant à rationaliser l'offre thermique d'une région serait difficilement opérationnelle et ne pourrait résulter que d'une démarche nationale et non d'un arbitrage de la Région.

Sur la pérennité de l'activité des stations thermales.

Concernant les impacts « mitigés » sur les finances locales, le rapport relève à juste titre le caractère atypique de ces finances, marquées par des dépenses importantes motivées par l'accueil d'un grand nombre de curistes, que compensent néanmoins en grande partie les recettes que les collectivités tirent de l'activité thermique. L'analyse montre qu'à cet égard le caractère public ou privé de la gestion des thermes influe peu. Par contre, il est insisté à juste titre sur la nécessaire pérennité de l'activité thermique pour permettre l'amortissement sur la durée des efforts de financement consentis.

Cette pérennité est la préoccupation première des acteurs de la filière, qu'ils soient publics ou privés. À cet égard il convient de remarquer que le problème de la démographie médicale concerne toutes les stations françaises, quelle que soit leur taille, et plus largement toute l'offre de soins. Des solutions commencent d'être mises en œuvre comme le salariat des médecins ; elles méritent d'être relevées.

De la même façon, l'amélioration des ressources des stations en matière d'ingénierie financière ou juridique a été récemment relevée par la Région et devrait figurer dans les objectifs de la stratégie régionale en matière de thermalisme en cours d'élaboration.

Sur la surveillance de l'eau thermale

La pérennité de l'activité thermale s'accommoderait difficilement avec la précarisation des autorisations d'exploiter l'eau minérale paradoxalement recommandée par le rapport. En effet, s'agissant d'une activité à fortes immobilisations et donc à temps de retour long, la création d'une incertitude itérative sur le statut de l'eau minérale, élément existentiel de la médecine thermale, dérouterait les investisseurs publics ou privés et désorienterait la Région dont on recommande par ailleurs qu'elle mette en place un fonds public d'aide structurelle à l'activité thermale.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE THERMALE (AFRETH)

L'AFRETh a été créée en novembre 2004 pour contribuer à la production d'études cliniques apportant des éléments destinés à l'établissement du service médical rendu (SMR) par les cures thermales. D'emblée, l'AFRETh a choisi un mode de gouvernance qui déconnecte l'expertise scientifique du circuit du financement des études, assurant ainsi l'indépendance de ses travaux. Au fil des ans, la volonté de garantir cette indépendance s'est consolidée, notamment par un engagement conventionnel qui impose aux investigateurs de publier les résultats des études, qu'ils soient ou non favorables à l'affirmation du SMR thermal. L'association se distingue également par son exigence méthodologique : stimulée par un conseil scientifique composé d'experts cliniciens et méthodologistes de haut rang, l'AFRETh privilégie les standards de conduite d'étude les plus robustes, impliquant le plus souvent la randomisation des patients et la constitution d'un groupe témoin. Cette approche est d'ailleurs saluée par l'organisme ayant autorité à cet effet, à savoir la HAS (cf. rapport du Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques publiques ; Assemblée nationale – juin 2016). Pour preuve de cette qualité, les études font régulièrement l'objet de publications dans des revues médicales internationales faisant référence.

À ce jour, loin d'avoir épuisé l'évaluation de toutes les orientations thérapeutiques de la médecine thermique, l'AFRETh a néanmoins apporté une précieuse contribution à l'évaluation du SMR, sans se substituer aux institutions qui en sont juges en dernier ressort. Il faut souligner la pertinence de la démarche entreprise par l'AFRETh, sans équivalent dans le domaine des médecines complémentaires. Rigueur et qualité de sa production scientifique ont fait de l'AFRETh une structure modèle, source d'inspiration pour la plupart des pays de culture thermique, et de la recherche thermique, un domaine d'excellence française. Pour autant, l'association ne se satisfait pas de ses acquis. L'élargissement de ses champs d'investigation, la recherche de la diversification de ses bailleurs de fonds et l'ouverture de sa gouvernance à de nouveaux acteurs sont autant de chantiers et d'objectifs qui entretiendront la dynamique de progrès incarnée par l'AFRETh.

Généralités

La création de l'AFRETh fait écho à la demande de l'Assurance Maladie inscrite dans la convention nationale thermique de 2002. Constituée sous la forme d'une association loi 1901 à but non lucratif, l'AFRETh est administrée par un Conseil d'Administration qui regroupe des représentants des trois partenaires fondateurs : Conseil National des Établissements thermaux (CNETh), Association Nationale des Maires des Communes Thermales (ANMCT), Fédération Thermale et Climatique Française (FTCF), représentés à part égale et indépendamment du niveau de leur concours financier. Elle s'appuie sur l'expertise d'un Conseil Scientifique formé de personnalités indépendantes sans lien d'intérêt avec les établissements, les collectivités territoriales thermales et les structures dans l'environnement thermal.

Le Conseil Scientifique (CS) de l'AFRETh administre chaque année un appel à projets ; parmi les projets validés par celui-ci, le Conseil d'Administration (CA) décide des soutiens financiers à apporter.

Depuis la création de l'AFRETh 14 appels à projets ont été mis en œuvre et exploités : 139 avant-projets ont été reçus, 89 études déclarées éligibles, 69 validées par le CS et 56 admises au financement dont 49 sont des études cliniques. Cela représente une dépense ou un engagement global de 14 millions d'euros.

À ce jour, s'agissant du SMR :

- 11 études (2 277 patients inclus), dont 7 Essais Cliniques Randomisés (ECR), ont donné lieu à 16 publications dont 14 dans des revues de langue anglaise avec facteur d'impact (indice bibliographique mesurant l'autorité de chaque revue médicale) ;
- 7 études de SMR (1 427 patients inclus), dont 6 ECR, sont en cours de publication, d'écriture, ou de traitement des données ;

- 5 études dont 3 ECR sont en cours de réalisation ; elles visent à inclure 980 patients ;
- 10 études dont 9 ECR sont en cours de mise en place ; elles prévoient d'inclure 1 490 patients.

C'est un effort de recherche sans précédent dans le domaine du SMR thermal aussi bien en France que dans le monde.

Remarques méthodologiques

La cure thermique est une intervention complexe qui associe des éléments de nature différente :

- des soins hydrothermaux multiples (bains individuels, boues, douches, vapeurs, gaz, dont il existe de nombreuses variantes d'utilisation, ...) parmi lesquels sont dispensés au moins 4 soins différents par jour en rhumatologie par exemple ;
- une cure de boisson dans certaines orientations ;
- des soins de massothérapie sous affusion d'eau minérale dans beaucoup d'orientations ;
- des soins de rééducation collective en grande piscine d'eau thermique supervisés par un Masseuse-Kinésithérapeute Diplômé d'État ;
- des actions éducatives dont la forme et la densité sont également très diverses, depuis la simple information jusqu'aux programmes d'Éducation Thérapeutique du Patient (ETP) en passant par des ateliers thématiques ;
- sans omettre, pour 75 % des curistes, la dimension de séjour thermal lié au changement climatique et à la modification de style de vie.

Il est manifeste que dans de telles conditions de complexité, l'insu (on parle aussi « d'aveugle ») du traitement (pour le patient et le thérapeute) n'est pas possible pour l'ensemble de l'intervention.

La démonstration du SMR par la cure thermique doit être argumentée par des études avec tirage au sort et comparateur ; chaque fois que possible, le traitement doit être délivré sans que le thérapeute soit au courant de l'inclusion du patient dans une étude (aveugle du thérapeute) ; l'évaluation doit se faire en insu du traitement alloué au patient par le tirage au sort lorsqu'elle nécessite l'intervention d'un tiers évaluateur (aveugle de l'évaluateur). L'étude en double aveugle (patient-thérapeute), utilisée pour l'évaluation du médicament, est pertinente dans une approche « explicative » du rôle éventuel des éléments minéraux ; la démonstration du SMR est considérée comme le préalable pertinent de l'approche explicative. Les études en double aveugle explorant l'intervention des éléments minéraux figurent depuis plusieurs années aux appels à projets de l'AFRETh.

Les effectifs inclus – la randomisation

L'effectif enrôlé doit être préalablement calculé pour contrôler le risque de première espèce (reconnaître comme efficace une intervention qui ne le serait pas) sur le niveau de performance que l'on assigne au critère de jugement principal (niveau de performance qui doit avoir une pertinence clinique). L'effectif est également calculé pour contrôler le risque de deuxième espèce (avoir la puissance suffisante de montrer une différence statistiquement significative si elle existe). Le tableau ci-après montre bien l'effort effectué par l'AFRETh dans ce domaine.

ÉTUDES	AFRETh (14 ans) (2004-2018) 12 ECR	ANALYSE de la LITTÉRATURE (14 ans) (1992-2006) 46 ECR
Patients inclus	2919	2764
Moyenne/ECR	243	61

La randomisation est destinée à assurer la comparabilité des groupes et le lien entre l'effet observé et le traitement alloué qui ne correspond pas à une préférence du patient du fait du tirage au sort. Il faut également que le paradigme de randomisation retenu ne soit pas un obstacle au recrutement et au suivi des patients, en particulier à travers un biais de déception. Il existe des paradigmes particuliers qui ont été utilisés dans plusieurs études AFRETh ; l'évaluation des interventions complexes peut également bénéficier de nouvelles approches, plus observationnelles (cf. Compte Rendu des Deuxièmes Rencontres Méthodologiques de l'AFRETh – 2012 – www.afreth.org).

L'analyse statistique

Elle doit être réalisée selon le paradigme d'« analyse en intention de traiter » lorsqu'il s'agit d'une étude randomisée ; ce fut le cas pour 85 % des études AFRETh pour lesquelles le problème pouvait se poser.

Le comparateur – le groupe témoin

Lorsqu'il s'agit d'une intervention médicamenteuse simple (évaluer une molécule), la méthode de référence est l'ECR effectué en double aveugle (le patient et le thérapeute ne connaissent pas la nature de la molécule attribuée par tirage au sort) qui permet de comparer la molécule à évaluer à une autre molécule ou à un placebo. Lorsqu'il s'agit d'examiner le SMR d'une intervention thérapeutique complexe, dite aussi non pharmacologique, on compare l'intervention testée à une autre stratégie thérapeutique reconnue comme pertinente et habituellement utilisée (médicaments, programmes rééducatifs, éducatifs, soins usuels...).

L'AFRETh a toujours cherché à promouvoir des études cliniques avec tirage au sort et comparateur.

ÉTUDES CLINIQUES	AVEC GROUPE TÉMOIN	SANS GROUPE TÉMOIN
	29	6

Ainsi, moins de 20 % des études sont sans groupe témoin ; cela était particulièrement le cas au début pour des études de faisabilité dans des domaines où l'on manquait de références pour pouvoir construire de manière pertinente un essai clinique en vraie grandeur (avec un calcul préalable d'effectif basé sur des données fiables et pertinentes) ; une première étude (étude pilote) observationnelle était alors non seulement pertinente mais nécessaire.

Le groupe témoin fait l'objet d'une attention toute particulière dans sa constitution comme dans sa description conformément aux recommandations méthodologiques concernant les interventions complexes (Consort, Spirit, ...). Le groupe témoin est décrit dans les études publiées ; pour les autres, il est consultable sur le site ClinicalTrials.gov (<https://clinicaltrials.gov/>) sur lequel sont enregistrées les études de l'AFRETh.

Si le placebo est le comparateur retenu pour évaluer l'efficacité, en particulier d'un médicament, le recours aux soins usuels est particulièrement pertinent pour évaluer l'«effectiveness» (degré de succès avec lequel on observe l'effet désiré). Nombre d'affections chroniques n'ont pas de traitement médicamenteux qui puisse servir de « gold standard » ; les traitements chirurgicaux n'ont pas d'objet dans certaines affections, dans d'autres ils sont indiqués uniquement dans des formes cliniques particulières et/ou à des moments très déterminés. Il y a un consensus raisonné au niveau international sur l'utilisation du soin courant comme comparateur ; c'est le cas pour 17 des 33 études contrôlées randomisées étudiées dans le cadre d'un travail sur le soulagement des douleurs rhumatismales par la cure thermique.

L'eau thermique est utilisée par la cure thermique mais ne saurait la résumer. Il faut tenir compte, outre du fait que les soins hydro-thermaux sont multiples, des autres éléments qui interviennent dans la cure proprement dite : rééducation, éducation en particulier. Le séjour thermal apporte également les dimensions du changement de climat et des modifications de style de vie.

Il existe dans la littérature internationale une vingtaine d'études contrôlées avec tirage au sort qui ont examiné la comparaison de l'eau thermale à l'eau de réseau ou des boues thermales à des boues neutres ; globalement ces études, réalisées avec un double-aveugle de type pharmacologique, montrent une supériorité des produits thermo-minéraux sur les produits équivalents non-thermo-minéraux.

	TAILLE D'EFFET Utilisation Produits Thermo-Minéraux	DIFFÉRENCE EN FAVEUR THERMO- MINÉRAL	PART DE L'ÉLÉMENT THERMO-MINÉRAL DANS L'EFFET THÉRAPEUTIQUE
EMN/ER LOMBALGIE	1.2	0.7	60 %
EMN/ER GONARTHROSE	0.8	0.6	78 %
BOUES GONARTHROSE	1.1	0.9	81 %

EMN = Eau Minérale Naturelle ; ER = Eau du Robinet

Mais il faut avoir conscience du fait que ces études ne peuvent évaluer la cure thermale que de manière fragmentaire. Si ces recherches sur l'élément minéral ont peu d'intérêt dans l'approche pragmatique de l'évaluation du SMR d'une intervention complexe, elles ont, par contre, une grande importance dans l'approche explicative des mécanismes d'action de la cure thermale ; elles doivent donc être poursuivies et amplifiées. Au demeurant, elles figurent au programme de l'AFRETh depuis plusieurs années. Une étude actuellement en cours étudie l'effet de certains minéraux particuliers sur des modèles de laboratoire de maladies cutanées pouvant relever d'une prise en charge thermale ; les premiers résultats sont en faveur d'une action favorable sur les mécanismes de la cicatrisation cutanée.

Le financement des études cliniques thermales

Il s'est heurté à l'absence d'intérêt des structures publiques de recherche et d'investissement financier des organismes de l'assurance maladie. L'absence de structure hospitalière significative n'augurait pas d'un accès effectif au Programme Hospitalier de Recherche Clinique (PHRC) ; dans les rares cas où il fut sollicité, aucune suite ne fut donnée. Se posait alors l'opportunité de recourir aux entrepreneurs thermaux et aux collectivités territoriales. C'est le cas des entrepreneurs pharmaceutiques qui financent la recherche sur le médicament, avec en plus la possibilité de répercuter le coût de la recherche sur le prix du médicament, ce qui n'est pas possible dans le cas de la cure dont les tarifs thermaux sont administrés et non négociés.

Le conseil scientifique

Le Conseil scientifique de l'AFRETh s'est constitué sur la base d'une liste d'experts élaborée au ministère de la Santé en 2002-2003.

Les membres du Conseil sont des personnalités indépendantes :

- *reconnues sur le plan scientifique (Académie de Médecine : 3 ; Académie des Sciences : 1 ; directions de structures publiques de recherche : 5 ; présidence de structure consultative de santé publique : 1) ;*
- *ne présentant pas de liens d'intérêt avec les établissements thermaux (pas de salariés, pas d'actionnaires d'entreprises thermales) ;*
- *ne présentant pas de lien de subordination avec les structures professionnelles représentatives du thermalisme ;*
- *n'appartenant pas à des assemblées délibérantes politiques élues des collectivités territoriales thermales.*

Leur renouvellement s'est fait par cooptation par les membres du Conseil scientifique et secondairement avalisée par le Conseil d'administration qui s'est limité à prendre acte des nouveaux membres sans jamais en récuser ou proposer aucun. Cet acte formel n'a plus lieu d'être. Le Conseil scientifique se doit de désigner son président et n'avoir plus aucun lien de subordination, fut-il formel, avec le Conseil d'administration, ce qui n'exclut pas la nécessaire collaboration. Ces divers éléments doivent être pris en compte dans une nécessaire révision en cours des statuts de l'AFRETh.

Le mode de fonctionnement du CS est caractérisé par des décisions argumentées collectivement, en particulier sur la base d'avis d'experts extérieurs indépendants. Ainsi, deux avis sont demandés pour chaque dossier : l'un auprès d'un expert clinicien, l'autre auprès d'un expert de la méthodologie. Les décisions du CS se prennent par consensus après présentation d'une synthèse du dossier et de l'avis des experts effectuée par le membre du CS désigné comme rapporteur. Il n'a jamais été procédé à un vote. L'absence de vote adoptée comme mode de fonctionnement enlève au président un éventuel pouvoir de décision par prépondérance. Il agit donc essentiellement comme porte-parole du CS auprès du CA et des équipes d'investigateurs.

Les seuls dossiers validés par le Conseil scientifique sont proposés au choix du CA. À ce jour, il n'a jamais été dérogé à cette règle non écrite et tous les dossiers financés ont été préalablement validés par le CS. Les projets sont par la suite examinés par les comités de protection des personnes, la CNIL, le cas échéant l'ANSM ; les protocoles sont enregistrés, et consultables, sur le site international Clinicaltrial.gov.

Les équipes admises au bénéfice du financement par l'AFRETh doivent être épaulées sur le plan méthodologique par des méthodologistes (pharmacologie clinique, santé publique, information médicale, ...) appartenant à une structure publique (INSERM, Facultés de Médecine, CHU, ...). Les équipes mettant en œuvre les études appartiennent aussi à des structures publiques : Services de Pharmacologie des Facultés de Médecine (Bordeaux, Toulouse), de Santé Publique (Bordeaux, Paris, Grenoble), DIM, URC ou CIC (AP-HP, Grenoble, Clermont-Ferrand, Montpellier, Nîmes), autres services hospitalo-universitaires (ORL, rhumato, pneumologie, médecine physique, médecine vasculaire, dermatologie) (Poitiers, Nancy, Toulouse, Montpellier, Clermont-Ferrand, Grenoble, Bordeaux), UFR de Pharmacie (Bordeaux, Toulouse), de STAPS (Université de Pau et des Pays de l'Adour, Clermont-Ferrand, Montpellier), Institut Pasteur de Lille, INRA de Clermont-Ferrand, Société Française de Dermatologie, ...

La preuve de la pertinence de la démarche méthodologique du Conseil scientifique de l'AFRETh est aussi apportée par le niveau des revues internationales publiant les travaux de l'AFRETh : langue anglaise, « peer reviewed », facteur d'impact, (voir liste), comme des protocoles de recherche validés par le CS (Dubois, 2015 ; Lanhers, 2016).

Les représentants de la HAS, entendus, en 2016 par le Comité d'Évaluation et de Contrôle de l'Assemblée Nationale, ont déclaré que l'AFRETh proposait des recommandations méthodologiques d'évaluation de haut niveau et que la méthodologie de conduite des études était conforme aux exigences scientifiques actuelles.

Les investigateurs ont l'obligation de publier les résultats validés obtenus qu'ils soient favorables ou non. Une étude n'ayant pas permis de retenir l'efficacité d'une intervention thermique courte combinée à une intervention éducative vient ainsi d'être publiée dans une revue internationale de langue anglaise avec facteur d'impact (étude ITILO ; Nguyen C. Scientific reports, 2017).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DES ÉTABLISSEMENTS THERMAUX (CNETH)

Partie I – L'activité thermique occitane : entre santé et tourisme

La Chambre note que « La prise en charge des cures thermales par l'assurance-maladie constitue une dépense mal régulée ». (Partie A – Un financement par l'assurance-maladie).

Il convient de rappeler ici que les signataires de la Convention nationale du thermalisme, à savoir l'UNCAM et le CNETh, ont œuvré de concert à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation des dépenses thermales. L'effort consenti par les établissements thermaux dans un contexte de modération des dépenses globales de l'assurance-maladie s'est traduit par la mise en œuvre d'un dispositif tarifaire original qui distingue les tarifs forfaitaires de responsabilité des soins thermaux et leurs prix limites de facturation (Loi de finance 2014 et article L.162-39 du Code de la sécurité sociale). Ce schéma repose sur le gel pour une période indéterminée des tarifs forfaitaires de responsabilité, sur lesquels s'applique le taux de prise en charge des soins thermaux par l'assurance-maladie. Ce faisant, celle-ci s'est assurée la maîtrise des financements unitaires des forfaits thermaux, à défaut de pouvoir réguler l'enveloppe globale soumise à l'évolution de la fréquentation. À cet égard, la Chambre relève à juste titre la tendance haussière de celle-ci depuis 2009. Outre le fait qu'il ne faut pas exclure un renversement de cette tendance, (les prémices en sont perceptibles en 2018), on doit légitimement s'interroger sur l'impact de cette croissance du nombre de curistes, non pas uniquement sur les dépenses thermales financées par l'assurance-maladie, mais sur son budget global, dans la mesure où le bénéfice médico-économique avéré de la cure thermique est lui-même générateur d'économies sous forme de réduction et d'évitement de dépenses postérieurement au séjour thermal.

Partie II – Un modèle économique fragile

La Chambre affirme que « L'activité thermique ne tient pas toutes ses promesses s'agissant des retombées sur l'emploi (A), du développement de zones rurales (B) et de l'état des finances communales (C) ».

L'emploi lié à la filière thermique, comme pour tout autre secteur économique, s'appréhende par le cumul des emplois, directs, indirects et induits. Toutes les études³²³ qui ont eu pour objet de le dimensionner mettent en évidence la part prépondérante des emplois indirects et induits. Ainsi, bien que réalisée dans les Landes, l'étude^[3] du CDT et de la CCI, est transposable dans d'autres territoires thermaux et notamment en Occitanie. Elle révèle que la ressource économique moyenne générée par un curiste et bénéficiant à l'économie locale est de l'ordre de 2 370 €. Par extrapolation à l'échelle nationale, le poids économique de la filière se

³²³ Tabone W. *Le thermalisme français dans les comptes de la nation : une approche macro-économique*. Press Therm Clim 2009 ;146 :67-73. ;

CCI Bayonne et Pays Basque – *Impact économique de la Chaîne thermique du Soleil de Cambo les Bains*, 2015, 18 p. ;

Comité Départemental du Tourisme des Landes, Chambre de Commerce et d'Industrie des Landes, *Observatoire Économique du Thermalisme - Les ressources du thermalisme landais*, février 2017, 16 p.

situerait à environ 1,4 milliard d'euros. Selon la même étude, 71 % du chiffre d'affaires d'un établissement thermal est réinjecté sur son territoire et plus de 15 % des prestataires de services, artisans et commerçants installés sur la zone thermale n'existeraient pas sans l'activité thermale. En outre, cet emploi présente plusieurs caractéristiques intéressantes dans la perspective de la collectivité :

- il est, de par l'origine souterraine de la ressource, non délocalisable ;
- il est pourvu, s'agissant des agents thermaux qui représentent 60 % de l'effectif d'un établissement thermal, par des personnels peu qualifiés, qui sans ce débouché seraient peut-être sans activité ou contraints de quitter le territoire ;
- il est en hausse régulière, de l'ordre de 300 à 400 personnes/an, pour les seuls établissements thermaux.

Aussi, même si le volume des emplois semble d'une importance limitée selon l'appréciation de la Chambre, il n'en demeure pas moins que là où ils existent, ces emplois constituent les linéaments du tissu local. Pour nombre de communes rurales ou de petite taille, sans l'activité thermale, la plupart des dessertes routières ou ferroviaires, des services publics, des commerces de proximité, des services médicaux (médecins, infirmier-e-s, pharmacien-ne-s, ...) disparaîtraient, entraînant la dévitalisation voire la désertification de ces communes.

S'agissant de la « concurrence » qui serait induite par la forte concentration sur certains territoires de stations présentant les mêmes orientations pathologiques, il est essentiel de rappeler que les caractéristiques physico-chimiques de l'eau thermale, les facteurs micro-climatiques et l'offre de soins (notion de traitement-type) sont spécifiques à chaque station et permettent la personnalisation de la prescription médicale selon le profil du patient. Dès lors, et en tout cas lorsqu'il y a non-substituabilité du lieu de cure, la notion de « concurrence » doit être relativisée.

Partie III – Une offre thermale à restructurer dans un cadre normatif différent

« B. Adapter le cadre du thermalisme aux enjeux de santé publique »

« 1- Consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermale »

La Chambre préconise de consolider la surveillance de la qualité de l'eau thermale, justifiant sa position par un taux de non-conformités compris en 6 % et 10 % selon le type de prélèvement, lequel taux serait en hausse sévère. Au-delà du cas de l'Occitanie que nous ne pouvons juger faute de connaître les données, il faut resituer ces résultats dans une

perspective nationale. Ainsi que l'ont rappelé les rapporteurs du Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques publiques (CEC) sur l'évaluation du soutien public au thermalisme – Assemblée nationale, juin 2016, « on observe que le taux de non-conformités des analyses tous paramètres microbiologiques confondus oscille entre 2,1 % et 2,6 % depuis 2010, à un niveau très inférieur à celui de 2001 (4,5 %), première année d'application des normes. Le nombre d'analyses non conformes des pseudomonas aeruginosa est ainsi passé de 1 039 en 2001 à seulement 213 en 2015, traduisant une réelle amélioration [...] ».

On rappellera que les établissements sont déjà soumis à une tolérance zéro concernant plusieurs micro-organismes et bactéries pathogènes, plus stricte que celle imposée aux hôpitaux. Alors que la profession partage sans réserve l'objectif du législateur de garantir la santé publique, elle ne peut que regretter la proposition d'une consolidation d'un contrôle sanitaire déjà draconien. Elle rappelle que les établissements ont pleinement assumé leurs responsabilités :

- *publication en juin 2008 d'un Guide des Bonnes Pratiques thermales fondée sur la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) utilisée pour sécuriser la production et la distribution dans l'industrie agro-alimentaire ;*
- *élaboration de la certification Aquacert, **par un groupe d'experts, scientifiques et professionnels des eaux minérales naturelles**, accompagnés des représentants des consommateurs et du Ministère de la Santé. Depuis, plus d'une trentaine d'établissements thermaux ont obtenu cette certification ;*
- *réflexion permanente au sein de l'Association Française des Techniques Hydrothermales (AFTH) sur la protection de la ressource et l'amélioration des techniques et prestations thermales ;*
- *professionnalisation des personnels en charge de la surveillance sanitaire ;*
- *constitution en 2018 d'un groupe de réflexion sur le Qualité Sanitaire des Boues Thermales en concertation avec la Direction Générale de la Santé.*

C'est donc dans cet esprit de concertation et de responsabilisation que les professionnels entendent poursuivre l'adaptation des normes sanitaires.

« 2 - Établir le lien entre service médical rendu et prise en charge »

La Chambre termine son constat en suggérant de façon incidente que « l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements délivrée par les préfetures, actuellement accordée sans limitation de durée, contribuerait à garantir la sécurité sanitaire des installations par une évaluation plus régulière ». En introduisant un aléa dans la perspective d'une exploitation pérenne de la ressource, cette proposition est de nature à dissuader ou différer des investissements importants (souvent plusieurs centaines de milliers voire plusieurs millions d'euros). En outre, l'arrêté du 22 octobre 2013 précédemment cité, a introduit une analyse quinquennale dite Ress0 qui comporte de nombreux paramètres de microbiologie, parasitologie, physico-chimie, radioactivité et y ajoute la détection de pesticides. De fait, cette analyse sur chaque émergence, est très proche de celle réalisée lors de l'instruction du dossier d'autorisation initiale, et répond déjà dans les faits à la légitime préoccupation de la Chambre.

« C. Diversifier l'offre thermale et adapter la durée des cures »

La Chambre émet l'avis que « La durée [de la cure] gagnerait à être modulée à la baisse en fonction des patients et du problème de santé à traiter ». Plus loin, elle signale que cette mesure pourrait engendrer « un coût moindre pour l'assurance-maladie ». Cette proposition doit être réexaminée à la lumière des considérations suivantes :

- *le primat qui doit être accordé à l'intérêt médical du patient. Comme le souligne justement la Chambre, cette mesure ne peut être envisagée sans que des études préalables aient démontré à minima l'équivalence de l'intérêt thérapeutique de cures de plus courte durée pour certains profils de patients. On observera par ailleurs que l'intérêt du patient pourrait conduire pour certains profils pathologiques à moduler la durée dans le sens d'un allongement de la cure au-delà de 3 semaines (cf Allemagne ou Tchéquie) ;*
- *le phénomène de « crise thermale » est fréquent. Il correspond entre le 8^{ème} et le 12^{ème} jour de cure pour environ 20 % des curistes à une exacerbation de certains des symptômes qui ont justifié la prescription de la cure. Dans ces cas, l'achèvement prématuré des soins aurait des conséquences désastreuses ;*
- *l'économie entrevue pour l'assurance-maladie est très hypothétique. En effet, le principal facteur limitant la hausse de la fréquentation thermale est la durée imposée de 3 semaines, confiscatoire pour la plupart des actifs, et parfois même pour les retraités. De fait, l'afflux supplémentaire de patients libérés de la contrainte temporelle pourrait largement oblitérer les économies envisagées...*

S'agissant de l'adaptation du thermalisme aux enjeux de santé publique, d'autres priorités apparaissent aux professionnels :

- *favoriser la contribution de la médecine thermique à la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, notamment dans son volet consacré à la prévention : les établissements thermaux apportent des solutions concrètes, documentées et évaluées, en particulier au stade des dépistages de la fragilité et de certains cancers ;*
- *mieux intégrer les établissements dans l'offre sanitaire des territoires et notamment en favorisant leur participation aux Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) prévues par la loi de modernisation de la santé de 2016 ;*
- *reconnaître le rôle spécifique des établissements thermaux dans le déploiement de l'Éducation Thérapeutique du Patient (ETP) ;*
- *permettre aux établissements thermaux de mettre leurs moyens techniques et compétences dans les domaines de la rééducation et de la réadaptation, à la disposition des profils de patients dont la prise en charge est SSR n'est plus justifiée sans être adaptée à celle permise par les soins de ville.*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL (CTS)

Observation 1 - L'absence de spécificité stratégique du thermalisme

Il est mentionné que les établissements ont développé « une offre orientée vers le bien-être, relevant du soin non remboursé ou du loisir », à visée touristique (partie I/ B) I- a).

Les établissements thermaux du Groupe Chaîne Thermale du Soleil s'inscrivent dans le paysage français de la santé au même titre que les autres établissements à caractère sanitaire. À ce titre, ils travaillent, depuis 15 ans, à renforcer leur rôle en santé publique. Ils ont ainsi développé, particulièrement en Occitanie, des modalités de prise en charge propres aux indications de traitement de la cure thermique, comme des programmes de prévention (sevrage tabagique, dépistage de la fragilité, dépistage de certains cancers), d'accompagnement (réhabilitation post cancer du sein), d'éducation thérapeutique (syndrome métabolique et obésité, maladie veineuse chronique, polyarthrite rhumatoïde...), et d'autres programmes spécifiques centrés autour de pathologies comme la fibromyalgie, le diabète de type II, l'asthme infantile...

Observation 2 – l'impact économique mal cerné

Il est mentionné que « la Cour a pu relever les difficultés d'évaluation des retombées économiques [de l'activité thermique] sur les communes concernées. » (partie II/ A).

Bien que l'Occitanie ne soit pas concernée, il nous semble intéressant de porter à la connaissance de la Cour l'existence d'un rapport d'évaluation de retombées économiques qui cible l'une des communes thermales dans laquelle la Chaîne Thermale du Soleil est implantée, en Nouvelle- Aquitaine. Ce rapport a été commandité par la ville de Cambo-les-Bains et sa communauté de communes, suite à la fermeture de l'établissement, le 4 juillet 2014. Pour toute la saison thermique, en raison de la crue de la Nive.

Il indique qu'en 2015, l'établissement thermal était directement responsable d'une création de richesse à hauteur de 8,7 millions € et de 142 emplois. L'impact économique indirect était de l'ordre de 12,8 millions €, dont 163 emplois (2,5 millions € de dépenses faites hors du Pays Basque n'ont pas été pris en compte). Enfin, l'impact économique induit atteignait 45 millions € dont 458 emplois, portant l'impact économique total de l'établissement thermal de Cambo-les-Bains à 66.5 millions € et 763 emplois.

Observation 3 - L'absence d'avis rendu par la Haute Autorité de Santé (HAS) sur le Service Médical Rendu (SMR) par la médecine thermique

La Cour remet, tout d'abord, en cause la validité des preuves apportées sur le SMR de la cure thermique pour diverses raisons. En premier lieu, les études seraient réalisées en l'absence de groupe-témoin. Cela est tout à fait inexact car la quasi-totalité des études comporte un groupe de contrôle (Essai Contrôlé Randomisé). En outre, l'Association Française pour la Recherche Thermale (AFRETh), au sein de laquelle siègent un représentant de F Assurance Maladie et un de la FIAS il y a encore peu, ne serait pas suffisamment indépendante pour garantir la qualité des travaux scientifiques qu'elle conduit dans la mesure où son financement repose sur les établissements thermaux. Il semble pourtant que ce reproche vaut aussi bien pour les laboratoires pharmaceutiques qui, en vue d'obtenir une Autorisation de Mise sur le Marché, conduisent en interne leurs propres études cliniques qu'ils financent intégralement.

Enfin, la responsable du service de l'évaluation économique et santé publique de la FIAS, interrogée au printemps 2016, dans le cadre de la Commission d'Évaluation et de Contrôle des Politiques Publiques de l'Assemblée Nationale, « a indiqué que le séminaire de méthode organisé en 2012 par l'AFRETh sur la prise en charge complexe non médicamenteuse était de très haut niveau et que, sans s'engager sur l'ensemble des études qu'elle n'avait pas analysées de près, elle considèrerait par exemple la méthodologie de l'étude PACTFIE comme satisfaisante et répondant aux critères de ce type d'exercice. »

Cette affirmation corrobore le fait que les études contributives au SMR de la médecine thermique ont été publiées dans des revues internationales à facteur d'impact élevé, qui font référence dans leurs champs médicaux respectifs.

Dans cette même rubrique, la Cour suggère de limiter dans le temps l'autorisation d'exploiter une eau minérale naturelle afin de garantir la sécurité sanitaire par une évaluation plus régulière.

En premier lieu, il faut noter que l'évaluation régulière évoquée existe bien depuis l'arrêté du 22 octobre 2013 qui impose, une fois tous les cinq ans, un examen complet comprenant 9 paramètres classiques de microbiologie, 2 paramètres de parasitologie, 74 paramètres de physico-chimie, des paramètres mesurant la présence de pesticides, ainsi que 3 paramètres relatifs à la radioactivité. Cette analyse détaillée se rapproche, dans les faits, des éléments à fournir lors de la demande d'autorisation initiale d'exploiter la source, qui peut prendre plusieurs années à constituer. Le renforcement de ce contrôle à une durée inférieure à 5 ans porterait indubitablement atteinte aux politiques d'investissements publics comme privés.

De plus, contrairement à l'ancienne législation sur les eaux minérales naturelles, l'autorisation d'exploiter ne porte pas uniquement sur le prélèvement de l'eau et de son transport, mais aussi sur les conditions d'exploitation de l'établissement thermal. Tous les projets de modification d'exploitation doivent être portés à la connaissance de FARS qui, si elle l'estime nécessaire, mettra en œuvre la procédure de révision de l'autorisation d'exploiter.

Observation 4 – L'augmentation des non-conformités sanitaires

La Cour relève « qu'entre 2012 et 2016, le nombre de non-conformités progresse trois fois plus vite que le nombre de contrôles » (partie III/B) 1 -).

L'arrêté du 22 octobre 2013, complété par la note d'information adressée par la Direction Générale de la Santé, le 13 avril 2015, ont profondément modifié le suivi de la qualité des eaux thermales au plan de l'hygiène.

Ainsi, les quatre catégories de soins aujourd'hui suivies (il en existait trois avant) ont vu leurs méthodes de contrôle largement renforcées (systématisation de l'examen de la composition chimique de l'eau et recherches de paramètres plus nombreux ; fréquence mensuelle des contrôles sur la base d'examen complet alors qu'elle était auparavant trimestrielle).

Ces divers contrôles sont validés par « l'absence » de l'élément recherché qui correspond au fait que l'élément soit présent en nombre inférieur au seuil de détection. Or, en 2015, ce seuil est passé de 50 germes par litre à 10 germes par litre (en 2000, il existait une tolérance jusqu'à 250).

Le nombre de non-conformités a ainsi progressé du fait de la recherche systématique de paramètres plus nombreux et du rabaissement de seuil de détection. Il faut également ajouter que des épisodes climatiques exceptionnels (fortes précipitations) plus fréquents ces dernières années, en Occitanie, ont eu pour conséquence la pollution ponctuelle de certaines sources artésiennes.

En ce qui concerne la Chaîne Thermale du Soleil, ces non-conformités ne manifestent donc pas un plus grand laxisme de la part des établissements dans le suivi de la qualité de l'eau. Bien au contraire, ces obligations induisent pour les établissements des dépenses toujours plus importantes, jusqu'à, par exemple, l'achat de micro filtres devant prémunir leurs canalisations de l'eau de ville qui, utilisée pour le nettoyage des zones de soins, viennent les contaminer en ne respectant pas les standards imposés à l'eau thermale.

La Cour indique que « l'absence de nocivité constitue non pas seulement un objectif de santé publique, mais aussi un levier pour la progression de la fréquentation ». Pour la Chaîne Thermale du Soleil, il s'agit surtout d'un pré-requis pour dispenser aux patients des soins de qualité optimale ».

Observation 5 - Adapter la durée de la cure thermale

La durée gagnerait à être modulée à la baisse. [...] la substitution d'un système modulable au système forfaitaire de 18 jours permettrait de proposer des séjours plus courts [...], pour un coût moindre pour l'assurance maladie ».

Les études contributives au SMR de la cure thermale, que la HAS, l'Académie de Médecine, les sociétés savantes et les revues internationales de médecine considèrent comme valides, ont été menées sur la durée conventionnelle, à savoir 18 jours. Si cette durée devait être remise en cause pour des raisons d'efficience, ce qui pourrait être tout à fait souhaitable, ces travaux devraient être à nouveau conduits.

Il faut, néanmoins, porter à la connaissance de la Cour le phénomène de « crise thermale » qui concerne plus de 20 % de la patientèle. Il s'agit de l'exacerbation des symptômes du patient survenant au cours de la deuxième semaine de traitement et disparaissant avant la fin de la cure. Si celle-ci devait être réduite, les patients affectés ne bénéficieraient pas des effets thérapeutiques, tout en souffrant de maux plus importants.

La réduction de la durée de la cure a déjà été considérée par les établissements thermaux. En effet, un grand nombre de patients ne peut aujourd'hui suivre une cure thermale en raison de sa durée. C'est particulièrement le cas des actifs qui ne peuvent y consacrer trois semaines de congés payés, et attendent bien souvent d'être à la retraite.

Si la durée de la cure devait être réduite, les établissements thermaux aussi bien que l'Assurance Maladie imaginent une forte progression du nombre de cures prescrites avec la levée de cet obstacle, et un impact inévitable sur le budget global, dont on ne peut prévoir la mesure.

Observation 6 - Divers

Le modèle américain est cité en exemple, sans toutefois donner aucune précision sur la spécificité des soins pris en charge par un financement public, ni leur vocation thérapeutique. La lecture de cet encadré laisse penser qu'il existe un amalgame entre traitements à visée sanitaire et soins de bien-être, disponibles dans des centres non thermaux.

Les conclusions de ce passage sont peu claires et l'on ne comprend pas pourquoi cette comparaison est faite dans la mesure où il s'agit de choses différentes.

En parlant des États-Unis, la Cour relève que « l'économie du bien-être s'est développée ces vingt dernières années, sans lien ou presque avec les éventuelles vertus thérapeutiques des eaux ». Cette tendance n'est pas du tout propre aux États-Unis, puisque la France dispose elle-même d'un marché du bien-être en pleine croissance (apparemment 7 % en 2018). C'est ainsi plus de 9 000 spas, instituts et établissements de thalassothérapie qui dispensent des soins de bien-être, exceptionnellement remboursés par certaines mutuelles en fonction de leur objectif.

Il n'y a donc pas d'opposition entre les marchés du bien-être américain et français qui partagent les mêmes tendances et les mêmes prestations de service.

La médecine thermique reste une spécificité distincte que l'on ne peut comparer avec un pays où elle n'existe pas en tant que thérapeutique conventionnée.

Enfin, la Cour relève qu'un groupement thermal pourrait être instauré comme en Nouvelle-Aquitaine, afin de mutualiser les réflexions sur l'identité des stations, les offres innovantes et la formation professionnelle. Sans remplir les objectifs précités, un tel groupement existe aujourd'hui en Occitanie. Il s'agit de la Fédération thermique d'Occitanie.

Nous espérons que ces observations permettront d'éclairer d'une autre lumière certaines conclusions présentées dans le rapport et vous remercions, par avance, de bien vouloir les prendre en compte.

Nous nous tenons évidemment à votre disposition pour tout complément d'informations.

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615190020-000119 – Dépôt légal : janvier 2019



PEFC™ 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Tome II
Le suivi des recommandations



« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2019
ISBN : 978-2-11-145909-0

Sommaire

Introduction.....	5
Chapitre I La Cour constate des progrès.....	11
1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter.....	13
Réponses.....	33
2 Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser	41
Réponses.....	57
Chapitre II La Cour insiste	67
1 Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition.....	69
Réponses.....	87
2 Les trains Intercités : une réforme à achever.....	99
Réponses.....	115
3 Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile	121
Réponses.....	141
4 La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager	155
Réponses.....	173
5 Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro.....	179
Réponses.....	195
6 Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités.....	211
Réponses.....	233
7 Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider.....	241
Réponses.....	261

Chapitre III La Cour alerte.....	269
<i>1 La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation.....</i>	<i>271</i>
Réponses.....	293
<i>2 L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative.....</i>	<i>307</i>
Réponses.....	327
<i>3 La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances</i>	<i>333</i>
Réponses.....	349
Chapitre IV Le suivi des recommandations de la Cour en 2018.....	361
Chapitre V Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes.....	411

Introduction

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics. Elle se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité des actions conduites.

Dans ce cadre, la Cour formule des recommandations dans l'ensemble de ses rapports d'observations provisoires, afin qu'elles soient contredites, puis maintenues, modifiées ou supprimées dans ses observations définitives. Ces recommandations sont formulées sur les aspects les plus importants mis en évidence par les contrôles et s'attachent à proposer des améliorations utiles aux décideurs publics.

La Cour renforce, depuis plusieurs années, ses outils méthodologiques de formulation et de suivi des recommandations qu'elle effectue à l'occasion de ses contrôles. Afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, elle s'attache, par le biais de sa programmation, à effectuer chaque année une partie de ses travaux sous la forme d'enquêtes de suivi. Celles-ci permettent de vérifier les suites données aux recommandations formulées lors du contrôle précédent sur le même organisme, la même thématique ou la même politique publique. Elles sont l'occasion de dresser le bilan exhaustif des effets des contrôles précédents.

Les douze cas présentés dans les **chapitres I à III** viennent illustrer cet exercice de suivi approfondi réalisé par les juridictions financières, afin de participer à une meilleure information du citoyen. Comme dans les éditions précédentes du rapport public annuel, ils sont classés en trois catégories, en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées antérieurement. Chacune des trois catégories est matérialisée par une couleur :

- le **vert**, lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange**, pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants, en signalant soit des avancées à amplifier, soit des cas où les réformes sont insuffisantes ;

- le **rouge**, lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou a peu évolué à la suite des recommandations formulées, voire s'est détériorée.

Les douze cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (couleur verte ; chapitre I), des progrès ont été constatés dans deux cas :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter ;
- le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser.

Pour la deuxième catégorie (couleur orange ; chapitre II), sept exemples illustrent des situations dans lesquelles les réformes engagées ont encore besoin d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangibles :

- le groupe Agence française de développement (AFD) : mutations et nouvelle ambition ;
- les trains Intercités : une réforme à achever ;
- Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile ;
- la politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager ;
- les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro ;
- les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités ;
- le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider.

Pour la troisième catégorie (couleur rouge ; chapitre III), trois cas illustrent des situations où les observations et les recommandations de la Cour sont largement restées sans suites :

- la filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation ;
- l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : une réforme impérative ;
- la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillance.

Au-delà des enquêtes de suivi, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des recommandations de la Cour, en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même. Ces principes sont inscrits dans les articles L. 143-9 et L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), qui prévoient que :

- les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- les ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent présenter, devant leur assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport sur « les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes » ;
- le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des « comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Rendre compte ainsi des résultats et de l'efficacité de leurs interventions permet aux juridictions financières de remplir la mission d'information du citoyen qui leur a été confiée par la Constitution.

L'examen, par la Cour, des suites données aux interventions des juridictions financières repose sur l'organisation suivante, dont les principes sont repris dans les normes professionnelles dont elle s'est dotée :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- une obligation, pour les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques, de fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données.

Ces principes respectent également les dispositions des normes adoptées par les institutions supérieures de contrôle au niveau international.

La norme internationale ISSAI 300

Le suivi des recommandations, ainsi que la publication des travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public, approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce, pour les contrôles de performance, des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations. Elle prévoit notamment que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives, susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ».

Des critères de qualité sont également énoncés dans cette norme. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et / ou des faiblesses ». Elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient, par ailleurs, de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Les **chapitres IV et V** dressent ainsi un bilan détaillé des campagnes annuelles de suivi des recommandations formulées, d'une part, par les chambres de la Cour et, d'autre part, par les chambres régionales et territoriales des comptes :

- le **chapitre IV** présente le bilan du suivi des recommandations rendues publiques par la Cour, au cours des années 2015 à 2017, et comporte un chiffrage des économies potentielles qui en découlent ;
- le **chapitre V** concerne le suivi des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Ce suivi des recommandations est présenté en application de l'article L. 143-9 du CJF susmentionné, tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le suivi statistique des recommandations formulées par la Cour (entre 2015 et 2017) et les CRTC (entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017), auquel sont consacrés ces deux chapitres, porte sur 1 571 recommandations pour la Cour et 1 951 pour les chambres régionales et territoriales. Cette analyse est illustrée d'exemples de suivi des recommandations formulées par les juridictions financières.

La Cour comme les chambres régionales et territoriales disposent d'un indicateur de suivi global des recommandations, qui repose sur un mécanisme de cotation destiné à porter une appréciation sur le degré de mise en œuvre de celles-ci¹. Pour la Cour, cet indicateur connaît une légère baisse : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, contre 72,7 % en 2017. Pour les chambres régionales et territoriales, l'indicateur est stable avec 78,9 % des recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre.

¹ Six cotations, détaillées dans les chapitres concernés, permettent de rendre compte de l'évaluation des suites données par les administrations aux recommandations des juridictions financières : totalement mise en œuvre ; mise en œuvre en cours ; mise en œuvre incomplète ; non mise en œuvre ; devenue sans objet ; refus de mise en œuvre.

Chapitre I

La Cour constate des progrès

1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter
2. Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser



1

Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter

PRÉSENTATION

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, dite « loi Eckert », a été votée afin de renforcer la protection des épargnants. Ses dispositions sont, pour l'essentiel, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016².

Dès 2013, la Cour avait mis en lumière, dans une communication réalisée à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les enjeux de protection des épargnants associés à la déshérence³. Elle avait estimé l'encours des avoirs bancaires en déshérence à 1,2 Md€ au minimum. Celui des contrats d'assurance-vie non réglés était par ailleurs évalué à 2,76 Md€.

Après avoir constaté en 2015⁴ que les dispositions de la loi précitée avaient repris pour une très large part les recommandations formulées en 2013, la Cour s'est attachée à vérifier en 2018 leur application effective.

² Seuls l'article 5 (plafonnement annuel des frais mis à la charge des souscripteurs des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation) et les II et III de l'article 8 (renforcement des moyens de recherche et d'information des assureurs) sont entrés en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015.

³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence*, juin 2013, 213 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants, p. 123-152. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

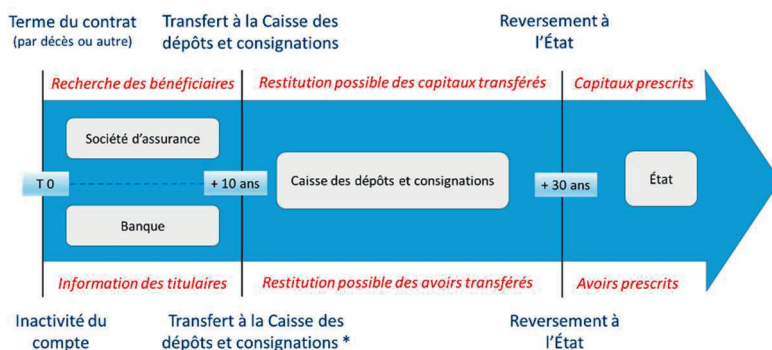
La mobilisation des administrations et des acteurs professionnels a été notable et des effets positifs sont déjà tangibles pour les épargnants (I). L'application de la loi révèle cependant un phénomène de déshérence de grande ampleur, qui n'est pas appelé à se résorber rapidement (II). Les processus de traitement demeurent perfectibles et des mesures complémentaires sont nécessaires pour mieux gérer la déshérence, mais aussi la prévenir (III).

I - Une protection renforcée des épargnants rendue effective par la mobilisation des acteurs

La loi du 13 juin 2014 a mis en place de nouvelles obligations pour les établissements bancaires dans l'identification des comptes inactifs et l'information de leurs titulaires. De même, elle a prévu un renforcement de la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réglés par les assureurs. S'ils ne sont pas restitués ou réactivés, les avoirs sont transférés à la Caisse des dépôts et consignations où ils sont centralisés pour faciliter leur recherche par les épargnants, avant leur transfert définitif à l'État au bout de trente ans.

Schéma n° 1 : circuit de traitement des comptes inactifs et contrats d'assurance-vie non réglés

Contrats d'assurance-vie non réglés



Comptes bancaires inactifs

* Délai réduit à 3 ans en cas de décès du titulaire et porté à 20 ans pour certains produits

Source : Cour des comptes

A - Des efforts soutenus pour assurer l'entrée en vigueur effective de la loi

La loi avait prévu un délai de dix-huit mois entre sa promulgation et son entrée en vigueur pour permettre la mise en conformité des acteurs. Cette période devait être mise à profit pour conduire avec diligence les modifications d'organisation, de procédures et d'aménagement des systèmes d'information des banques et des assureurs. Pour la Caisse des dépôts, il s'agissait de mettre en place rapidement un système permettant de réceptionner les avoirs transférés et de traiter les demandes de restitution du public. Une réactivité particulière était également attendue des administrations pour encadrer ou faciliter l'application de la loi par les professionnels et les notaires. La Cour a constaté que les chantiers ont été menés à bien dans les délais requis.

D'une part, les administrations ont publié les textes d'application en temps utile⁵ et un nombre important de conventions a été signé avec les professionnels pour encadrer leur consultation des fichiers publics nécessaires à l'identification des décès ou à la recherche des bénéficiaires individuels. Ainsi, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a ouvert aux notaires l'accès du fichier de recensement des comptes bancaires (FICOBA) et des contrats d'assurance-vie (FICOVIE). L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a également organisé l'accès des banques aux « fichiers décès », extraits du Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP⁶).

D'autre part, les sociétés d'assurance ont conduit d'importantes transformations, qui ont permis des progrès notables dans le traitement des contrats en déshérence. Des ressources significatives ont été affectées aux chantiers d'apurement des stocks. Ainsi, les effectifs chargés de ces tâches ont été multipliés par dix entre 2008 et 2015, et plus de 150 000 dossiers ont été confiés à des cabinets de généalogistes ou d'enquêteurs spécialisés

⁵ La loi a fait l'objet du décret unique n° 2015-1092 du 28 août 2015, complété par trois arrêtés : l'arrêté du 21 septembre 2015 fixe le plafond des frais applicables aux comptes inactifs ; celui du 24 juin 2016 précise la liste des informations relatives au nombre et à l'encours des contrats non réglés devant être publiées annuellement par les assureurs ; l'arrêté du 4 juillet 2017 fixe, pour les cas d'ouverture de coffres-forts inactifs, le seuil en-dessous duquel les banques sont dispensées d'organiser une vente judiciaire.

⁶ Le RNIPP est le fichier tenu par l'Insee depuis 1947, qui répertorie l'ensemble des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger ayant besoin d'un numéro d'inscription au répertoire (NIR, également appelé « numéro de sécurité sociale »), ainsi que leurs données d'état-civil.

en 2015⁷. La plupart des entreprises se sont dotées de « comités déshérence », qui décident des suites à donner aux dossiers dont le bénéficiaire n'a pas été retrouvé. Des initiatives ont également été prises au niveau de la profession, comme la création, à partir d'octobre 2017, d'un dispositif grand public de recherche de contrats obsèques et dépendance, non prévu par la loi⁸, à l'initiative de l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA).

Une illustration de la démarche à CNP Assurances

CNP Assurances avait été lourdement sanctionnée en 2014 pour ses manquements dans la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie et dans l'identification des décès. Depuis lors, elle a réalisé des investissements humains et matériels significatifs.

L'entreprise a développé un outil, qui lui permet de détecter les décès en cas de données approchantes, ce qui réduit les conséquences des erreurs de saisies présentes dans ses fichiers (orthographe variable des prénoms, noms composés, etc.). Sa recherche des bénéficiaires s'appuie sur ses équipes internes, ses partenaires bancaires ou des cabinets externes. Elle utilise en cas de besoin les fichiers clients de ses distributeurs ou même la base de données des personnes ayant déménagé.

Ses coûts de mise en conformité se sont établis à 42,6 M€ entre 2014 et 2017. Ils sont estimés à 11,5 M€ pour 2018.

En troisième lieu, le secteur bancaire a mis en place des outils permettant de retracer toutes les opérations des clients, sous toutes leurs formes et sur tous leurs comptes, en vue de détecter les avoirs bancaires inactifs. De nouveaux processus pour identifier les décès, clôturer les comptes, informer les clients et transférer les sommes vers la Caisse des dépôts au bout de dix ans d'inactivité⁹ ont été élaborés.

⁷ Chiffres issus de l'étude de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) sur un échantillon de 28 assureurs représentant 90 % du marché de l'assurance-vie en France.

⁸ Possibilité de rechercher l'existence de contrats d'assurance dépendance ou obsèques par formulaire web ou demande courrier adressés à l'AGIRA (www.agira.asso.fr).

⁹ Délai réduit à trois ans en cas de décès du titulaire et porté à vingt ans pour les plans d'épargne logement (PEL) s'il s'agit du seul compte de ce client dans un établissement.

Les développements informatiques de La Banque Postale pour l'identification des comptes inactifs

Depuis 2016, un outil informatique intègre l'ensemble des manifestations possibles d'activité d'un titulaire de comptes : opération bancaire, manifestation par voie électronique, téléphonique, courrier ou en personne dans l'un des nombreux guichets du groupe La Poste. Le croisement de ces informations permet de détecter une inactivité.

La Banque Postale a engagé pour cet outil une dépense de 6,4 M€ entre 2016 et 2018, à laquelle s'ajoutent des charges de maintenance évaluées à 0,2 M€ par an. Ces montants ne concernent que les coûts informatiques.

Si elle a identifié quelques pratiques non conformes au cours de ses contrôles, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a estimé que les processus et les outils étaient en place au sein des établissements interrogés. Elle a communiqué ses constats à la profession en 2017. Son accompagnement de la mise en œuvre de la loi par des enquêtes au sein des établissements a été substantiel¹⁰.

Enfin, la Caisse des dépôts a mis en service son système de réception des dépôts et de recherche des avoirs dans les délais. Au terme de travaux préparatoires très fournis avec les acteurs professionnels, 254 banques et assureurs ont pu transférer leurs stocks en déshérence en 2016. Le 2 janvier 2017, la Caisse a mis en service le site Ciclade¹¹, qui permet aux épargnants de rechercher leurs avoirs dans ses bases. Ce portail internet a été couplé à un centre d'appel et à un service de traitement des courriers et courriels. Les ressources en personnel du service de restitution des avoirs s'élèvent à 65 personnes en 2018. Ses coûts d'investissements initiaux ont été de 12 M€ et la mission représente en 2018 une charge annuelle estimée à 17,5 M€¹².

¹⁰ À la demande du Parlement, l'ACPR a publié deux rapports d'information, l'un sur *Les contrats d'assurance-vie en déshérence* (28 avril 2016), et l'autre sur *Les contrats d'assurance-vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle* (24 mai 2018).

¹¹ <https://ciclade.caissedesdepots.fr>.

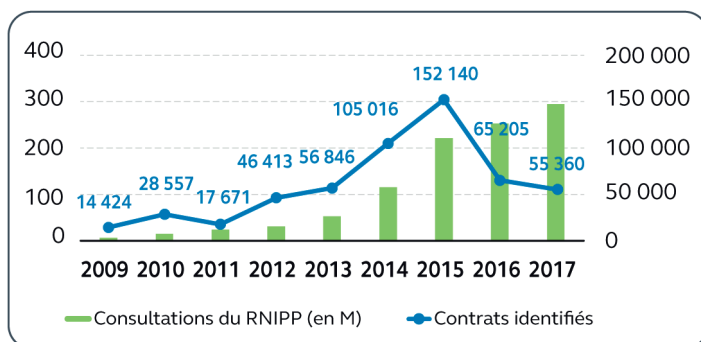
¹² Dont 1,7 M€ au titre de l'amortissement sur sept ans de l'investissement initial et 3,3 M€ de refacturation interne pour le centre d'appel téléphonique.

B - De premiers effets positifs pour les épargnants

1 - Un traitement des contrats et une réactivation des avoirs bancaires bien engagés

À compter de 2014, la consultation effective par les assureurs du RNIPP au moins une fois par an sur la totalité de leur portefeuille¹³ a contribué à augmenter fortement le volume des contrats nouvellement identifiés comme devant être réglés.

Graphique n° 1 : nombre de contrats à régler identifiés annuellement par les assureurs par consultation du RNIPP



Source : ACPR (2009-2015) et AGIRA (2016-2017)

En 2016, les assureurs ont versé 2,2 Md€ aux bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réglés en stock l'année précédente et 2 Md€ en 2017. Toutefois, la situation est inégale selon les entreprises. Sur les dix assureurs les plus importants du marché français, le taux de règlement¹⁴ en 2017 des contrats en stock à fin 2016 variait de 27 % à 47 %.

Du côté des avoirs bancaires, la première conséquence de la loi a été d'obtenir la réactivation de nombreux comptes, grâce aux démarches d'information des titulaires, en particulier sur le transfert des sommes à la Caisse des dépôts en l'absence de manifestation de leur part. En 2016, le

¹³ Cette obligation légale existait depuis 2007 mais la plupart des assureurs appliquaient des critères de sélection excluant les contrats de moins de 2 000 € et les assurés de moins de 90 ans.

¹⁴ Versements aux bénéficiaires, transferts à la Caisse des dépôts et prescriptions trentenaires.

taux de réactivation moyen s'est établi à 50 %¹⁵, avec des écarts importants selon le type de comptes mais aussi selon les établissements. L'effet a donc été tangible, tout en laissant subsister chez les banques une quantité importante de comptes non réactivés, ce qui peut être le signe de diligences encore insuffisantes.

La démarche de La Banque Postale

Distributeur historique du livret A, La Banque Postale était concernée par un nombre très important de comptes inactifs, représentant 19 % de sa base clients. 2,3 millions de comptes étaient en théorie destinés à être transférés dès 2016 à la Caisse des dépôts.

La banque a fortement mobilisé son réseau, au-delà de la simple obligation d'information des clients. Ainsi, les facteurs, dans leurs tournées de courriers, ont participé aux actions de communication vers certains clients. La banque a ainsi pu limiter les transferts de comptes à la Caisse des dépôts à 1,8 million de comptes en 2016.

2 - Une utilité reconnue du site d'information de la Caisse des dépôts mais des restitutions encore modestes

Le site Ciclade, qui connaît des évolutions de fonctionnalités depuis son lancement, offre la possibilité au demandeur de renseigner en ligne des données d'état-civil et d'être immédiatement informé en cas de possible correspondance avec les fichiers de la Caisse des dépôts. Il est alors invité à créer un espace personnel et à transmettre les pièces nécessaires au traitement de sa demande et à la restitution des sommes. Dans des cas limités¹⁶, il peut aussi adresser une demande de recherche par courrier. Au 30 novembre 2018, le site a enregistré plus de 1,5 million de recherches, dont 130 250 ont donné lieu à une demande de restitution. Les services de la Caisse des dépôts ont reçu, en outre, 132 000 appels, 33 000 courriels et 30 500 courriers.

Les restitutions effectuées restent en revanche limitées : elles représentent en cumulé 143,2 M€ à fin novembre 2018, soit moins de 3 % des sommes déposées par les banques et les assureurs. Cette situation s'explique en partie par la nature même des dépôts : les sommes transférées

¹⁵ Sur le périmètre de sept groupes bancaires représentant 92 % de l'épargne collectée sur le marché français.

¹⁶ Avoirs dont la recherche n'est pas possible par Ciclade ou demandeurs ne disposant pas d'un accès à Internet.

sont celles qui n'ont pu aboutir à une restitution ou réactivation chez les professionnels. Leur présomption de déshérence est donc forte. De plus, la Caisse des dépôts a une obligation de conservation des sommes mais pas de recherche de leurs bénéficiaires.

Les restitutions sont pour la plupart de faible montant unitaire, la médiane se situant à 58 € pour les comptes bancaires et 382 € pour les contrats d'assurance-vie. Moins d'une sur cinq concerne un cas de succession, la plupart des sommes étant reversées au souscripteur du contrat ou titulaire du compte.

Tableau n° 1 : montant des restitutions effectuées par la Caisse des dépôts et consignations en 2017 (en €)

	Moyenne	Médiane	Montant restitué le plus faible	Montant restitué le plus élevé
Assurance-vie	3 261	382	15	79 874
Bons au porteur	7 477	3 163	210	263 439
Plans d'épargne entreprise	7 410	700	0,01	254 776
Comptes bancaires	918	58	0,01	304 504

Source : Caisse des dépôts et consignations

Tableau n° 2 : exemples de restitutions effectuées par la Caisse des dépôts et consignations en 2017

	Qualité du demandeur	Montant restitué	Motif
Assurance-vie	Héritier	37 000 €	Demande de restitution conformément à la clause bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie
Compte bancaire	Titulaire	2 000 €	Oubli du compte par son titulaire
PEE	Titulaire	22 000 €	Réaction du titulaire suite au courrier de l'établissement l'informant du transfert des avoirs

Source : Caisse des dépôts et consignations

Bien qu'il ne s'agisse pas de la première législation visant à lutter contre la déshérence des produits d'épargne, l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 a entraîné une mobilisation de tous les acteurs. Les sanctions prononcées par l'ACPR pour mauvaises pratiques¹⁷ ont joué un rôle non négligeable dans cette évolution.

Après plus de deux ans de mise en œuvre, son succès montre que le sujet de la déshérence des contrats d'assurance vie n'avait pas réellement été pris en charge jusqu'alors. Le traitement de la déshérence est une obligation de bonne gestion pour les banques et assureurs, de même qu'une exigence éthique vis-à-vis des épargnants. La loi a permis de quantifier plus objectivement l'ampleur des sommes à restituer, tant pour les contrats d'assurance-vie que pour les comptes bancaires.

II - Un phénomène de déshérence plus important et plus durable qu'initialement estimé

En donnant une définition des comptes inactifs et des contrats non réglés, la loi du 13 juin 2014 permet leur suivi sur un périmètre stable. Le diagnostic ainsi réalisé révèle un phénomène de plus grande ampleur et plus durable qu'anticipé au moment de son adoption.

A - Une ampleur très supérieure aux estimations initiales

Les stocks de contrats non réglés détenus par les professionnels de l'assurance avaient été fortement sous-estimés avant le vote de la loi. Au 31 décembre 2015, leur encours s'élevait à 5,4 Md€, niveau dépassant largement l'estimation de 2,76 Md€ disponible en 2013. Même après le transfert des contrats les plus anciens à la Caisse des dépôts ou au titre de la prescription trentenaire, 4,7 Md€ restaient encore à régler fin 2017.

¹⁷ Entre 2014 et 2015, la commission des sanctions de l'ACPR a prononcé des sanctions à l'encontre de quatre assureurs pour un montant cumulé de 103 M€.

La visibilité sur le stock est bien moindre. Selon l'ACPR, les établissements bancaires détenaient, au 1^{er} janvier 2016, 17,7 millions de comptes répondant aux critères d'inactivité établis par la loi, pour un encours de 18,9 Md€. À fin 2016, après réactivation de la moitié de l'encours et transfert des avoirs les plus anciens à l'État et à la Caisse des dépôts, les comptes et avoirs bancaires inactifs encore conservés par les banques s'élevaient à 6,2 Md€¹⁸.

Les transferts totaux à la Caisse des dépôts (avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie) se sont élevés à 3,7 Md€ en 2016 ; ils ont poursuivi leur progression pour atteindre 5,1 Md€ au 30 novembre 2018. Plus des trois quarts des sommes déposées correspondent à des avoirs bancaires. Cette situation a de multiples explications. D'une part, les banques, du fait de la différence de nature entre contrats d'assurance-vie et avoirs bancaires, ne sont tenues que d'informer les titulaires de comptes inactifs avant transfert des fonds à la Caisse des dépôts ; d'autre part, plusieurs facteurs, comme la diversification des outils de placement financier des ménages, la mobilité géographique ou encore la « multibancarisation » des clients conduisent à accroître le risque d'inactivité des comptes.

B - Un faible bénéfice pour l'État au titre de la prescription trentenaire

Au vu de l'ampleur des stocks en déshérence identifiés, des transferts importants au titre de la prescription trentenaire auraient pu être attendus. Il n'en est rien à ce stade, puisque les montants encaissés par l'État se sont limités à 83 M€ en 2016 et à 137 M€ en 2017.

Cette situation pourrait provenir du rajeunissement artificiel de certains avoirs, en raison de l'informatisation des fichiers dans les années 1990 et 2000 et du passage à l'euro. Ces interventions techniques ont pu conduire à enregistrer à tort une manifestation d'activité sur les comptes des clients. Ceci explique que l'échéancier de prescription trentenaire des sommes conservées à la Caisse des dépôts prévoit des transferts à l'État en augmentation sensible pour les années 2031 à 2037¹⁹.

¹⁸ En l'absence de compte rendu annuel à l'ACPR, les encours de comptes inactifs à fin 2017 ne sont pas connus.

¹⁹ Ils devraient être inférieurs à 200 M€ par an jusqu'en 2030. Le pic des transferts serait atteint en 2032 avec 570 M€.

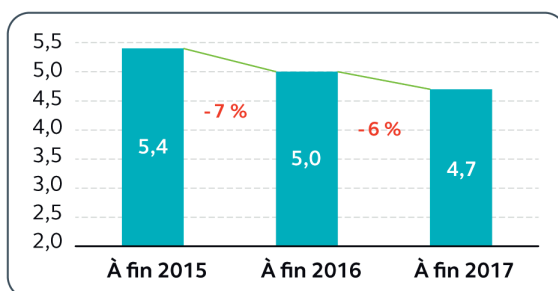
La loi du 13 juin 2014 a favorisé la simplification du circuit d'encaissement des prescriptions par la direction générale des finances publiques (DGFîP)²⁰. Cependant, des progrès restent encore à concrétiser : les consignations et les avoirs en déshérence frappés de prescription sont pris en charge par des comptables différents, tandis que les transferts directs des banques et assureurs se poursuivent en 2018 alors qu'ils auraient dû s'interrompre en 2017²¹.

C - Une décrue probablement lente dans les prochaines années

Le stock des contrats d'assurance-vie non réglés décroît très lentement, de 6 à 7 % par an. Cette évolution résulte de trois mouvements de sens différent :

- les versements aux bénéficiaires et les transferts à la Caisse des dépôts et à l'État ont réduit le stock de 3 Md€ en 2016 et de 2,2 Md€ en 2017 ;
- parallèlement, les efforts réalisés pour l'identification des décès anciens, conjugués à la survenance de nouveaux décès, se traduisent par des flux entrants de plus de 1,9 Md€ en 2017, qui annulent en partie la réduction du stock ;
- de nombreux contrats sont classés « sans suite », faute d'identification des bénéficiaires, mais ne peuvent être transférés à la Caisse des dépôts que dix ans après la connaissance du décès. Ce délai de latence légale est une autre cause de maintien du stock à un niveau élevé.

**Graphique n° 2 : évolution de l'encours des contrats non réglés
en stock chez les assureurs (en Md€)**



Source : ACPR

²⁰ Depuis 2016, le comptable spécialisé du domaine (CSDom) est le comptable unique pour l'encaissement des prescriptions trentenaires.

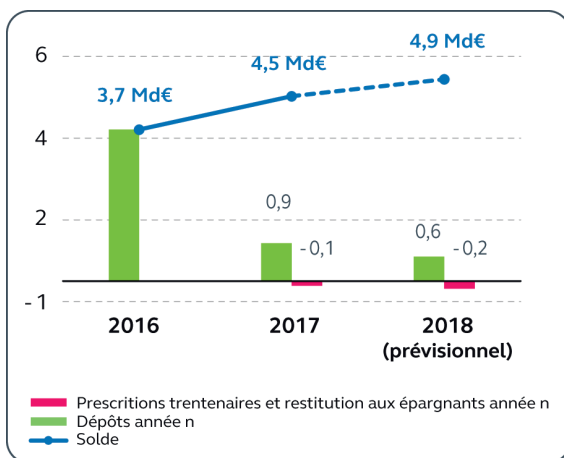
²¹ La Caisse des dépôts devait être l'interlocuteur unique du comptable à compter de 2017.

En revanche, tant dans le secteur bancaire qu'à la Caisse des dépôts, un mouvement inverse peut être constaté.

Pour le secteur bancaire, le volume de comptes inactifs fait l'objet d'une mesure qui ne peut qu'être indirecte. À la différence des assureurs, la loi n'a pas obligé les banques à transmettre un compte rendu annuel à l'ACPR. Celles-ci doivent publier le nombre de leurs comptes inactifs sur un support de communication durable, mais cette obligation est inégalement respectée et l'information reste difficile à retrouver, en particulier pour les groupes bancaires régionalisés. Le suivi des stocks de comptes inactifs repose donc sur des enquêtes particulières que l'ACPR ne reconduit pas chaque année. Les informations collectées par la Cour lors de son enquête²² sur un périmètre partiel montrent une croissance de 24 % des comptes inactifs en valeur entre 2016 et 2017. Cette augmentation, difficile à interpréter en raison du faible historique, pourrait tenir à un recensement encore inachevé. Afin de rendre plus transparent le suivi des obligations des établissements bancaires, la Cour recommande que l'exigence de publication prévue par la loi s'accompagne d'une transmission annuelle à l'ACPR, comme dans le cas des contrats d'assurance-vie non réglés.

S'agissant de la Caisse des dépôts, les stocks conservés sont en augmentation constante depuis 2016. Les flux de dépôts sont encore très dynamiques et devraient atteindre 600 M€, en 2018²³. Au 31 décembre 2018, le solde des dépôts devrait s'élever à 4,9 Md€.

Graphique n° 3 : solde des sommes conservées à la Caisse des dépôts et consignations (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après Caisse des dépôts et consignations

²² Analyse des données publiées par cinq grands groupes bancaires.

²³ Dont 471,8 M€ déjà constatés au 30 novembre 2018.

Ce solde, selon toute vraisemblance, ne devrait pas décroître significativement dans les prochaines années. En effet, comme le laissent par exemple présager les prévisions de La Banque Postale, des montants encore importants sont susceptibles d'être transférés.

**Un nombre élevé de comptes susceptibles d'être clôturés
jusqu'en 2027 par La Banque Postale**

Au 30 avril 2018, La Banque Postale a identifié 2,5 millions de comptes inactifs qui, s'ils ne sont pas réactivés par leur titulaire, devront être clôturés d'ici 2027. Ils représentent 1,47 Md€ et sont composés à 70 % de livrets A. En 2016, les opérations de réactivation conduites par la banque ont permis de diminuer de 37 % le montant des encours qui auraient dû être transférés à la Caisse des dépôts ou à l'État. Les effets des démarches d'information vers les titulaires de ces comptes, avec qui La Banque Postale a déjà tenté sans succès de reprendre contact, risquent de diminuer au fil du temps. Dès lors, d'importants transferts vers la Caisse des dépôts pourraient continuer à être réalisés par l'entreprise.

À l'inverse, les transferts à l'État au titre de la prescription trentenaire seront modestes jusqu'en 2031 et les montants restitués aux épargnants devraient rester limités en raison d'une présomption de déshérence forte. La stabilité probable à moyen terme des encours à la Caisse des dépôts, liée notamment à la longueur des délais légaux de conservation des sommes²⁴, est à prendre en compte dans sa gestion financière.

*
**

Le bilan quantitatif à fin 2018 est nuancé. Il tend à montrer que les stocks détenus par les banques et les assureurs vont se résorber lentement. Le volume des contrats d'assurance-vie non réglés devrait se maintenir à un niveau élevé dans les prochaines années, en dépit des premiers résultats obtenus pour le versement des sommes identifiées. L'évolution des stocks de comptes bancaires inactifs semble indiquer un recensement encore en cours et surtout une incertitude quant aux possibilités de réactiver ces comptes, voire de contacter leur titulaire ou ayant droit. Ces tendances paraissent corroborées par les volumes qui sont transférés à la Caisse des dépôts. Une stabilité des encours recueillis par celle-ci constitue une hypothèse vraisemblable pour l'avenir.

²⁴ Jusqu'à 27 ans pour les avoirs bancaires inactifs dans le cas du décès de leur titulaire.

III - Un traitement de la déshérence encore perfectible et une prévention nécessaire

La restitution des sommes aux épargnants se heurte à certains obstacles qui pourraient être levés par une amélioration des processus internes des acteurs. Eux-mêmes rencontrent des difficultés d'application des textes et des ajustements de ces derniers sont nécessaires pour leur permettre d'assurer le traitement des avoirs visés par la loi. Plus globalement, le dispositif mis en place gagnerait à être complété pour prendre en charge d'autres champs de déshérence potentielle.

A - Des difficultés persistantes dans le « parcours utilisateur » des épargnants

S'agissant des professionnels de l'assurance, la loi du 13 juin 2014 a fixé une obligation générale de célérité dans le versement des capitaux-décès pour en prévenir la déshérence. Elle encadre les délais de règlement²⁵ et prévoit le versement automatique d'intérêts légaux en cas de non-respect par l'assureur. Les constats des associations de consommateurs et du médiateur de l'assurance montrent que cette obligation n'est pas totalement intégrée par la profession²⁶.

Du côté de la Caisse des dépôts, les épargnants sont parfois confrontés à des difficultés dans la recherche de leurs avoirs. Le site Ciclade comporte des lacunes : plusieurs types d'avoirs²⁷ ne peuvent être demandés que par courrier, tandis que certains produits d'épargne salariale sont traités sur un autre site internet²⁸. Aucune solution de recherche n'est offerte aux associations bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non informées par le souscripteur car Ciclade ne prend en compte que les informations de l'assuré et non celles du bénéficiaire. Si ces cas représentent un faible nombre de dossiers, la restitution aux épargnants doit être possible pour tous les produits d'épargne transférés.

²⁵ Les assureurs disposent d'un délai maximum d'un mois pour procéder au versement à compter de la réception des pièces nécessaires, qui doivent être demandées au bénéficiaire dans les 15 jours suivant la connaissance du décès.

²⁶ La médiation de l'assurance, rapport d'activité 2017, juin 2018.

²⁷ Bons de capitalisation et fonds appartenant à des personnes morales.

²⁸ L'épargne au titre de la participation et de l'intéressement non placée sur un plan d'épargne entreprise (PEE) doit être recherchée sur le site des consignations <https://consignations.caissedesdepots.fr/recherche>.

En outre, le traitement des demandes est encore long et peu lisible. Sur les 18 premiers mois de fonctionnement, le délai moyen de restitution s'élève à 6,4 mois. S'il tend à diminuer, il atteignait encore 5,3 mois sur les huit premiers mois de l'année 2018. Les procédures de contrôle interne pour éviter les tentatives de fraude peuvent être perçues comme décourageantes en l'absence d'information sur les étapes du traitement du dossier²⁹ ou sur le montant de la restitution potentielle.

Des évolutions positives mais partielles ont amélioré en 2018 le moteur de recherche du site, notamment pour abaisser le taux de rejet des demandes. La Caisse des dépôts a annoncé d'autres améliorations, avec pour objectif d'abaisser à trois mois le délai moyen de traitement.

B - La question de la rémunération des avoirs déposés à la Caisse des dépôts

Selon l'article L. 518-23 du code monétaire et financier, les conditions de rémunération des avoirs déposés sont fixées par décision du directeur général de la Caisse des dépôts, prise sur avis de la commission de surveillance et revêtue de l'approbation du ministre chargé de l'économie. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pendant plus de deux ans.

En août 2018, le directeur général de la Caisse des dépôts a présenté un projet d'arrêté à la Commission de surveillance prévoyant de fixer la rémunération des avoirs à 0 %. Cette proposition s'éloignait de l'objectif de protection des épargnants voulu par la loi Eckert. En effet, la plupart des produits déposés à la Caisse des dépôts étaient rémunérés avant leur transfert. Les produits d'épargne réglementée comme le livret A, qui à lui seul représente en volume plus des trois quarts des avoirs bancaires déposés à fin 2017, continuent de percevoir des intérêts légaux tant qu'ils sont conservés au sein des établissements bancaires. De même, la loi a imposé pour les contrats d'assurance-vie une revalorisation *post mortem* durant toute leur conservation par les assureurs qui s'interrompt au moment du transfert.

En novembre 2018, à la suite d'une recommandation formulée par la Cour lors de l'instruction, la Caisse des dépôts a proposé un nouveau projet d'arrêté à la Commission de surveillance, fixant la rémunération des avoirs déposés à 0,3 %. Ce taux résulte, selon la Caisse, des perspectives

²⁹ Une information est envoyée au demandeur dans le cas où sa demande n'a fait l'objet d'aucun traitement 90 jours après son dépôt.

de rendement des sommes déposées, minorées de leur coût de gestion et de l'analyse des taux de rémunération des dépôts avant leur transfert. Il devra faire l'objet d'un réexamen périodique afin de tenir compte de la situation des marchés financiers et de l'amélioration de la connaissance des durées de conservation des sommes par la Caisse des dépôts.

C - Des ajustements nécessaires pour le traitement de certains produits d'épargne

Des difficultés d'application soulevées par les acteurs limitent dans plusieurs cas la portée de la loi. Plusieurs types d'ajustements sont donc nécessaires. Quelques-uns sont propres à la Caisse des dépôts, d'autres spécifiques à certains produits ou cas de gestion.

En premier lieu, le dispositif mis en place devrait permettre le transfert des produits d'épargne à la Caisse des dépôts le plus large possible. Toutefois, celle-ci ne peut juridiquement pas prendre en charge certains avoirs, comme les contrats avec sortie en rente, ou bien ne peut les restituer³⁰. Par ailleurs, la Caisse des dépôts recherche des ajustements qui visent à faciliter ses traitements. Certains ont d'ores et déjà été concrétisés³¹. D'autres appellent une étude de la part de l'administration, qui n'a pas encore abouti. Il s'agit notamment de l'allègement de ses obligations fiscales et de son accès au fichier des comptes bancaires (FICOBA) pour prévenir les risques d'usurpation d'identité lors des restitutions.

En deuxième lieu, la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne peut appliquer les dispositions relatives aux titres non cotés, qui prévoient un transfert direct à l'État au titre de la prescription trentenaire, sans transit par la Caisse des dépôts ni liquidation par les banques. Le comptable public n'étant pas en mesure de liquider ces titres, ils sont conservés à défaut par les établissements.

En troisième lieu, la situation des coffres-forts inactifs n'est pas réglée. La loi du 13 juin 2014 a autorisé les banques à les ouvrir, mais très peu d'entre elles le font. En effet, les modalités concrètes d'application de la loi soulèvent des questions délicates, notamment pour le transfert à l'État de biens présentant un intérêt culturel ou historique. À la différence des

³⁰ Cas des bons de capitalisation faisant l'objet d'une procédure d'opposition pour perte ou vol transférés à la Caisse des dépôts.

³¹ Déclaration fiscale collective à la DGFIP pour les prélèvements inférieurs à 15 €, transfert au notaire des dossiers en cas de succession en cours ou de restitution supérieure à 5 000 € hors contrats d'assurance-vie avec clause bénéficiaire.

autres avoirs, l'hétérogénéité potentielle du contenu des coffres inactifs rend complexe toute solution de traitement de masse les concernant. Lorsqu'ils ne renferment pas des devises mais des objets, leur possible vente, transfert ou destruction peut s'éloigner de l'objectif de protection des droits de leur propriétaire.

Enfin, l'inclusion de plusieurs produits dans le dispositif de restitution suscite des interprétations divergentes de la part des acteurs³². Dans les faits, ils ne sont donc pas traités par ces derniers.

D - Une prévention de la déshérence à développer

1 - La fiabilité indispensable des données clients

La prévention de la déshérence repose sur la détention de données clients fiables et complètes par les banques et les assureurs car elles sont indispensables à la détection des décès, à l'information des titulaires de comptes et à la recherche des bénéficiaires. De nombreux chantiers de fiabilisation sont actuellement poursuivis par les banques et les assureurs.

Pour faciliter le règlement des contrats d'assurance-vie, la loi a ouvert aux assureurs la possibilité d'obtenir de l'administration fiscale les coordonnées des bénéficiaires de capitaux-décès. Cette disposition devrait être effective au premier semestre 2019, avec la signature d'une convention entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA).

En outre, la question de l'accès des banques et des assureurs au numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR)³³, demandé depuis plusieurs années par ceux-ci, est susceptible d'évoluer. Dans le cadre de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (RGPD), la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 prévoit un encadrement par décret en Conseil d'État des conditions d'utilisation du NIR par les banques et les assureurs, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ce décret prendra le relais d'une autorisation de la CNIL datant de 2014, qui restreint la collecte du NIR par les sociétés d'assurance à quelques cas et ne permet pas son utilisation pour la fiabilisation de leurs fichiers.

³² En particulier les bons de caisse, les parts sociales des entreprises, les titres nominatifs détenus par les émetteurs et les contrats de prévoyance incluant des garanties hors assurance-vie.

³³ Aussi appelé « numéro de sécurité sociale ».

La Cour a déjà souligné en 2013 que l'accès au NIR, sous certaines conditions de confidentialité et de sécurité à imposer aux organismes utilisateurs, pourrait entraîner des progrès dans la prévention de la déshérence. Il constitue le moyen le plus fiable pour lever les doutes sur l'identification des clients en cas d'homonymie, de modification du nom d'usage ou de changement de prénom. Pour autant, son utilisation ne réglerait pas les difficultés de traitement des stocks de contrats anciens, pour lesquels l'assureur n'a jamais collecté le NIR, ni l'identification des décès non enregistrés dans le RNIPP³⁴.

2 - Un gisement de déshérence potentielle à prendre en compte : les contrats de retraite supplémentaire

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », a renforcé l'obligation d'information des assureurs vis-à-vis des titulaires de contrats de retraite supplémentaire : à compter de l'âge légal de départ à la retraite, ces derniers doivent être informés annuellement de la possibilité de liquider les prestations prévues par leur contrat.

Du point de vue de la prévention de la déshérence, l'articulation de ces dispositions avec celles de la loi du 13 juin 2014 est imparfaitement assurée. En effet, la loi Eckert ne traite que des contrats comportant un terme³⁵, point de départ des obligations de règlement des assureurs. Or, les contrats de retraite supplémentaire sont sans terme et prévoient en outre pour la plupart une sortie sous forme de rente viagère. Ces caractéristiques ont deux effets : d'une part, ils ne font pas l'objet de recherche de bénéficiaires³⁶; d'autre part, si le décès n'est pas connu de l'assureur, la créance n'est jamais éteinte et les fonds correspondants ne sont pas transférés à la Caisse des dépôts.

Dans son rapport au Parlement³⁷, l'ACPR a estimé à 13,3 Md€ les capitaux constitutifs de rentes non liquidées après l'âge légal de 62 ans au 31 décembre 2016 et proposé des solutions visant à favoriser leur règlement.

³⁴ Le RNIPP n'est pas exhaustif pour les personnes nées avant 1946 et décédées avant 1972 ni pour les décès survenus à l'étranger.

³⁵ Terme explicite ou décès de l'assuré.

³⁶ Hormis en cas de décès de l'assuré connu de l'assureur et à condition que le contrat comporte une clause de réversion.

³⁷ ACPR, Contrats d'assurance-vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle, 24 mai 2018.

L'absence de liquidation de ces contrats n'est pas systématiquement assimilable à de la déshérence car elle peut correspondre à un choix de l'assuré : celui-ci peut, par exemple, volontairement reculer la date de liquidation pour accroître le montant de sa rente. Caractériser la déshérence de ces contrats est donc plus difficile. Toutefois, ils sont exposés à un fort risque de déshérence en raison de certaines spécificités comme l'absence de terme à la relation contractuelle ou, s'agissant des contrats collectifs à adhésion obligatoire, la méconnaissance par l'assuré de l'existence de ses droits. En outre, la déshérence pourra également provenir de bases de données encore plus lacunaires que pour les contrats individuels, avec impossibilité d'identifier et de retrouver le bénéficiaire. La loi du 13 juin 2014 n'a pas envisagé ce cas.

Ce sujet important mérite à soi seul un dispositif adapté. La fixation pour les contrats de retraite supplémentaire d'un terme par défaut, à partir duquel les assureurs seraient soumis à l'obligation de recherche des bénéficiaires prévue par la loi, constitue une première étape. Une voie d'action complémentaire, qui nécessiterait une analyse approfondie, pourrait concerner les possibilités d'échange d'informations entre les assureurs et le groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite³⁸.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 constitue un progrès indéniable par la mobilisation qu'elle a suscitée chez tous les acteurs, banques, assureurs et Caisse des dépôts et consignations. Les premiers résultats dans la restitution d'avoirs non réglés jusqu'alors sont encourageants. Pour autant, le bilan quantitatif doit être conforté, notamment du côté du secteur bancaire qui n'a pas les mêmes obligations de recherche des bénéficiaires que le secteur des assurances.

Le dispositif n'a pas encore atteint son « régime de croisière ». Les résultats des deux premières années de traitement par les banques et les assureurs et les sommes conservées par la Caisse des dépôts tendent à montrer que l'apurement des stocks anciens n'est pas terminé et que l'érosion est lente.

La loi devait s'appliquer à l'ensemble des produits d'assurance-vie et des produits d'épargne (sauf exceptions expressément prévues). La pratique montre des difficultés d'application dans certains cas, nécessitant

³⁸ L'Union Retraite, GIP qui réunit les organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire, est notamment chargée de la mise en œuvre du droit à l'information retraite.

des ajustements législatifs ainsi que des améliorations dans les processus internes de gestion des banques et des assureurs.

En outre, une réflexion a été ouverte sur le traitement de la déshérence de produits financiers qui n'avaient pas été envisagés au moment de l'élaboration de la loi. Ainsi, des décisions devront traiter le cas des contrats de retraite supplémentaire, qui représentent un volume significatif de déshérence potentielle. Plus globalement, l'innovation constante en matière de produits d'épargne financière appelle la vigilance de l'État. Celui-ci devra veiller à ce que tout texte créant de nouveaux produits inscrive dès l'origine les dispositions relatives à leur déshérence pour ne pas avoir à réaménager périodiquement les dispositions de la loi de 2014.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Caisse des dépôts et consignations) : développer les fonctionnalités et l'ergonomie du site Ciclade afin de faciliter la recherche par les épargnants des avoirs transférés ;*
 - 2. (Caisse des dépôts et consignations) : optimiser les processus de traitement interne des demandes des usagers pour raccourcir les délais de restitution des avoirs ;*
 - 3. (Direction générale du Trésor) : préparer les évolutions législatives permettant de préciser les produits inclus dans le périmètre de la loi du 13 juin 2014 et prévoir une disposition rendant obligatoire un compte rendu annuel des établissements bancaires à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;*
 - 4. (Direction générale du Trésor) : définir les modalités d'application de la déshérence aux contrats d'assurance-vie de retraite supplémentaire.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances	34
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	35
Réponse du gouverneur de la Banque de France, président de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution.....	36
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ...	36

Destinataires n'ayant pas observation

Directeur général de CNP Assurances – par intérim
Président du directoire de La Banque Postale

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le document que vous avez soumis à mon attention porte une appréciation globale élogieuse sur la mise en œuvre de la loi du 13 juin 2014, soulignant que le double objectif qui lui avait été fixé, de protection des épargnants et de mise en conformité des établissements financiers a largement été atteint. Votre rapport souligne la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués (État, ACPR, AMF, établissements bancaires et assureurs, Caisse des dépôts et consignations) qui ont su mettre en place, dans des délais contraints, les procédures prévues par la loi.

À la lumière de ces appréciations générales, que je partage pleinement, je souhaiterais apporter quelques observations sur les différentes recommandations qui figurent dans votre insertion :

- *S'agissant des préconisations relatives à l'amélioration des fonctionnalités de la plateforme « Cyclade » développée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à la nécessité d'optimiser les processus de traitement afin de raccourcir les délais de restitution des sommes à leurs ayants droit, je m'associe pleinement à vos conclusions, tout en observant qu'il appartient d'abord à la CDC d'en tirer les conséquences et de mettre en œuvre, le cas échéant, les améliorations que vous suggérez.*
- *S'agissant de la recommandation invitant la CDC à prendre sans délai un arrêté prévoyant une rémunération raisonnable des sommes qui ont été déposées dans cet établissement dans le cadre de la loi du 13 janvier 2014, le principe d'une rémunération de ces sommes est en effet posé par les textes législatifs et réglementaires, et participe pleinement de l'objectif de protection des épargnants poursuivi par la loi. De surcroît, au regard du volume des sommes transférées à la CDC et de leur rythme d'écoulement qui reste, à ce stade, limité, le principe d'une rémunération des dépôts apparaît parfaitement conciliable avec celui d'une couverture des frais de gestion du dispositif par la CDC, y compris en tenant compte des moyens supplémentaires que cet établissement a dû mobiliser pour traiter les demandes de restitution. Je note que la Commission de surveillance de la CDC a examiné un projet d'arrêté fixant un taux de 0,3 %. Ce montant me semble devoir être réexaminé périodiquement en fonction de l'évolution des taux de marché et adapté, le cas échéant, afin de tenir compte du rythme d'écoulement des sommes collectées aujourd'hui imparfaitement appréhendé.*

- *S'agissant des pistes d'évolution de la loi évoquées par le rapport, qui pourraient permettre de préciser certaines de ses dispositions ou d'étendre son périmètre, je prends acte des recommandations invitant mes services à étudier les clarifications et évolutions possibles, notamment concernant les titres au nominatif pur, dont la tenue de compte est assurée par les émetteurs, et des contrats d'assurance prévoyant une sortie en rente. Des évolutions législatives pourront ainsi être envisagées, après expertise approfondie, sur ces différents points, ainsi que sur d'autres (bons de caisse, plans d'épargne pour la retraite collectifs et plans d'épargne inter-entreprises, liquidation des titres non cotés). Il ne me paraît cependant pas opportun, à ce stade, de prévoir une obligation de compte rendu annuel des établissements bancaires sur leurs stocks de comptes inactifs à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. En effet, l'article R. 312-21 du code monétaire et financier dispose que les établissements bancaires doivent publier dans un rapport annuel ou sur un autre document durable, facilement accessible, le nombre de comptes inactifs ouverts dans leurs livres et le montant total des dépôts et avoirs inscrits sur ces comptes, ainsi que le nombre de comptes dont les dépôts et avoirs déposés à la CDC et enfin, le montant total des dépôts et avoirs ainsi déposés. Les obligations de transparence des établissements bancaires apparaissent suffisamment précises et les manquements constatés peuvent faire l'objet de sanctions.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

L'insertion ainsi que les recommandations qui y figurent n'appellent pas d'observations de ma part, à l'exception du point suivant.

L'extrait que vous m'avez communiqué mentionne que la Caisse des dépôts et consignations recherche des ajustements pour faciliter le traitement de certains avoirs en déshérence, dont certains appellent une étude de la part de l'administration qui n'a pas encore abouti, notamment en ce qui concerne l'accès au fichier des comptes bancaires (FICOPA).

Je peux vous indiquer que les services de la direction générale des finances publiques en charge de l'instruction des demandes d'accès à FICOPA n'ont fait l'objet d'aucune saisine de la part de la Caisse des dépôts et consignations sur ce point et, par suite, n'ont pas, à ce stade, engagé d'étude à ce titre.

**RÉPONSE DU GOUVERNEUR
DE LA BANQUE DE FRANCE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ
DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION**

Tout d'abord, l'accent est mis sur la forte mobilisation des acteurs, notamment celle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), ce qui me paraît particulièrement positif.

Ensuite, je note que les actions mises en œuvre par les organismes ont porté leurs fruits (détection et règlement de contrats ; réactivation de comptes), même si les efforts des professionnels doivent être maintenus pour éviter la reconstitution de stocks.

Les questions de déshérence continuent à mobiliser l'ACPR, tant en ce qui concerne le secteur des assurances, pour lequel nous avons publié un rapport portant spécifiquement sur la retraite supplémentaire, identifiant les difficultés rencontrées sur ces portefeuilles, qu'en ce qui concerne le secteur bancaire, pour lequel des contrôles ont été menés en 2018. Après une première enquête réalisée en 2017 et présentée lors de la conférence du contrôle annuelle de l'autorité. À cet égard, de nouvelles actions sur le sujet spécifique de l'épargne seront réalisées en 2019.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

Un dispositif opérationnel

Je note avec satisfaction que « La Cour a constaté que les chantiers ont été menés à bien dans les délais requis » et que « (...) L'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 constitue un progrès indéniable par la mobilisation qu'elle a suscitée chez tous les acteurs ».

En effet, la Caisse des dépôts, aux côtés des autres acteurs de la place, a mobilisé ses moyens et ses équipes pour que l'ensemble du dispositif soit mis en place à la date fixée par la loi et a ainsi mis en service dans les délais impartis le système de réception des avoirs en déshérence, le dispositif de recherche et, le cas échéant, de traitement des demandes de restitution de ces avoirs.

Une orientation client affirmée

Le 2 janvier 2017, la Caisse des dépôts a ouvert le site ciclade.fr, un service en ligne conçu en lien avec les utilisateurs et en associant les associations de consommateurs.

Ce service en ligne permet de rechercher gratuitement les sommes issues d'assurance-vie et de comptes inactifs transférés à la Caisse des dépôts, conformément aux obligations de publicité prévues par la loi. La recherche s'effectue sur la base des données transmises par les établissements financiers à la Caisse des dépôts, à partir du nom du titulaire ou du souscripteur, de son prénom, de sa nationalité, de sa date de naissance et, le cas échéant, de sa date de décès. À fin septembre 2018, 1,5 million de recherches ont été effectuées sur le site et plus de 125 000 demandes de restitution ont été reçues, ce qui témoigne du bien-fondé du dispositif.

En appui du site, un centre de contacts a été mis en place, permettant d'apporter assistance et information aux demandeurs. À fin septembre 2018, il a reçu plus de 120 000 appels téléphoniques et 30 000 courriels.

La Cour a relevé que « de nombreux chantiers de fiabilisation sont actuellement poursuivis par les banques et les assureurs ». La capacité de la Caisse des dépôts à restituer les fonds dépend, en effet, fortement de la complétude et de l'exactitude des données réglementaires fournies par les établissements financiers et elle s'engage, concomitamment à ces chantiers, à poursuivre sa démarche d'optimisation des parcours clients afin de faciliter les recherches.

L'optimisation de la gestion

La Caisse des dépôts a mis en œuvre une gestion dématérialisée, adaptée aux volumétries traitées.

Les demandes de restitution par courrier sont marginales (9 %) et ont vocation à rester à disposition des demandeurs ne disposant pas d'internet. Elles portent aussi sur les demandes des personnes morales ou des associations ou sur certains produits, tels les bons de capitalisation pour lesquels le développement de services en ligne spécifiques n'est pas justifié au regard du volume actuel des demandes. Une piste a été identifiée qui permettrait d'aligner le traitement des courriers sur celui des demandes sur le site Ciclade : la numérisation systématique des courriers à l'entrée et l'intégration de ces demandes dans l'outil de gestion.

S'agissant des procédures de traitement et de contrôle, elles ont été adaptées au regard de l'expérience acquise. Toutefois, afin d'améliorer le délai de réponse aux demandes de restitution dont le nombre a largement dépassé les estimations, un chantier continu d'optimisation des « process de gestion » a été engagé.

En outre, la Caisse des dépôts échange régulièrement avec la Direction générale du Trésor sur des demandes d'évolutions législatives et réglementaires qui permettraient aussi de simplifier la gestion et réduire les délais de traitement.

La protection de l'épargne et le taux de rémunération des dépôts

La Caisse des dépôts est chargée par la loi de protéger les sommes qui lui sont confiées et de garantir la restitution de ces dépôts aux bénéficiaires ou à l'État.

Elle ne facture aucun frais, ni aucune commission de quelque nature que ce soit au titre de la gestion, de la conservation et de la restitution des dépôts, ce qui revêt un caractère protecteur pour les épargnants et leur garantit la restitution de l'intégralité du capital déposé.

Il est important de rappeler que le dépôt à la Caisse des dépôts des sommes provenant des comptes bancaires inactifs, des plans d'épargne entreprise et des contrats d'assurance-vie en déshérence met un terme aux contrats et comptes dont elles sont issues.

En cohérence avec la recommandation émise par la Cour et après avis favorable de la Commission de surveillance en date du 21 novembre 2018, la Caisse des dépôts propose de fixer à 0,30 % le taux de rémunération des sommes déposées à la Caisse des dépôts. Ce taux résulte de la convergence : (i) d'une approche par l'actif consistant à évaluer le taux de remplacement de ces dépôts, déduction faite des frais de gestion supportés par la Caisse des dépôts (ii) d'une approche par le passif basée sur les taux de rémunération de ces dépôts avant leur transfert à la Caisse des Dépôts.

L'extension du périmètre des avoirs en déshérence

Ainsi que la Cour le précise : « Le dispositif n'a pas encore atteint son régime de croisière » et « La loi devrait s'appliquer à l'ensemble des produits d'assurance-vie et des produits d'épargne (sauf exceptions explicitement prévues). La pratique montre des difficultés d'application dans certains cas, nécessitant des ajustements législatifs ainsi que des améliorations dans les processus internes de gestion des acteurs professionnels ».

La Caisse des dépôts appelle de ses vœux la clarification du périmètre au regard des sollicitations nombreuses des parties prenantes et demande des évolutions législatives et réglementaires ayant pour objectif de faciliter la restitution aux bénéficiaires. Certaines demandes de restitution soulèvent en effet des problématiques d'interprétation de la législation. La Caisse des Dépôts rappelle que la restitution ne peut s'effectuer qu'en capital. Elle n'a pas la qualité d'assureur et ne saurait verser des rentes comme prévu au terme de certains produits.

La Caisse des dépôts attire l'attention de la Cour sur la nécessité d'un délai de mise en œuvre d'un élargissement du périmètre de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence, compte tenu de prérequis

réglementaires et organisationnels. Un calendrier de mise en œuvre intégrant un délai de préparation des acteurs de la place est en effet nécessaire, comprenant notamment une estimation de la volumétrie attendue et de la charge unitaire de traitement des demandes de restitution. Une phase projet avec les établissements financiers et de nouveaux développements informatiques seront nécessaires pour accueillir dans des conditions satisfaisantes ces nouveaux produits, garants de la fluidité des parcours des demandeurs et des délais de restitution maîtrisés.



2

Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser

PRÉSENTATION

Dispositif militaire d'insertion socio-professionnelle pour les personnes de 18 à 25 ans éloignées de l'emploi résidant outre-mer, le service militaire adapté (SMA) fut créé en 1961, à titre expérimental, aux Antilles et en Guyane à l'initiative du Premier ministre Michel Debré. Étendu à La Réunion en 1965, il a été mis en œuvre dans les années 1980 dans le Pacifique et à Mayotte. Le SMA comprend aujourd'hui huit unités, dont un détachement à Périgueux et sept régiments outre-mer (les RSMA) et plus de 6 000 volontaires, conformément à l'objectif de doublement des effectifs assigné par le président de la République en 2009.

Le SMA a pour mission de dispenser aux volontaires une formation militaire, civique et morale, de favoriser leur insertion par une formation professionnelle adaptée, mais aussi de mettre en valeur les territoires ultramarins et de contribuer à l'exécution des plans de défense, de protection, de secours et d'aide au service public. Les régiments entretiennent des relations avec des partenaires locaux, à la fois pour le recrutement et la préparation de l'insertion des volontaires et pour l'organisation des formations. C'est bien au vu de son rôle dans l'insertion des jeunes ultramarins que le SMA a été pérennisé en 1996, alors même qu'il était mis fin au service militaire national.

À l'issue de son précédent contrôle, pour les exercices 2006 à 2010, la Cour avait recommandé en 2012 : de veiller à ce que la réduction de la durée des stages et du taux d'encadrement ne nuise pas à la qualité de la formation et aux taux d'insertion ; de s'assurer de la programmation de la construction et de l'entretien des bâtiments ; de développer les partenariats ; de distinguer dans le calcul de l'insertion à six mois des volontaires, les situations d'emploi, de formation et d'insertion sociale. Elle demandait une révision des textes régissant le SMA, obsolètes depuis la loi du 28 décembre 1997. Cette dernière recommandation est restée sans suite mais d'autres ont été suivies d'effet.

Si le SMA a réussi à doubler le nombre des volontaires formés tout en maintenant un taux élevé d'insertion dans l'activité (I), son organisation et sa gestion demandent à être confortées (II) et un rééquilibrage au profit des formations longues et diplômantes ainsi qu'un meilleur suivi de l'insertion sociale doivent être assurés (III).

I - Une réalisation du plan « SMA 6 000 » étalée dans le temps

Si le SMA accueille désormais 6 000 volontaires, cette progression des effectifs a été rendue possible par un effort budgétaire, mais aussi par une diminution de la durée moyenne de formation ainsi que du taux d'encadrement.

A - Les objectifs et les moyens budgétaires

En 2009, le président de la République a décidé de faire accueillir chaque année jusqu'à 6 000 volontaires en 2013 contre 3 000 jusqu'alors. En 2016, le plafond d'emplois autorisé du SMA était de 5 300 équivalents-temps plein travaillé (ETPT), dont 1 100 pour les cadres civils et militaires et 4 200 pour les volontaires. En loi de finances initiale, il était de 5 505 en 2017, de 5 525 en 2018 et de 5 548 en 2019. L'objectif des 6 000 volontaires a pu être atteint en réduisant la durée moyenne des formations. Les effectifs et le nombre des ETP correspondants se trouvent ainsi dissociés.

Au sein du programme 138 - *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*, le budget opérationnel de programme (BOP) « SMA » relève de l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », dont il représente la majorité des crédits, soit un montant moyen annuel de 200 M€, dont les deux tiers sont affectés à la masse salariale (encadrants et volontaires). Le ministère des armées contribue à hauteur de 2,5 M€ au financement des unités pour leurs activités militaires et prend en charge 100 postes de réservistes.

L'État a consenti un important effort budgétaire : entre 2009 et 2011, les crédits annuels du SMA ont progressé de 60 %, atteignant 183 M€. Ils sont, à la fin de la période contrôlée, stabilisés autour de 200 M€ par an. Cette hausse a concerné les crédits de masse salariale et de fonctionnement courant. Les ressources propres représentent en moyenne près de 10 % du budget global : elles sont principalement constituées des crédits du fonds social européen (FSE) et font l'objet d'une collecte active et d'une gestion attentive.

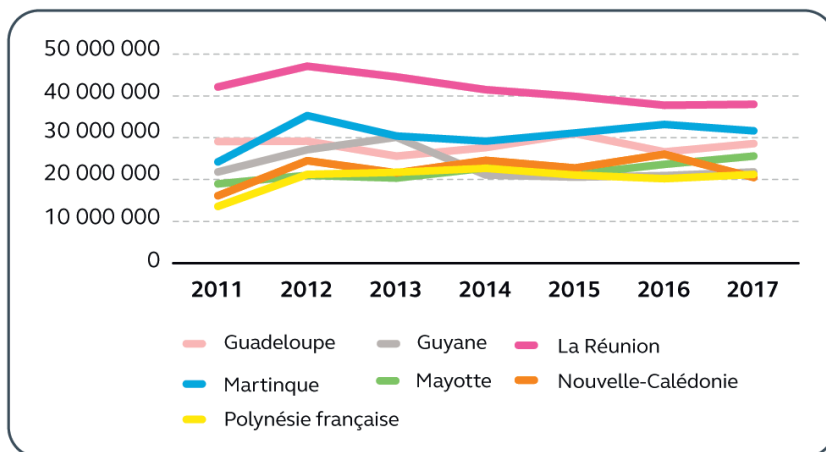
Le commandement du SMA (COMSMA) est placé pour emploi auprès de la ministre des outre-mer, qui définit les orientations, les objectifs et les modalités de sa mission d'insertion. Sous l'autorité d'un général de brigade détaché de l'armée de terre, il comprend à Paris une trentaine de militaires. Les crédits sont majoritairement imputés sur le programme 138 - *emploi outre-mer* de la mission budgétaire *Outre-mer*. Doté en 2017 de 200 M€, sur l'action 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », le budget opérationnel de programme (BOP) du SMA finance la formation des bénéficiaires, le fonctionnement courant et les dépenses d'infrastructure. Il est abondé de crédits issus des fonds structurels européens, de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), des collectivités territoriales et de la taxe d'apprentissage. L'ensemble de ses ressources s'est élevé à 230 M€ en 2017.

Tableau n° 1 : ressources du SMA

Ressources (CP en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
État (subventions)	114,7	133,6	183,7	213,7	191,3	201,6	201,4	203,1	200,2
Autres ressources	14,7	10,4	21	20,8	18,9	21,2	9,9	18,7	29,8
Total	129,4	144	204,7	233,5	210,2	222,8	211,3	221,9	230

Source : SMA/LFI

Le commandement du SMA dispose d'une relative autonomie de pilotage du budget. Il conduit la programmation budgétaire, anime le réseau par des dialogues de gestion. Il délègue une partie des crédits de fonctionnement et d'investissement aux régiments. Ceux dont les effectifs sont les plus étoffés, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, ont également les budgets les plus importants. Un rééquilibrage en direction des autres unités a commencé ces dernières années. Il devra être poursuivi au vu des enjeux respectifs des territoires, de l'évolution de leur population et de besoins à identifier de façon prospective.

Graphique n° 1 : crédits des RSMA 2011-2017 (CP en LFI)

Source : Document de politique transversale outre-Mer

Les charges de personnel, qui représentent deux tiers de l'ensemble des dépenses, s'élèvent à près de 149 M€ en 2017. Le SMA, comme le ministère des outre-mer, n'ont pas pris sur son montant : il résulte de la politique de ressources humaines du ministère des armées ainsi que des conditions réglementaires de rémunération spécifiques à ces territoires.

Parmi les dépenses de fonctionnement, celles de formation représentent 6 % du total, les loyers 4,5 % et l'alimentation 3,8 %. La gestion des ressources humaines paraît globalement satisfaisante.

Les dépenses d'investissement représentent plus de 10 % du total. L'estimation initiale des opérations immobilières jugées nécessaires entre 2010 et 2013 pour accueillir les nouveaux stagiaires s'élevait à 100 M€. Or, en définitive, leur coût s'est élevé à 186 M€ entre 2009 et 2016. Cette dérive s'explique par l'allongement de la durée de réalisation du plan, qui a intégré des opérations de maintenance lourde pour les années 2014 à 2016, mais aussi par une sous-estimation des besoins liés tant à l'hébergement qu'aux fonctions de soutien. En 2017, 6 000 lits, nombre équivalent au total des bénéficiaires, permettent de gérer le recouvrement des périodes d'arrivée et de départ des contingents de stagiaires et de séparer l'hébergement des femmes et des hommes.

Des outils de pilotage et de contrôle interne permettent au commandement d'animer et d'orienter les gestions locales des régiments. Il conduit régulièrement des missions d'audit.

B - Un doublement des effectifs obtenu en réduisant la durée moyenne des formations et le taux d'encadrement

Au 31 décembre 2017, le doublement des effectifs accueillis était atteint.

Tableau n° 1 : le nombre des volontaires du SMA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Volontaires Stagiaires	2560	3206	3824	4334	4509	4606	4685	4810
Volontaires Techniciens	764	894	1081	1095	1157	1158	1162	1200
Total	3324	4100	4905	5429	5666	5764	5847	6010

Source : COSMA

Il l'a toutefois été au prix d'une forte augmentation du budget en début de période et d'un étalement dans le temps. Force est aussi de constater une moindre ambition des formations avec une diminution de leur durée et la fin des formations diplômantes.

Depuis 2010 en effet, les volontaires stagiaires (VS) souscrivent un engagement pour une durée minimum de six mois, contre douze mois auparavant. Deux cursus leur sont proposés : un cursus long, de dix ou douze mois, pour des personnes non-diplômées ou diplômées, mais qui se réorientent vers une autre formation ; un cursus court, de six à huit mois, pour des personnes déjà titulaires d'une qualification professionnelle au minimum de niveau V³⁹ ou d'un titre professionnel, mais rencontrant des difficultés d'insertion. En 2017, la solde mensuelle était de 315 €.

Le statut de volontaire technicien (VT) est proposé à des personnes titulaires d'un CAP, d'un BEP, d'un baccalauréat, voire d'un BTS, dans le cadre d'un contrat d'adaptation d'un an, renouvelable quatre fois. En 2017, la solde mensuelle était comprise entre 900 et 1 600 € selon l'ancienneté, le grade et le territoire. Dans un régiment du SMA, un VT remplit une fonction de soutien ou d'aide-moniteur dans une section de formation professionnelle.

En ETPT, l'encadrement comprend en 2017, 1 021 militaires, 59 fonctionnaires civils et 10 ouvriers d'État.

³⁹ CAP ou BEP, conformément à la nomenclature des diplômes par niveau du ministère de l'éducation nationale.

Tableau n° 2 : les effectifs du SMA en ETPT⁴⁰ réalisés

En ETPT réalisés	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Militaires	723	747	857	974	998	1 018	1 016	1 023	1 021
Fonctionnaires	58	59	58	60	63	63	66	62	59
Ouvriers d'État	18	14	14	13	11	10	10	10	10
Volontaires du SMA ⁴¹	2 856	2 969	3 247	3 819	4 014	4 205	4 204	4 206	4 387
Total	3 655	3 789	4 176	4 866	5 086	5 296	5 296	5 301	5 477
Évolution volontaires (%)	Nd	4	9,4	17,6	5,1	4,8	0	0	4,3

Source : COMSMA

Le doublement des effectifs de volontaires entre 2009 et 2017 a fortement mis à contribution les personnels d'encadrement, dont les effectifs n'ont augmenté que de 36 %. Le taux d'encadrement a diminué, alors même que le public accueilli présentait des difficultés grandissantes avec une proportion d'illettrisme de près de 40 % : entre 2011 et 2017, le taux d'encadrement s'est réduit de 24 % à 14 % à Mayotte, de 27 % à 16 % en Nouvelle-Calédonie, et de près de 27 % à moins de 15 % en Polynésie française. Les effectifs de cadres ont diminué en Guyane.

Tableau n° 3 : taux d'encadrement des volontaires du SMA

Effectifs	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encadrement	817	851	1 022	1 086	1 089	1 103	1 105	1 105	1 105
Volontaires	2 859	3 324	4 100	4 905	5 429	5 666	5 764	5 847	6 010
Taux d'encadrement (en %)	28,6	25,6	24,9	22,1	20,1	19,5	19,2	18,9	18,4

Source : SMA

En 2017, le Premier ministre a décidé que le nombre d'ETPT de cadres serait augmenté entre 2018 et 2022, pour un nombre inchangé de bénéficiaires, ce qui devrait faire remonter à plus de 20 % le taux moyen d'encadrement des effectifs. Cette évolution pourrait être l'occasion de réexaminer la distribution des emplois de cadre entre les régiments, selon leurs besoins respectifs.

⁴⁰ Équivalent temps plein travaillé.

⁴¹ Comprend les Volontaires Stagiaires (VS) et les Volontaires Techniciens (VT).

Enfin, si le taux de féminisation des volontaires est élevé à Mayotte et surtout en Nouvelle-Calédonie, il demeure faible dans d'autres territoires. Une meilleure information du public féminin contribuerait à renforcer l'attractivité et la sélectivité des régiments, qui apparaissent faibles dans certains cas, ainsi aux Antilles, en raison d'une moindre pression démographique, mais aussi de la concurrence d'autres dispositifs comme la Garantie Jeunes⁴².

II - Une organisation et une gestion à conforter

Le pilotage du SMA gagnerait à être amélioré s'agissant de la gouvernance et de sa gestion immobilière.

A - La coordination entre les ministères des outre-mer et des armées

Les missions du SMA sont à la fois d'ordre civil (favoriser l'insertion outre-mer) et d'ordre militaire (exécuter les plans de défense, de protection et de secours des populations). Cette double nature se retrouve dans l'organisation générale de l'institution. Structure placée pour emploi auprès du ministère des outre-mer, dont le budget finance l'essentiel de ses moyens et de ses actions, le SMA est aussi fortement lié au ministère des armées qui assure des fonctions de tutelle et de réglementation, participe à la nomination du commandement, gère le personnel encadrant et concourt au fonctionnement des unités. Sous l'autorité du directeur général des outre-mer, le commandement (COMSMA) dirige sept régiments outre-mer (RSMA) et une unité de formation complémentaire en métropole (DSMA Périgueux).

L'arrêté interministériel du 30 septembre 1991 qui régit le SMA n'a pas été actualisé depuis 1996 alors que ses visas et une partie de ses dispositions sont obsolètes. La Cour réitère donc sa recommandation de 2012 de faire réviser sans plus tarder les textes statutaires par les deux ministères signataires.

⁴² Dispositif mis en place par le ministère du travail et de l'emploi, s'adressant aux jeunes de 16 à moins de 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude.

Deux instances de gouvernance du dispositif ont été créées. Le comité interministériel de coordination du SMA (CICSMA) traite des sujets de gestion communs du ministère des outre-mer et du ministère des armées. Le conseil du SMA, instance interministérielle consultative créée en 2011 par le ministère des outre-mer, est chargé de fonctions d'étude et d'aide à la stratégie. Il réunit une majorité des acteurs du dispositif (représentants des ministères de tutelle, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP – et du commissariat général à l'égalité des territoires – CGET –, parlementaires, élus et personnalités qualifiées). Or cette instance ne s'est plus réunie depuis 2012, ce qui nuit au pilotage d'ensemble et à une meilleure connaissance des données nationales et des dispositifs relatifs à la formation et à l'insertion.

B - Une stratégie immobilière à affirmer

Lieux de travail, de formation et de vie : le parc immobilier des régiments se caractérise par la coexistence de bâtiments à fonctionnalités différentes. D'une surface de 3 357 176 m², dont 216 992 m² de SHON, il était composé en 2017 de 23 emprises. Celles des régiments relèvent, à une exception près, La Réunion, de l'État ou des collectivités territoriales.

En 2012, un premier bilan des opérations immobilières programmées dans le cadre du plan « SMA 6 000 » mettait en évidence un défaut d'estimation des crédits d'investissement nécessaires de 90 M€.

Les constructions neuves côtoient des bâtiments dégradés, voire vétustes même si des efforts de rattrapage en matière d'entretien et de maintenance ont été engagés. La fonction immobilière demeure perfectible.

Plusieurs contraintes ont pesé sur la réalisation du plan SMA 6 000 : la nécessité d'assurer une montée rapide de la capacité d'accueil des régiments, l'adaptation aux normes (parasismiques, cycloniques ou environnementales) et les ressources budgétaires disponibles. Le SMA a pu bénéficier de crédits complémentaires issus du programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État* en 2011 (7,2 M€) et en 2012 (0,5 M€) mais plus guère depuis lors.

Le commandement du SMA a organisé un suivi de la programmation immobilière, toutefois, en l'absence d'une stratégie pluriannuelle, il manque une vision d'ensemble. Devraient être fixés des objectifs de rationalisation et de performance, inspirés de ceux déterminés pour les schémas pluriannuels de programmation immobilière (SPSI) de l'État. Si nécessaire, les capacités locales de conduite des travaux devraient être ajustées.

Le commandement doit ainsi veiller à faire aboutir dans les meilleurs délais le projet de schéma directeur immobilier global pour la période 2018-2022.

III - Une politique de formation et d'insertion à consolider

Dans chaque territoire d'outre-mer, le dispositif accueil de l'ordre de 15 % des personnes de 18 à 25 ans, soit près d'un jeune ultra-marin sur six. L'objectif du nombre ayant été atteint, priorité doit désormais être donnée à l'amélioration des conditions de l'accueil et de la formation ainsi qu'à l'insertion sociale des volontaires et leur accompagnement dans l'emploi.

A - Un rééquilibrage à assurer au profit des formations longues et diplômantes

Les régiments organisent le recrutement des volontaires en respectant un double objectif de nombre d'ETPT et de bénéficiaires. Le candidat doit être âgé de 18 à 25 ans révolus, être de nationalité française, justifier d'une résidence habituelle dans le territoire, être demandeur d'emploi, avoir suivi la journée « défense et citoyenneté » et avoir un casier judiciaire compatible avec le statut militaire. Les directives fixent aux régiments des ratios de recrutement (candidats éligibles) et de sélection (candidats élus), de respectivement trois et deux personnes pour une place. Or ces objectifs sont loin d'être atteints. Plusieurs régiments connaissent aujourd'hui tout juste une candidature par place.

Ils doivent en conséquence mieux informer les collégiens et les lycéens, mieux présenter les conditions d'accueil au SMA, en termes notamment d'hébergement et de restauration, et renforcer leurs relations avec les missions locales et Pôle Emploi.

L'encadrement définit avec chaque volontaire, à la signature du contrat, un projet professionnel. Les cursus comprennent une formation à la fois militaire, générale et professionnelle.

Une formation militaire initiale d'un mois comprend, outre l'accueil et l'information du volontaire, une éducation civique et morale, une éducation physique et sportive et une formation aux armes. Elle est aussi le moment de réaliser le test mis à disposition par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Elle se clôt par une cérémonie de présentation au drapeau⁴³.

⁴³ Pour les volontaires techniciens, elle se prolonge par une formation militaire adaptée d'une semaine comprenant notamment l'apprentissage de l'exercice de l'autorité.

La formation générale est adaptée au degré d'illettrisme du volontaire. Pour les non-diplômés, elle est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de formation générale (CFG) qu'attribue l'inspecteur d'académie. Joint à une attestation de formation citoyenne, à une attestation de formation professionnelle (AFP), à un certificat de sauveteur et de secouriste du travail et au permis de conduire, il mène à la délivrance d'un certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) par le général commandant le SMA ou, par délégation, par le colonel commandant le régiment.

En 2016 comme en 2017, 90 % des volontaires l'ont obtenu. Ces bons résultats sont d'autant plus notables que près de 40 % des volontaires sont illettrés à leur arrivée. Le commandement les explique par un fort investissement de l'encadrement mais aussi par le mode de calcul des taux de réussite à partir des seuls volontaires étant allés au terme du cursus (soit 89 % des effectifs en moyenne).

L'insertion des volontaires dans l'emploi aurait tout à gagner à une convergence du certificat CAPI, propre au SMA, avec le droit commun que constitue, depuis 2014⁴⁴, le « socle de connaissances et de compétences professionnelles », à savoir l'ensemble des connaissances et des compétences que toute personne devrait maîtriser afin de favoriser son accès à l'emploi et à la formation professionnelle.

La ministre des outre-mer arrête l'offre de formation d'un régiment à partir des propositions que lui fait un « conseil de perfectionnement » présidé par le préfet. L'attestation de formation professionnelle délivrée par le chef de corps sanctionne la formation du volontaire dans la spécialité choisie. Depuis 2011, les formations professionnelles courtes se sont développées afin d'accueillir 6 000 bénéficiaires dans l'année. À côté des cursus longs de dix ou douze mois, des cursus courts de six ou huit mois sont proposés à des jeunes ayant déjà une qualification professionnelle, mais qui peinent à s'insérer. Ainsi, en 2016, sur un total de 4 685 volontaires stagiaires, 1 022 ont suivi un cursus court. Or le taux d'insertion dans l'emploi de ces derniers, six mois après la fin de leur cursus, est en moyenne plus faible.

Chaque régiment bâtit un plan d'action d'insertion des volontaires, repérant le plus tôt possible leurs difficultés, de santé, d'écriture et de lecture, de motivation. L'insertion prend la forme d'un emploi, outre-mer ou en métropole, d'une entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle, d'un engagement dans les armées ou d'un emploi comme volontaire technicien du SMA.

⁴⁴ Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Le taux d'insertion est le rapport entre le nombre de volontaires insérés et le nombre de volontaires formés à la fin de leur contrat.⁴⁵ Sont comptés comme insérés, les volontaires qui, dans les six mois suivant la fin de leur contrat, bénéficient d'un emploi rémunéré⁴⁶ ou d'une entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle⁴⁷.

En 2017 comme en 2009, ce taux est compris entre 77 % et 78 % pour les volontaires stagiaires, ce qui confirme que le SMA est parvenu à relever le défi du nombre. Le taux moyen de sorties anticipé est de l'ordre de 11 % mais il dépasse 16 % en Martinique et 13 % en Guadeloupe, ce qui souligne la difficulté des régiments dans ces départements à recruter, à sélectionner et à fidéliser les volontaires. Quant aux volontaires techniciens, leur taux d'insertion se redresse (près de 71 % en 2017) après un fort décrochage (moins de 52 % en 2013), qui semble s'expliquer par une priorité donnée aux volontaires stagiaires pendant les premières années du plan « SMA 6 000 ».

Conformément aux recommandations de la Cour en 2012, le SMA a perfectionné le suivi de l'insertion des volontaires. Depuis 2013, il distingue les emplois durables (CDI, CDD de plus de six mois et contrats en alternance), les emplois de transition (CDD ou intérimis entre un et six mois) et les autres sorties positives, soient des poursuites de formation. Au cours de la période contrôlée par la Cour, la performance d'insertion des volontaires stagiaires a été améliorée avec une insertion par l'emploi dans trois cas sur quatre et par un emploi durable dans plus d'un cas sur deux.

La part des emplois aidés dans l'insertion des volontaires n'est en revanche pas mesurée. La part de l'insertion dans les armées croît ces dernières années, avec les besoins de celle-ci. Elle est toutefois sans commune mesure, s'agissant des volontaires stagiaires (moins de 6 % en 2017) et des volontaires techniciens (26 %).

Si dans l'ensemble, le SMA a relevé le défi du nombre en accueillant chaque année 6 000 volontaires, stagiaires et techniciens, l'insertion dans l'emploi paraît plus difficile ces deux dernières années. Une analyse précise révèle une moindre performance d'insertion dans un emploi durable des femmes, des non-diplômés (moins de 70 %) et des bénéficiaires de formations courtes.

⁴⁵ Le taux de sorties anticipées du dispositif, ou taux d'attrition négative, est le rapport entre le nombre de volontaires non-insérés et n'ayant pas fait la totalité de leur parcours et le nombre de stagiaires incorporés dans l'année.

⁴⁶ CDI, CDD d'un minimum d'un mois ou contrat en alternance.

⁴⁷ Au minimum de titre V.

B - Une efficacité à maintenir, des coûts à maîtriser

Pour apprécier la performance du SMA par rapport aux autres dispositifs d'insertion destinés aux jeunes, il convient tout d'abord de rappeler les caractéristiques des aires géographiques et des publics visés.

En 2016, le taux d'emploi des 15-24 ans outre-mer était en moyenne deux fois inférieur à celui de la métropole (28,4 %), de 11,2 % en Guadeloupe, de 13,2 % en Martinique, de 16,5 % à la Réunion comme en Guyane et de 17,4 % en Polynésie⁴⁸. En sens inverse, la population des jeunes est deux à trois fois plus touchée par le chômage outre-mer qu'en métropole. Le défi auquel le SMA est confronté pour insérer dans l'emploi les volontaires est donc important. Par ailleurs, comme l'a souligné la Cour dans son rapport public thématique sur « l'accès des jeunes à l'emploi » d'octobre 2016⁴⁹, quel que soit le dispositif, plus le niveau de formation des jeunes est faible, plus le taux d'accès à l'emploi l'est également, à la sortie des dispositifs d'insertion. C'est ainsi qu'en moyenne, au niveau infra-V (c'est-à-dire en dessous du CAP), le taux d'accès à l'emploi est en métropole de 40 % pour le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de Pôle emploi, de 38 % pour la Garantie jeunes ou de 32 % pour le PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (ex CIVIS) des missions locales. Or, parmi les volontaires du SMA, le taux d'illettrisme est proche de 40 %.

Dans ces conditions, le fait d'atteindre un taux d'insertion de plus de 75 % (comprenant emploi et sorties positives de type reprises de formation ou contrats aidés) et un taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI, CDD de plus de six mois, alternance) de 50 % peut être considéré comme remarquable.

Une évaluation réalisée par un cabinet montre que, trois ans après leur sortie, 47 % des volontaires du SMA conservaient un emploi durable, soit 20 points de plus que les non-bénéficiaires de ce dispositif. Le résultat provient d'un effet d'accélération, découlant d'une première solution d'emploi à la sortie ; il provient aussi d'un effet structurant avec l'acquisition d'une employabilité durable qui procède, selon les responsables du SMA, de trois facteurs : l'encadrement militaire, axé sur l'apprentissage du savoir-être ; la réputation bien établie des régiments auprès des populations, et notamment des familles ; l'appui des acteurs

⁴⁸ Il était de 4,4 % seulement à Mayotte.

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides*. La Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

économiques, qui font confiance à ce dispositif d'insertion géré par une autorité militaire, dans le cadre d'une coordination animée par le préfet.

Il serait toutefois nécessaire de détailler les résultats obtenus, d'un point de vue qualitatif, alors que certaines données ne sont pas connues, ainsi de la proportion, dans les sorties positives, des contrats aidés. Il est à souhaiter que l'observatoire des débouchés du SMA, dont la création est envisagée en 2019, permette de combler ces lacunes.

En dépit de l'absence d'une comptabilité analytique, le coût moyen de la formation d'un volontaire peut être estimé en 2016 à 36 847 €. Ce montant intègre toutes les dépenses réalisées sur budgets publics (fonctionnement ; investissement, soutien financé par l'armée ; rémunérations et réservistes). Si ce coût a diminué par rapport aux estimations faites par la Cour lors du précédent contrôle (plus de 51 000 €), c'est principalement en raison du doublement des effectifs et de la diminution de la durée moyenne des formations. Ainsi, rebasé en ETPT, le coût reste stable à 51 118 €.

Si ce coût est proche de celui du service militaire volontaire (estimé par la Cour en 2016 à 36 513 € par volontaire), il est supérieur à celui estimé par la Cour dans le rapport susvisé comme dans les documents budgétaires⁵⁰ pour un dispositif comparable tel que l'EPIDE⁵¹, dont la durée de formation est de sept mois et demi (pour 3 469 jeunes, le coût est de 24 560 € par volontaire et 32 450 € en ETPT en 2016). Il reste également supérieur, sur une base annuelle, à celui des emplois d'avenir ou à celui de l'apprentissage.

Cependant, la comparaison des coûts est à relativiser en raison de modalités de calcul différentes pour chacun des dispositifs et également du fait de charges majorées en outre-mer (surcoûts en investissement et en fonctionnement, encore accrus par une majoration de 30 à 50% pour les rémunérations et par l'enclavement de certains sites).

Un suivi de l'insertion durable des volontaires devrait être assuré au-delà des six mois après la sortie du SMA, et complété par un suivi de leur insertion sociale. Le SMA contribue en effet à la socialisation des volontaires par la vie collective qu'il organise, par son cadre militaire et par la découverte qu'il permet, du monde des entreprises. Avec le permis de conduire, l'actuel certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) constitue un des éléments d'un possible indicateur de l'insertion sociale des volontaires, au-delà de leur seule entrée dans une formation ou dans un emploi.

⁵⁰ Jaune budgétaire PLF 2018 consacré à la formation professionnelle.

⁵¹ Établissement pour l'insertion dans l'emploi.

C - Des relations partenariales à renforcer

Au niveau national, Pôle Emploi et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) sont les principaux partenaires du SMA.

Au niveau local, des conventions doivent normalement régir les relations des régiments avec la direction régionale de Pôle Emploi, les missions locales, le rectorat, les collectivités locales, les chambres consulaires et les organismes de formation. Or certaines font défaut, alors même que le contexte confirme leur nécessité : il en va ainsi, en Guadeloupe et en Martinique pour les relations nouées avec les missions locales. Par ailleurs, conclues au niveau local, les conventions avec le ministère de l'éducation nationale présentent un caractère disparate : certaines portent uniquement sur la mise à disposition d'enseignants, d'autres développent une large coopération avec une information des collégiens et des lycéens qu'il paraît souhaitable de généraliser.

En sa qualité de président du conseil de perfectionnement, le représentant de l'État dans le territoire pourrait associer l'ensemble des partenaires du SMA, à organiser un meilleur accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de huit années de mise en œuvre, la Cour a pu tirer les enseignements du plan « SMA 6000 » en termes de formation et d'insertion des volontaires comme en termes d'efficience de la dépense engagée. Elle relève les bons résultats d'ensemble de ce dispositif en matière d'insertion professionnelle.

Elle souligne l'importance d'un approfondissement de la coordination entre le ministère des outre-mer et celui des armées. Elle appelle à un renforcement des relations partenariales du SMA, tant au niveau national que local, aussi bien du point de vue de l'organisation des formations que de la préparation à l'insertion. Elle formule les recommandations qui suivent au moment où doivent être mises en œuvre les orientations pour le SMA jusqu'en 2025, telles que fixées en 2018 par la ministre des outre-mer⁵².

⁵² Parmi celles-ci, peuvent être mentionnées : une évaluation, à la fin du parcours du volontaire, de l'acquisition de compétences sociales et professionnelles ; une plus forte interaction avec les acteurs de l'orientation, de l'emploi et de la formation.

1. *(Ministère des outre-mer et ministère des armées) : renforcer la gouvernance du dispositif en procédant à l'actualisation des textes régissant le SMA et en pérennisant la convocation et la participation de la direction générale des outre-mer aux instances de stratégie et de pilotage ;*
 2. *(commandement du SMA) : adopter et formaliser en 2019 une stratégie immobilière pluriannuelle (construction, réhabilitation, maintenance) ;*
 3. *(ministère des outre-mer, commandement du SMA et ministère de l'éducation nationale) : élaborer en 2019 un accord-cadre de coopération entre chaque RSMA et le rectorat ou vice-rectorat ;*
 4. *(ministère des outre-mer et commandement du SMA) : développer dans chaque RSMA dès 2019 une stratégie d'insertion dans l'emploi durable des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés ;*
 5. *(ministère des outre-mer, commandement du SMA et direction du budget) : construire pour 2019 un indicateur mesurant la contribution du RSMA à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire ;*
 6. *(ministère des outre-mer et commandement du SMA) : bâtir par chaque RSMA en 2019, en lien avec les partenaires et sous l'autorité du représentant de l'État, un programme d'accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.*
-



Réponses

Réponse de la ministre des armées	58
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	59
Réponse de la ministre des Outre-mer	60

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'économie et des finances
Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

J'ai pris connaissance avec grand intérêt des observations de la Cour relatives au service militaire adapté (SMA), dispositif d'insertion socioprofessionnelle dont la tutelle est assurée conjointement avec le ministère des Outre-mer.

La Cour relève les bons résultats d'ensemble du dispositif en matière d'insertion professionnelle. Elle souligne toutefois la nécessité d'une coordination accrue entre le ministère des Outre-mer et le ministère des armées.

La réflexion engagée sur le thème de la gouvernance du SMA a fait l'objet d'une attention particulière. Elle a conduit à des aménagements récents de nature à favoriser le pilotage du dispositif. La présidence du comité interministériel de coordination du SMA est désormais assurée par l'état-major des armées et la direction générale des Outre-mer.

Le conseil du service militaire adapté a, quant à lui, été abrogé par décret du Premier ministre en date du 12 septembre 2018. Les armées répondront donc favorablement à l'initiative du ministère des Outre-mer visant à la mise en œuvre d'une instance interministérielle consultative élargie au ministère du travail.

Dans ce cadre, la révision de l'arrêté interministériel portant mission et organisation du SMA et de ses textes d'application confortera cette gouvernance renouvée. En vertu du partage de compétences entre le ministère des Outre-mer et le ministère des armées, ce dernier participera effectivement aux travaux légistiques et fonctionnels de cette révision indispensable qui devra aboutir avant la fin de l'année 2019.

Par ailleurs, la Cour met en exergue la diminution du taux d'encadrement du SMA liée au doublement des effectifs accueillis sur la période 2009-2017, alors même que le public accueilli présentait des difficultés grandissantes.

Sur ce point, je tiens à souligner que les armées ont honoré l'ensemble des postes décrits en organisation par le service militaire adapté, malgré un taux d'engagement sur le territoire national et à l'étranger particulièrement élevé sur la période considérée.

De la même manière, le ministère des armées consentira un effort supplémentaire lié à la hausse de 127 ETPT cadres sur la période 2019-2022. Toutefois, dans le domaine de l'infrastructure, les armées, elles-mêmes déficitaires, ne pourront contribuer à l'ajustement des capacités locales de conduite des travaux tel que le préconise la Cour.

Quant à la part d'insertion des volontaires du SMA dans les armées et à la différence de proportion entre volontaires stagiaires et volontaires techniciens, il convient de rappeler que les candidats au recrutement des armées, quelle que soit leur origine, sont confrontés aux mêmes tests de sélection.

Les autres recommandations formulées par la Cour concernent la mission principale du SMA au titre de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes ultramarins. Elles n'appellent pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour sur la performance et la montée en puissance du dispositif et souscris pour l'essentiel à vos recommandations, notamment à celle visant à optimiser et rationaliser la stratégie immobilière du SMA.

Dans votre recommandation n° 5, vous proposez la construction d'un nouvel indicateur en 2019 permettant de mesurer « la contribution du régiment du service militaire adapté à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire ». Je n'y suis pas favorable, d'une part parce que les gouvernements successifs se sont engagés depuis plusieurs années dans une démarche de rationalisation du nombre d'indicateurs de performance présentés dans les documents annexés aux projets de loi de finances. D'autre part, parce que la mesure d'un indicateur « d'insertion sociale » est par nature subjective et imprécise. En effet, mêmes si elles y participent, les seules réussites au permis de conduire et au certificat d'aptitude personnelle à l'insertion ne peuvent résumer l'insertion sociale des stagiaires du SMA.

Néanmoins, je partage le souhait de la Cour de mieux mesurer l'efficacité du SMA. Je propose ainsi d'harmoniser la méthodologie de calcul de l'indicateur existant (« taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat ») sur celle de l'indicateur de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (« taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure »). Outre le fait qu'une telle harmonisation permettrait des comparaisons entre les dispositifs, elle serait de nature à

sortir de l'assiette des jeunes considérés comme insérés, ceux qui n'ont obtenu qu'un contrat à durée déterminée de moins de 6 mois.

Si le titre de la première sous-partie de la troisième partie de votre projet d'insertion s'intitule « un rééquilibrage à assurer au profit des formations longues et diplômantes », je note que vous précisez dans cette même partie que les taux d'insertion sont similaires entre 2009 et 2017, ce qui prouve que « le SMA est parvenu à relever le défi du nombre ». Ces données relevées par la Cour montrent que si les efforts en matière de formation doivent être maintenus, l'accroissement de la durée des formations dispensées n'est pas une réforme à mettre en œuvre à court terme et, en tout état de cause, sans une étude détaillée des impacts humains, logistiques et budgétaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Ce rapport présente les conditions de réalisation de l'objectif de doublement du nombre de volontaires du SMA, de 3000 à 6000, entre 2010 et 2017. Si la Cour souligne le succès de la mise en œuvre de cet ambitieux projet assigné par le Président de la République en 2009, elle en évoque aussi les conséquences dans le domaine budgétaire et dans celui de la qualité de la formation. Par ailleurs, la Cour réitère certaines de ses recommandations faites en 2012 lors du précédent contrôle portant sur les exercices 2006 à 2011.

Je souscris globalement aux analyses de la Cour des comptes mais souhaite exprimer une remarque sur l'intitulé du rapport et apporter quelques précisions sur son contenu, notamment en matière de coûts et de formation. En outre, je souhaite porter à la connaissance de la Cour que le SMA a d'ores et déjà entamé les travaux visant à répondre aux six recommandations du rapport.

I - Un titre réducteur

Tout d'abord, le titre du rapport « Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser » me semble quelque peu réducteur quant à l'efficacité atteinte, dans le contexte spécifique des outre-mer, par le dispositif SMA et, de surcroît, il ne rend que partiellement compte du contenu du rapport relatif aux coûts de ce dispositif.

En effet, si la Cour rappelle que les caractéristiques spécifiques des aires géographiques et des publics visés par le SMA sont plus

contraignantes que celles rencontrées dans l'hexagone, elle qualifie aussi le taux d'insertion de plus de 75 %, dont 50 % dans l'emploi durable, de remarquable (cf. chapitre III/B). Aussi, dans le titre du rapport, ce terme de « remarquables » pourrait logiquement remplacer celui de « bons » pour qualifier les résultats d'insertion du SMA.

Par ailleurs, la notion de « coûts à maîtriser » laisse supposer que le SMA ne contrôle pas suffisamment ses dépenses et que les coûts du dispositif ont connu une augmentation incontrôlée. Or, dans son rapport, la Cour précise que les crédits annuels « sont, à la fin de la période contrôlée, stabilisée autour de 200 M€ par an », que les crédits du fonds social européen (FSE) font « l'objet d'une collecte et d'une gestion attentive » (cf. I/A) et elle évoque la stabilité du coût moyen de l'éducation d'un volontaire, « rebasé en ETPT » (cf. III/B). Il semble donc que la maîtrise des coûts dans ces domaines soit effective et permette de proposer une requalification de la formulation du titre.

Toutefois, si le SMA reconnaît que les dépenses immobilières ont connu une « dérive » passant de 100 M€, estimation initiale pour une atteinte de la cible des 6000 volontaires en trois années (2010 à 2013), à 186 M€, dépense effective cumulée pour l'atteinte de la cible des 6000 volontaires en six années (2010 à 2016), il ne saurait que souscrire à l'analyse de la Cour évoquant les raisons de ce surcoût, lié à « l'allongement de la durée de réalisation du plan qui a intégré des opérations de maintenance lourde pour les années 2014 à 2016, mais aussi à une sous-estimation initiale des besoins liés tant à l'hébergement qu'aux fonctions de soutien » (cf. I/A). Dans ce contexte, la notion de « coût à maîtriser », reprise dans le titre du rapport, pourrait être davantage précisée sous la forme de « coûts d'investissement à maîtriser ou de coûts immobiliers à maîtriser ». Cette précision permettrait en effet de mieux rendre compte de la situation telle que décrite dans le corps du rapport.

2 - SMA 2025 : un projet favorisant des parcours de qualité

Le projet SMA 2025, dont les orientations politiques ont été validées officiellement par mes soins en février 2018 à la tribune du Conseil économique, social et environnemental, s'inscrit totalement dans la dynamique des recommandations faites par la Cour. À cet effet, et pour répondre aux différents points soulevés dans le contenu du rapport, je me propose d'évoquer globalement le projet SMA 2025.

Si les efforts consentis pour accueillir, former et accompagner 6000 jeunes, tout en maintenant un taux d'insertion entre 75 et 80 %, ont mobilisé toutes les énergies et toutes les capacités, les fondations du SMA, comme le souligne la Cour, ont été mises à rude épreuve. Le modèle actuel de SMA nécessitait donc d'être aménagé et renforcé, et à ce titre, il a été

décidé d'investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer. Cette évolution poursuit quatre finalités :

- *Développer l'employabilité initiale des jeunes par le renforcement de leurs compétences individuelles (acquises à l'entrée et attendues en fin de parcours) qui en constituent le levier principal. Elles doivent donc être placées au cœur de la formation SMA, dans une démarche globale et davantage individualisée dans le cadre de la conception et la conduite d'une approche par compétences – sociales et professionnelles – associées au renforcement de l'accompagnement socioprofessionnel de chaque jeune.*

- *Renforcer la qualité du parcours pour une efficacité durable. En concordance avec l'un des cinq thèmes de la réforme de la formation professionnelle « certification, évaluation et qualité », il s'agit d'inscrire le SMA dans une démarche de performance visant une insertion socioprofessionnelle qualitative et durable, non seulement pour les « financeurs » (ce qui est fait aujourd'hui), mais surtout pour les jeunes et pour les entreprises. Pour cela, les axes d'effort porteront sur l'acquisition d'un capital de compétences, avec des évaluations en amont et en aval d'un parcours qualifiant (certification, titre professionnel...), l'accompagnement individualisé, notamment dans le domaine médico-psycho-social, le renforcement en effectif et compétences de l'encadrement, mais aussi le développement dans les régiments d'un environnement de vie favorisant la responsabilisation et la mise en autonomie des jeunes.*

- *Engager le virage du numérique dans les formations avec des outils pédagogiques adaptés. Elle impose au SMA de s'orienter vers l'ouverture sur les métiers du numérique et vers la prise en compte de celui-ci dans les métiers déjà existants. La pédagogie mise en œuvre au sein de ses unités devra être largement soutenue par les outils numériques – évaluation, échanges, formation, remédiation – et l'environnement de vie au sein des régiments devra être connecté.*

- *Amplifier le rôle de plateforme locale de chaque régiment. Les sept régiments du SMA constituent autant de lieux de vie communautaire pour une grande partie des jeunes en difficulté de chaque territoire ; ils y sont accueillis, nourris, hébergés, habillés, soignés, mais surtout formés et accompagnés sur des durées de 6 à 12 mois. À ce titre, les régiments constituent autant de plateformes identifiées et permanentes sur lesquelles doivent pouvoir collaborer, voire s'appuyer tous les acteurs de l'insertion des jeunes ultramarins. Le projet « SMA plate-forme » place non seulement le SMA comme un facilitateur entre les jeunes et l'emploi, mais aussi comme une interface territoriale entre les acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi.*

3 - Des recommandations d'ores et déjà prises en compte

Je souscris aux six recommandations émises par la Cour dans son rapport provisoire et vous informe que le SMA a d'ores et déjà engagé les travaux visant à y répondre.

(Ministère des outre-mer et ministère des armées) : renforcer la gouvernance du dispositif en procédant à l'actualisation des textes régissant le SMA et en pérennisant la convocation et la participation de la direction générale des outre-mer aux instances de stratégie et de pilotage.

La Cour souligne la nécessité d'une coordination accrue entre le ministère des Outre-mer et le ministère des Armées. Dans ce cadre, la réflexion engagée sur le thème de la gouvernance du SMA a conduit à des aménagements récents de nature à favoriser le pilotage du dispositif. Le comité interministériel de coordination du SMA (CICSMA), dont la présidence est assurée par l'état-major des Armées et la direction générale des Outre-mer, est pérennisé.

Le décret régissant le conseil du SMA, dont la forme n'était plus pertinente dans le contexte actuel, a été abrogé. À l'initiative du ministère des Outre-mer et afin de contribuer à l'élaboration du projet SMA 2025, un comité d'orientation du SMA se réunira semestriellement. Présidé par la direction générale des Outre-mer, il associera le ministère des Armées et, au titre du ministère du Travail, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Il se réunira pour la première fois le 12 février 2019.

Enfin, s'agissant de la révision des textes régissant le SMA, un travail légistique sera mené conjointement par les deux ministères de tutelle. Redéfinissant les missions du SMA en partie rendues obsolètes, il visera notamment la mise en conformité avec le dispositif réglementaire du domaine d'activité et l'adaptation au modèle SMA 2025. Ces travaux aboutiront fin 2019.

(Commandement du SMA) : adopter et formaliser en 2019 une stratégie immobilière pluriannuelle (construction, réhabilitation, maintenance).

Les fortes contraintes ayant pesé sur la réalisation du plan SMA 6000 ont nécessité une hausse rapide des capacités d'accueil des régiments du SMA. Cette montée en puissance étant désormais achevée, l'effort du SMA en matière de crédits d'infrastructure portera, au-delà de l'amélioration de l'environnement de vie, sur la maintenance des bâtiments et l'amélioration qualitative du bâti.

Une programmation physico-financière des investissements immobiliers a déjà été présentée en conférence de budgétisation pour l'exercice 2018-2022. Cette programmation s'appuie sur une première étape d'analyse de l'existant et des besoins restants à satisfaire. Sur cette base, le schéma directeur immobilier (SDI) 2018-2023 du SMA sera officialisé en janvier 2019 et permettra de répondre efficacement aux directives de la politique immobilière de l'État.

Début 2019, la parution du plan d'opération SMA 2025 permettra d'initier une réflexion globale, afin d'adapter et/ou d'optimiser les infrastructures des régiments du SMA. Il en résultera la rédaction d'un SDI modifié global reprenant d'une part les opérations déjà identifiées dans le SDI 2018-2023, et d'autre part, les opérations nouvelles qui seront conduites dans le cadre de la normalisation des infrastructures des régiments arrêtées dans le cadre du projet SMA 2025.

(Ministère des outre-mer, commandement du SMA et ministère l'éducation nationale) : conclure en 2019 un accord-cadre de coopération entre chaque RSMA et le rectorat ou vice-rectorat.

Partenaire de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, le SMA fait de la remédiation et de l'acquisition des compétences de base un objectif majeur. Dans ce cadre, les clauses des conventions liant les régiments du SMA et les rectorats ou vice-rectorats feront l'objet d'une analyse comparative visant l'homogénéisation des bonnes pratiques et l'amélioration des modes d'organisation. Les engagements des parties resteront toutefois adaptables localement en fonction des contextes territoriaux. Plusieurs protocoles territoriaux ont été revus et le SMA a d'ores et déjà établi un lien avec la direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'Éducation nationale).

(Ministère des outre-mer et commandement du SMA) : développer dans chaque RSMA dès 2019 une stratégie d'insertion dans l'emploi durable des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés.

Après la phase de montée en puissance (plan SMA6000) et une phase de stabilisation (2018-2019) destinée à consolider son organisation, le SMA s'engage désormais dans le développement d'un nouveau modèle de formation et d'insertion socioprofessionnelle nommé « projet SMA 2025 ». Ce projet a pour ambition d'« investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer » et s'inscrit totalement dans les politiques publiques actuelles (Grand plan d'investissement, Plan d'investissement dans les compétences, inclusion sociale...). Il poursuit aussi de nouveaux objectifs de développement de l'employabilité initiale des volontaires par le renforcement de leurs compétences individuelles (approche par compétences), de consolidation de la qualité des parcours pour une efficacité durable, de développement des titres et qualifications professionnelles et d'accompagnement

médicopsycho-social renforcé et individualisé. En capitalisant sur le vécu des volontaires et en leur proposant des parcours davantage en adéquation avec leur projet, ce nouveau cadre d'action facilitera notamment l'insertion socioprofessionnelle des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés qui feront l'objet d'une attention spécifique.

(Ministère des outre-mer, commandement du SMA et direction du budget) : construire pour 2019 un indicateur mesurant la contribution du RSMA à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire.

Les indicateurs stratégiques mis en place par le SMA mesurent l'insertion dans l'emploi ou en poursuite de formation qualifiante. Ils ne rendent pas compte d'une capacité accrue des volontaires du SMA à s'insérer socialement. Seuls quelques indicateurs opérationnels (obtention du CAPI, réussite au permis de conduire, obtention de l'attestation de formation citoyenne ou de sauveteur secouriste au travail...) apportent des éléments d'évaluation. Pour aboutir à une évaluation concrète de l'insertion sociale, la principale difficulté consistera à déterminer, en lien avec les représentants de l'État territorial et les acteurs sociaux, les critères seuils ou caractéristiques d'une insertion sociale réussie. L'insertion sociale passant également par la lutte contre l'illettrisme et « l'illectronisme », l'évaluation numérique des compétences acquises en fin de formation permettra de dresser un premier bilan de la contribution de chaque RSMA à l'insertion sociale sur le territoire.

(Ministère des outre-mer et commandement du SMA) : bâtir par chaque RSMA en 2019, en lien avec les partenaires et sous l'autorité du représentant de l'État, un programme d'accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.

Outre les nouvelles finalités du plan SMA2025 décrites en réponse de la recommandation n° 4, le SMA amplifiera le rôle de plateforme locale de chaque régiment en facilitant la collaboration, voire l'appui de tous les acteurs de l'insertion des jeunes ultramarins. Ce cadre propice à l'accompagnement partenarial sous l'autorité du représentant de l'État permettra également de valoriser l'impact social et économique du SMA en mesurant le devenir des jeunes jusqu'à deux ans après leur sortie. Cette dynamique s'inscrit totalement dans les recommandations faites par la Cour dans son rapport de 2016 relatif à l'accès des jeunes à l'emploi.



Chapitre II

La Cour insiste

1. Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition
2. Les trains Intercités : une réforme à achever
3. Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile
4. La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager
5. Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro
6. Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités
7. Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider



1

Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

PRÉSENTATION

Le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement (APD) comme l'ensemble des aides financières publiques transférées vers les pays en voie de développement. Cette aide vise à réduire la pauvreté et les inégalités au profit de ces pays et à y promouvoir un développement durable, d'abord dans les moins avancés d'entre eux (PMA).

En 2017, l'APD mondiale a représenté 126,2 Md€⁵³ (+3,5 % par rapport à 2016), les pays de l'Union européenne (UE) apportant la moitié de l'aide⁵⁴. La France se situe au cinquième rang mondial⁵⁵, sa contribution ayant progressé de 16 % en une année, pour atteindre 10,1 Md€, soit 0,43 % de son revenu national brut (RNB)⁵⁶. Outre l'aide multilatérale⁵⁷, l'aide bilatérale, directement apportée par un pays à un autre, représente plus de 60 % de l'APD française, pour l'essentiel mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).

⁵³ 121,8 Md€ en 2016 (+7,7 %) ; 112,4 Md€ en 2015 (-3,8 %) ; 116,7 Md€ en 2014.

⁵⁴ 0,51 % du RNB de l'UE était consacré à l'aide internationale en 2016, incluant le Fonds européen de développement (FED) doté pour 2014-2020 de 30,5 Md€ ; contre 0,18 % du RNB des États-Unis ou 0,20 % pour le Japon.

⁵⁵ Quatre premiers pays pourvoyeurs d'APD en 2017 : États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Japon.

⁵⁶ Progression constante depuis 2015 : 8,7 Md€ octroyés en 2016 contre 8,15 M€ en 2015 (+7 %), soit 0,38 % du RNB (+0,01 % par rapport à 2015).

⁵⁷ L'aide multilatérale finance des organisations ou programmes internationaux et représente 40 % de l'APD française : fonds européens (Fonds européen de développement – FED) ou fonds verticaux (Fonds vert pour le climat) ; banques multilatérales de développement comme la Banque mondiale (BM) ou la Banque africaine de développement (BaD) ; agences et programmes des Nations-Unies (Organisation mondiale de la santé).

Depuis plus de 75 ans maintenant, l'Agence poursuit sa mission de soutien financier au développement. Son intervention historique dans les outre-mer, confirmée lors de la dernière réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)⁵⁸, s'est d'abord étendue aux pays de la zone d'influence de la France, notamment en Afrique francophone, puis à des catégories de pays successivement élargies. Sous l'effet de la globalisation des enjeux de développement, l'Agence a accru son champ d'action et élargi ses gammes d'intervention au cours des deux dernières décennies. Elle est présente sur quatre continents et accompagne des pays à revenus intermédiaires et des projets ciblés dans des pays émergents aussi bien que des PMA.

Ses financements, qui visaient initialement des secteurs essentiellement non marchands de soutien aux populations (éducation, santé, etc.), se sont orientés vers le développement durable et incluent désormais la préservation de l'environnement sous de nombreuses formes (infrastructures, énergies renouvelables, agriculture adaptée, etc.).

Établissement public mettant en œuvre la politique d'APD bilatérale, l'AFD est aussi une banque de développement. Son action s'inscrit dans un contexte d'offre mondialisée de financement marquée par une forte concurrence entre les bailleurs. Pour soutenir ses ambitions de croissance, l'Agence valorise les effets de levier et de partage de risques qu'apporte le co-financement avec des banques multilatérales⁵⁹ ou d'autres agences nationales de développement.

Dans sa communication sur « la place de l'AFD dans l'aide publique au développement » de 2010⁶⁰, la Cour faisait un constat en demi-teinte sur l'activité de l'Agence. Des interrogations persistaient sur la cohérence du modèle économique et de la stratégie financière choisis avec les priorités de l'aide au développement de la France. Les lacunes du cadrage et du suivi stratégique interministériel de l'Agence par ses tutelles étaient également soulignées.

⁵⁸ « Le gouvernement renforcera l'insertion des territoires ultra-marins dans leur bassin régional en soutenant des projets de coopération partagés avec les États voisins. À cet effet, l'AFD définira une stratégie par « bassin » (Caraïbes, océan indien, océan pacifique) et réorganisera son réseau » – page 7 du relevé de conclusion de la réunion du CICID de 2018.

⁵⁹ La Banque mondiale ou des banques régionales de développement telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement ou la corporation andine de développement.

⁶⁰ Enquête conduite à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

De nouvelles ambitions viennent d'être assignées à l'APD française et à son principal opérateur par le président de la République à l'horizon de 2022. Alors que l'Agence vient d'adopter son nouveau plan stratégique, la Cour a jugé utile de dresser le bilan de l'évolution du groupe AFD depuis 10 ans.

I - L'acteur central de l'aide publique bilatérale française

La réforme de la politique française de coopération de 1998 en a confié le pilotage stratégique aux ministères des affaires étrangères, de l'économie et des outre-mer, et la mise en œuvre opérationnelle et la gestion des outils à un opérateur autonome, l'AFD. L'Agence a ensuite été progressivement confirmée comme l'acteur central de l'APD bilatérale française. Au milieu des années 2000, elle a vu s'accroître ses moyens financiers et ses objectifs.

Ces choix supposent cependant que le modèle économique de l'Agence reste solide et performant et serve efficacement le financement du développement.

A – L'AFD : un équilibre à préserver entre l'opérateur de l'aide bilatérale et l'établissement financier

Dans les années 2000, la plus grande partie des crédits budgétaires de l'aide bilatérale a été confiée à l'Agence. Elle a aussi été autorisée à amplifier le volume de ses prêts pour accroître sa capacité de financement de projets. Avec l'aval de l'État, elle a ainsi pu fortement développer son activité, son réseau et ses modalités d'intervention.

1 – Une dynamique constante d'expansion depuis 15 ans, fondée sur un nouveau modèle économique

Alors que les ministères peinaient à assurer pleinement leur rôle de tutelle, l'AFD a tiré parti de la concentration des ressources publiques à son profit et de l'extension en 2009 de l'aide au développement au soutien à la croissance mondiale « verte et solidaire », pour développer un nouveau modèle économique. Elle a pris l'initiative, toujours *in fine* validée par l'État, de diversifier les secteurs et les pays bénéficiaires de ses financements. Cela lui a permis de redynamiser ses perspectives d'activité,

dans un contexte mondial de surendettement des pays les plus pauvres, qui avait immobilisé ses actifs et limité fortement ses possibilités d'intervention.

Le financement public de l'aide bilatérale et la capacité d'allocation de dons se réduisant en conséquence, l'AFD a développé son activité de banque de développement. Elle s'est majoritairement financée par des ressources de marché⁶¹ et a assuré ses équilibres par l'octroi de prêts, parfois proches des conditions de marché, à des partenaires dont la solvabilité présentait un risque mesuré. Cette réorientation lui a permis d'intervenir bien au-delà de la sphère d'influence historique de la France.

La contrainte budgétaire limitant ses capacités de financement direct, l'État a de fait validé ce nouveau modèle économique, dont il demeure le garant en tant qu'actionnaire unique de l'Agence. Depuis le milieu des années 2010, il participe à sa consolidation. Sa politique de redistribution des dividendes a été sensiblement revue au fil des années et ceux-ci ne représentaient plus que 20 % (28 M€) du résultat net en 2016⁶². La recapitalisation de l'AFD à cette date⁶³, à hauteur de 2,4 Md€, a aussi contribué au renforcement des capacités financières de l'Agence.

En 15 ans, l'AFD a ainsi mis à profit sa large autonomie pour se substituer à l'action bilatérale directe de l'État, dont elle est devenue le bras armé en matière d'aide au développement.

Depuis 2015, les pouvoirs publics attendent de ce modèle qu'il permette d'accroître le volume de l'APD française. Conformément aux engagements pris devant les Nations-Unies⁶⁴, la capacité d'intervention de l'Agence augmenterait de 4 Md€ d'ici à 2020, pour atteindre 12,5 Md€, alors que la part du revenu national brut consacrée à l'APD devrait atteindre 0,55 %, soit 15 Md€, d'ici 2022⁶⁵.

La même année, les États membres de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) se sont engagés sur les « objectifs de développement durable »⁶⁶. Le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et l'Accord de Paris sur le climat ont complété ces objectifs, plaçant l'APD dans une approche globale du développement durable, associant lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et

⁶¹ En 2017, 28,9 Md€ (+219 % entre 2010 et 2017).

⁶² Les données du groupe AFD sont actualisées pour 2017, celles pour 2018 n'étant pas disponibles au moment de la publication du présent rapport public pour 2019.

⁶³ Intégration dans les fonds propres de l'AFD du stock de dettes sur les emprunts subordonnés détenus par le Trésor (loi de finances rectificative pour 2016).

⁶⁴ Discours du président de la République à l'Assemblée générale de septembre 2015.

⁶⁵ Objectif fixé fin 2017 par le président de la République.

⁶⁶ 17 objectifs de développement durable inscrits à l'agenda 2030.

préservation de l'environnement. L'action de l'AFD s'inscrit dans cette nouvelle orientation.

Enfin, les dernières réunions du CICID ont confirmé l'importance des secteurs traditionnels de l'aide française (éducation, recherche et innovation, employabilité des jeunes, renforcement des systèmes de santé ou sécurité alimentaire et nutritionnelle), tout en ajoutant de nouveaux domaines comme la protection du climat et de la biodiversité, l'accès aux énergies renouvelables, l'égalité entre les femmes et les hommes ou la gouvernance démocratique⁶⁷.

Ces réunions du CICID ont également étendu les zones géographiques d'intervention. Au-delà des 19 pays prioritaires⁶⁸ sur lesquels elle se concentre, l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, et le Sahel en particulier, demeurent les premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale⁶⁹. Pour autant, de nouveaux territoires, en Asie, en Amérique latine ou parmi les pays insulaires⁷⁰, ont été identifiés, pour accompagner des sorties de crise ou atteindre les objectifs climatiques.

Les orientations prises par l'aide au développement depuis 2015 ont encadré la nouvelle stratégie de l'AFD pour 2018-2022, « Pour un monde en commun »⁷¹, rendue publique en septembre 2018, dont les résultats devront être évalués à son terme.

2 – Une extension du champ d'intervention de l'Agence à concilier avec les exigences de soutenabilité financière

L'AFD est la maison mère⁷² d'un groupe⁷³, dont la principale filiale est la Société de promotion et de participation pour la coopération

⁶⁷ En 2016, le soutien à la croissance (21 %) et à l'éducation et la formation professionnelle (15 %) étaient les deux premiers secteurs financés.

⁶⁸ Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.

⁶⁹ En 2016, l'Afrique était le premier bénéficiaire de l'APD française (41 %).

⁷⁰ Principalement les petits pays de l'océan indien.

⁷¹ Affirmant la priorité de l'Afrique, en soulignant les enjeux en Amérique, en Orient et Outre-mer, l'AFD s'engage à appliquer systématiquement l'accord de Paris et l'objectif de réduction des inégalités à tous ses financements, à associer développement durable et recherche de paix et de stabilité des territoires et des populations, à soutenir l'ensemble des acteurs engagés dans le développement durable et à développer les projets partenariaux.

⁷² L'AFD en 2017 : bilan de 40,9 Md€ et résultat net de 214,6 M€ ; groupe en 2017 : bilan de 39,7 Md€ et résultat net de 332,4 M€.

⁷³ Autres filiales : Sogefom, Fisea, Propasia, Simar, Sic, Soderag, Socredo.

économique (Proparco)⁷⁴, qui finance des projets de développement du secteur privé à l'étranger⁷⁵. En 2017, ses 2 531 collaborateurs, de 80 nationalités différentes, accompagnaient 3 600 projets dans 110 pays et 430 clients de Proparco.

L'Agence intervient principalement sous la forme de prêts (91 % de ses financements), mais aussi de dons et dans une moindre mesure de garanties. Proparco privilégie les prêts (71 %) et des prises de participation.

D'après son rapport de gestion, les engagements du groupe s'élevaient en 2017 à 10,9 Md€, dont 9,2 Md€ pour l'AFD et 1,4 Md€ pour Proparco. L'AFD intervient ainsi aujourd'hui bien au-delà des prêts et dons qu'elle déclare au nom de la France au CAD (1,9 Md€ sur les 9,8 Md€ pour 2017)⁷⁶ et au-delà du champ traditionnel de l'aide au développement.

L'évolution institutionnelle de l'AFD de 1941 à nos jours

Acteur historique de la coopération bilatérale française, l'AFD est l'héritière de la Caisse centrale de la France Libre, institut d'émission monétaire créé en 1941, devenu en 1944 la Caisse centrale de la France d'outre-mer. Avec les accessions à l'indépendance, elle se transforme en 1958 en Caisse centrale de coopération économique afin que ces nouveaux pays puissent bénéficier de l'aide française. Ayant perdu ses compétences monétaires en outre-mer en 1967, la Caisse française de développement de 1992 devient enfin l'Agence française de développement (AFD) en 1998, la réforme de la coopération française ayant par ailleurs entériné la disparition d'un ministère de plein exercice.

La priorité donnée à l'Afrique subsaharienne s'est de nouveau renforcée depuis 2010, pour atteindre 44 % des engagements de l'Agence en activités courantes⁷⁷ en 2017, soit 2,9 Md€⁷⁸. La part de son intervention

⁷⁴ Proparco en 2017 : bilan de 5,2 Md€ et résultat net de 48 M€.

⁷⁵ L'AFD et Proparco représentent 99 % du bilan du groupe et de son produit net bancaire (PNB) consolidé.

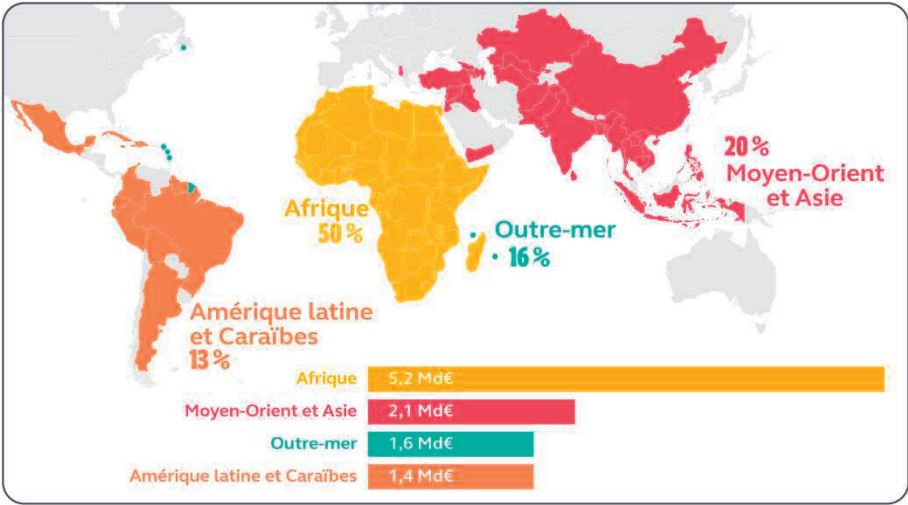
⁷⁶ Document de politique transversale « politique française en faveur du développement » du projet de loi de finances pour 2018, page 13.

⁷⁷ Les activités courantes sont disjointes de celles sur mandats spécifiques au nom de l'État (aide budgétaire, contrats de désendettement et de développement, ...) ou d'autres bailleurs.

⁷⁸ Projets d'infrastructure (énergie, transport, accès à l'eau et l'assainissement, formation professionnelle de la jeunesse et développement des territoires ruraux) de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

en Asie⁷⁹ est relativement stable sur la décennie écoulée, et elle est désormais en retrait en Amérique latine⁸⁰, après que cette zone a représenté une source de croissance au début des années 2000⁸¹. Enfin, la présence de l'AFD en Méditerranée et au Moyen-Orient se rapproche en 2017 de leur part en 2010, avec 21 % des financements accordés (1,4 Md€)⁸².

Présence de l'AFD dans le monde et outre-mer en 2017



Source : AFD

⁷⁹ Plan de transition énergétique de l'Indonésie, politique publique au Pakistan, appui à la réforme des retraites en Géorgie.

⁸⁰ Accompagnement du processus de paix en Colombie, projets relatifs à l'eau et l'assainissement en Argentine, prêts de politique publique en Bolivie et au Mexique, projets agricoles et de bioénergies à Cuba.

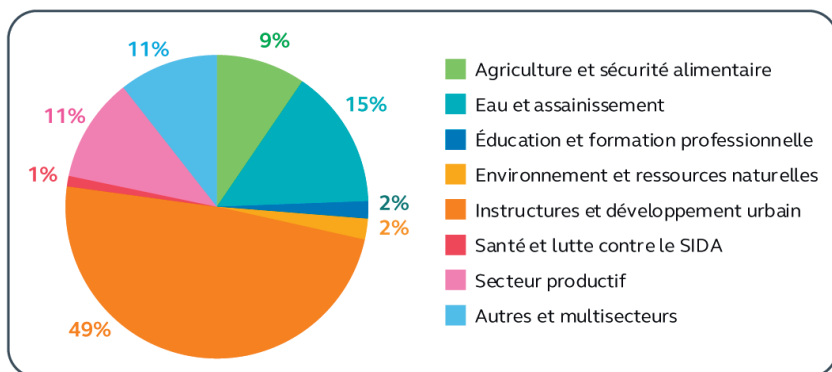
⁸¹ Le financement qui est consacré en 2017 à chacune des deux zones s'élève à 1 Md€.

⁸² Accompagnement des sorties de crise en Égypte ou en Irak, transition énergétique et développement des transports collectifs au Maroc, accès à l'eau, traitement des déchets et développement agricole en Jordanie, en Palestine, au Liban et en Tunisie.

Par ailleurs, l'activité de l'AFD en outre-mer se stabilise autour de 1,5 Md€. Les deux tiers résultent de prêts, en léger recul en 2017 à 981 M€, toujours très largement accordés au secteur public (86 % en 2017) et en particulier aux collectivités locales.

En 2017, les infrastructures et le développement urbain restent le premier secteur soutenu (49 %), l'énergie et les projets de « villes durables » bénéficiant tout particulièrement de cette dynamique. Davantage de projets d'accès à l'eau et d'assainissement ont été soutenus et le financement des transports et de l'agriculture se maintiennent, alors que l'éducation et la santé sont en recul.

Les secteurs d'intervention de l'AFD en 2017



Source : Cour des comptes d'après le rapport de gestion 2017 de l'AFD

La Cour avait émis des réserves en 2010 sur la cohérence de la stratégie financière de l'AFD avec les orientations de la politique française d'APD. Depuis, dans un environnement économique mondial à faible croissance où la concurrence entre agences de développement s'est renforcée, ce modèle économique a prévalu et la stratégie d'expansion géographique et sectorielle de l'Agence s'est poursuivie.

Les ressorts financiers de l'action de l'AFD et les objectifs de politique publique qu'elle sert restent cependant en tension, et cette tension pourrait s'accroître avec les nouveaux objectifs très ambitieux fixés à l'AFD. Il s'agit en effet de réconcilier en permanence les impératifs financiers d'une banque, soumise à des exigences de rentabilité, nécessaires y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide, et les objectifs d'une politique de développement contribuant à la défense des priorités et des intérêts de la France dans le monde. L'intervention de

l'AFD à Cuba⁸³, en 2016, illustre ce dilemme que l'Agence et l'État doivent constamment résoudre.

B - Une situation financière satisfaisante, mais une vigilance à renforcer face aux nouveaux objectifs

Du fait de son double statut d'établissement public et de société de financement soumise au code monétaire et financier, l'AFD doit concilier sa vocation de financeur du développement avec la nécessité d'assurer ses équilibres financiers, dans le respect des règles prudentielles.

1 - Un financement de marché exigeant

Le bilan du groupe AFD a progressé de 145 % entre 2010 et 2017. Il s'établit à 39,7 Md€, avec un résultat net de 332 M€, en hausse de 197 %.

Cette croissance résulte principalement de celle des encours nets de prêts octroyés. Ils ont atteint 30,4 Md€ en 2017 (+37 % depuis 2010), soit 77 % du total du bilan et avec une part relativement constante de l'outre-mer (14 % en 2017⁸⁴). Cette dynamique est prise en compte dans la politique de provisionnement du risque pour dépréciation d'actifs, y compris en outre-mer⁸⁵. Ces provisions concernent surtout les encours de prêts douteux non souverains, couverts à plus de 60 %, un mécanisme particulier couvrant le risque de défaut d'un État (compte de réserve alimenté par l'État⁸⁶).

⁸³ L'ouverture de l'agence de la Havane en 2016 pour financer un projet d'optimisation agricole semble avoir été motivée par le souci que la France se positionne à Cuba au moment du rétablissement de ses relations avec les États-Unis. Pour autant, le risque financier pris s'avère très élevé.

⁸⁴ Entre 10 % en 2010 et un maximum de 19 % en 2012, en diminution depuis.

⁸⁵ S'il a baissé depuis 2010, le risque sur les prêts ultramarins restait provisionné à 33 % en 2017.

⁸⁶ Mécanisme institué en 2015 pour préciser les modalités d'exercice de la couverture du risque souverain par l'État. Compte de provision pour risques et charges ouvert au passif de l'AFD et principalement alimenté par prélèvement sur les bonifications allouées chaque année par l'État. Le risque souverain est couvert pour l'AFD et l'effort financier est lissé dans le temps pour l'État.

Dans ce contexte, même si l'État a affirmé début 2018 sa volonté d'accroître à l'avenir ses contributions financières⁸⁷, les objectifs élevés qui sont déjà assignés à l'AFD nécessiteront qu'elle augmente encore son financement sur les marchés. L'effet de levier dont l'État bénéficie dans ce modèle de financement non budgétaire s'appuie sur l'expansion du périmètre d'intervention de l'AFD. Il requiert une vigilance permanente sur la maîtrise du risque financier.

Aussi, si la croissance du groupe s'est jusqu'ici appuyée sur des comptes équilibrés et satisfaisant aux normes prudentielles, ce que la banque centrale européenne a confirmé en 2015⁸⁸, une vigilance constante doit être maintenue dès lors que son modèle économique repose avant tout sur les emprunts contractés sur les marchés⁸⁹. Il s'agit pour l'Agence et sa gouvernance de suivre au plus près son besoin de refinancement sur le long terme, en prévoyant de façon avisée son évolution.

Par ailleurs, l'optimisation de la trésorerie⁹⁰ de court terme devra, au-delà de la nécessaire prévention du risque de défaut de liquidité, continuer de faire l'objet d'un suivi régulier afin de s'assurer de la maîtrise de ses effets sur le bilan et le compte de résultat. Enfin, une politique très rigoureuse de contrôle interne des risques financiers doit être constamment poursuivie, en s'appuyant sur des systèmes d'information performants, pour prévenir les fraudes, maîtriser les risques sur les expositions financières du groupe et les risques bancaires inhérents au modèle économique de l'AFD.

2 - Des perspectives de croissance qui supposent maîtrise des charges et qualité du portefeuille financier

La forte croissance d'activité attendue de l'AFD dans les années à venir implique une phase de recrutements⁹¹, dont l'impact sur les charges

⁸⁷ Seuls 3 % des prêts de l'AFD sont aujourd'hui contractés au risque de l'État et l'Agence a alloué 470 M€ de subventions en 2017, soit 7 % de ses engagements ; la loi de finances pour 2019 inclut une mesure de 1,3 Md€ d'autorisations d'engagement allouée aux aides-projets (dons), priorisés notamment sur des secteurs non marchands (éducation, égalité, santé).

⁸⁸ Évaluation des bilans bancaires (« *comprehensive assessment* ») conduit par la BCE en 2015, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution étant compétente depuis 2017 (changement de statut de l'AFD, devenue société de financement).

⁸⁹ Les emprunts de marché représentent près de 28,9 Md€ au passif de l'AFD en 2017, en progression de +219 % par rapport à 2010.

⁹⁰ Hausse de 916 à 4 356 M€ de la trésorerie entre 2010 et 2017 (+376 %).

⁹¹ L'effectif a déjà progressé de 23 % entre 2010 et 2017 (+7 % la dernière année), le groupe comptant 2 531 collaborateurs (tous cadres d'emploi confondus) fin 2017.

sera élevé. Elle devra dans le même temps faire face à l'intégration au groupe d'Expertise France⁹², programmée d'ici fin 2019⁹³.

Le maintien des performances financières dépendra de la capacité de l'AFD à maîtriser ses ratios de gestion, qu'il s'agisse du ratio des frais de personnel, reparti à la hausse depuis 2015⁹⁴, ou du coefficient net d'exploitation, qui a augmenté entre 2010 et 2017 pour atteindre 64,8 %⁹⁵.

L'effort doit aussi porter sur une amélioration volontariste et durable des indicateurs de rentabilité⁹⁶ et de rendement⁹⁷, dont l'évolution, tendanciellement négative depuis 2006, s'est poursuivie de façon défavorable depuis 2010. Ces ratios contredisent les bons résultats obtenus sous l'effet de la forte croissance du volume d'affaires.

Par ailleurs, même si le CICID, lors de sa réunion de 2018, a appelé à accroître la part des dons, qui sont mieux à même de répondre aux besoins des PMA, la croissance de l'activité continuera de s'appuyer avant tout sur les prêts. L'Agence doit donc renforcer l'attention portée à la qualité de son portefeuille. Il en va de même pour Proparco, la situation économique de ses contreparties privées ou de ses pays d'exposition n'étant plus aussi favorable aujourd'hui.

Plus que jamais, l'AFD doit être très attentive aux ressorts de la dégradation possible de ses portefeuilles⁹⁸, qu'elle résulte de la dépréciation des projets ou de la qualité des contreparties. À cet égard, le suivi des impayés et des abandons de créances sont des indicateurs critiques pour l'avenir. Sans une vigilance accrue, la croissance d'activité à venir pourrait être porteuse d'un risque de dégradation financière.

⁹² Agence française d'expertise technique internationale, Expertise France est un établissement public industriel et commercial, créé par la loi du 7 juillet 2014, placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'économie, qui emploie 270 salariés et agit dans 50 pays.

⁹³ Décision du CICID de 2018.

⁹⁴ Le rapport frais de personnel / PNB a augmenté de 6 points entre 2010 et 2012 (46,9 %), puis baissé à 36,4 % en 2015 et rebondit jusqu'à 41,5 % en 2017.

⁹⁵ Variation du rapport frais généraux / PNB : 62,2 % en 2010 ; 73,8 % en 2012 ; 55,3 % en 2015 ; 64,8 % en 2017.

⁹⁶ Le coefficient de rentabilité (rapport bénéfice net / dotations et réserves) est passé de 6,1 % en 2010 à 4,7 % en 2017, avec une forte chute en 2016.

⁹⁷ Le coefficient de rendement (rapport bénéfice net / total du bilan), est passé de 0,6 % en 2010 à 0,52 % en 2017, avec un résultat au plus bas en 2013 à 0,3 %.

⁹⁸ La part de prêts non souverains du groupe dont la cotation de risque est passable ou sensible (C+ et C-) a progressé de plus de 10 points entre 2010 (38 %) et 2017 (49 %) et avoisine la moitié du portefeuille.

II - Une gouvernance et une gestion à consolider

En 2010, la Cour constatait que tant le pilotage stratégique interministériel complexe que le faible investissement des membres du conseil d'administration de l'Agence lui avaient permis de développer ses propres stratégies, sans la garantie d'un regard extérieur exigeant sur ses activités. Ces conclusions restent pour la plupart d'actualité. L'AFD doit désormais s'appuyer sur une gouvernance renouvelée et une gestion modernisée.

A - Renforcer le pilotage de l'Agence et construire une stratégie de groupe

Les instances de pilotage et de contrôle de l'AFD doivent définir la stratégie d'un groupe mieux inséré dans le réseau d'influence de la France dans le monde et s'assurer de l'évaluation de son action.

1 - Renover le pilotage de l'État

L'AFD concentre à elle seule l'essentiel des moyens de l'APD française, à la différence de l'organisation choisie par d'autres pays, comme le Royaume-Uni où le département pour le développement international (DFID) est un service de l'administration britannique du secrétaire d'État pour le développement international, ou l'Allemagne, où une agence de développement coexiste avec un ministère de la coopération⁹⁹.

L'activité de banque de développement de la KfW allemande

Le ministère fédéral de la coopération économique et du développement fixe les objectifs, les critères et les pays d'intervention de l'APD allemande. Placé sous sa tutelle, la KfW décline ces objectifs et se concentre sur l'éducation, la santé, l'accès à l'eau et l'énergie, le changement climatique, la protection de l'environnement et le développement durable économique.

⁹⁹ Ministère fédéral de la coopération économique et du développement, distinct du ministère fédéral des affaires étrangères.

Cette politique vise au resserrement progressif des pays bénéficiaires de son aide choisis selon des critères de développement, mais aussi en fonction de la pertinence de l'apport allemand et du contexte régional.

L'activité de la KfW en matière de développement s'élève à 9,7 Md€ en 2017, dont 8,2 Md€ au titre de son domaine d'activité de « banque de développement », et 1,6 Md€ au titre de sa filiale DEG (Deutsche Entwicklung) qui, à l'instar de Proparco, finance les projets du secteur privé et soutient des études de faisabilité, susceptibles de favoriser les investissements des entreprises allemandes dans ses pays partenaires. Pour son activité de développement, la KfW dispose d'un réseau de 64 bureaux dans le monde en 2017. Cette activité est financée à hauteur de 4,9 Md€ (soit 60 %) par ses fonds propres et pour le reste par un financement budgétaire du ministère.

Si elle accorde des dons aux PMA, elle octroie aussi des prêts à cinq pays partenaires (Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie et Mexique) pour la recherche de solutions globales (protection du climat, développement économique durable et soutien au secteur privé). Ce sont les ressources budgétaires qui financent les dons ou les prêts bonifiés.

La KfW est par ailleurs en relation avec la Société allemande pour la coopération internationale (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* « GIZ »), équivalent d'Expertise France, travaillant sous l'autorité du ministère fédéral de la coopération économique et du développement. La GIZ comprend 19 506 collaborateurs en 2017, employés dans un réseau de 80 bureaux, son activité s'élève à 2,6 Md€ en 2017.

Dès lors qu'il a choisi de déléguer la mise en œuvre de sa politique d'aide bilatérale à l'AFD, l'État doit exercer la tutelle de son opérateur de manière plus efficace et mieux coordonnée entre les ministères des affaires étrangères et de l'économie, pour s'assurer que l'action de l'AFD s'inscrit bien dans le cadre de ses priorités.

Dans ce contexte, la réunion régulière du CICID, sous la présidence du Premier ministre¹⁰⁰, est indispensable au pilotage effectif de la politique d'aide au développement. Sa tenue en 2016 puis en 2018 marque un progrès, mais sa tenue effective et régulière devra se confirmer pour que l'Agence ne soit plus en position de se substituer à ses tutelles ministérielles.

¹⁰⁰ Participent également les ministres des affaires étrangères, de l'économie, des affaires sociales, de l'agriculture, des armées, de l'écologie, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la santé.

La réactivation en 2017 du conseil d'orientation stratégique de l'AFD, présidé par le ministre des affaires étrangères et réuni le 25 juillet 2018, contribue aussi à assurer le pilotage par l'État de son Agence. Sa réunion au moins annuelle doit permettre de définir les objectifs sectoriels, géographiques et financiers de l'AFD, d'évaluer ses résultats et d'apprécier la qualité de son fonctionnement.

2 - Professionnaliser la gouvernance stratégique et financière et construire une stratégie de groupe

Le rôle du conseil d'administration de l'AFD doit être redéfini. Au lieu de consacrer la majeure partie de ses séances à l'étude de projets, l'instance de gouvernance doit exercer sa fonction de surveillance des engagements et des grands équilibres financiers et veiller à ce que l'Agence mette en œuvre son plan d'orientations stratégiques et le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclus avec ses tutelles¹⁰¹. À cet égard, le réaménagement récent des ordres du jour, faisant une part moins importante à l'examen de projets, va dans ce sens. Par ailleurs, la désignation d'administrateurs disposant de solides compétences financières et bancaires au conseil d'administration de l'AFD est nécessaire, alors que celui de Proparco doit se doter de compétences liées au développement.

Ces évolutions sont d'autant plus urgentes que les objectifs de croissance nécessitent à présent qu'une véritable stratégie de groupe soit définie et mise en œuvre par l'AFD et Proparco.

Le conseil d'administration et les tutelles doivent veiller à ce que l'intervention du groupe dans des pays solvables ou à risque modéré, notamment dans les pays émergents, qui contribue à son rayonnement géographique et à ses résultats financiers, ne compromette pas sa capacité de financement en faveur des PMA. Il doit aussi promouvoir la présentation d'offres concertées de l'AFD et de Proparco, dont les périmètres d'intervention sont à clarifier dans la ligne des décisions du conseil d'administration de l'AFD de septembre 2018. Une offre de financements plus intégrés servirait ses objectifs de croissance d'activité, à l'instar de la stratégie menée par la KfW. Cela renforcerait aussi la position du groupe vis-à-vis des autres agences de développement, pour faciliter les cofinancements ou pour gagner en compétitivité sur le marché exigeant de l'aide au développement.

¹⁰¹ Le plan 2018-2022 de l'AFD a été présenté aux tutelles le 3 septembre 2018 après que le conseil d'orientation stratégique a examiné le projet de COM pour 2017-2019.

3 - Renforcer les convergences entre les services de l'État à l'étranger et les réseaux du groupe AFD

Forte de ses agences et bureaux locaux et de son expertise, l'AFD est un atout de la diplomatie de la France, dans le domaine économique mais aussi dans ceux des normes, de l'expertise technique et plus largement de l'influence.

Les agences de l'AFD sont bien intégrées dans le réseau français à l'étranger. Par ses actions et ses engagements financiers de terrain, l'Agence apporte un appui aux ambassadeurs, dont le soutien peut en retour être précieux pour les projets d'une agence locale.

L'insertion de Proparco dans le réseau français à l'étranger est en revanche à construire. La convergence des deux réseaux du groupe avec les services de l'État doit donc être renforcée, pour assurer une approche cohérente vis-à-vis de leurs interlocuteurs, publics ou privés, et conforter l'influence économique et technique de la France.

Les relations avec les autres opérateurs français sont aussi à améliorer sur le terrain, notamment avec Business France. Avec Expertise France, futur membre du groupe AFD, le rapprochement doit préserver le métier de conseil technique de cet opérateur et le coût de cette intégration devra être maîtrisé. La complémentarité entre l'action de financement de l'AFD et le rôle de conseil d'Expertise France devra être organisée.

L'AFD doit enfin consolider ses partenariats avec les autres institutions publiques françaises de financement, y compris en outre-mer. La charte conclue en 2016 avec la Caisse des dépôts et consignations vise à permettre de développer les partenariats en Afrique et les synergies vis-à-vis des collectivités locales d'outre-mer. Par ailleurs, en l'absence de Proparco en outre-mer, la diffusion des produits de BPI France pour le secteur privé peut s'appuyer sur les nouvelles directions régionales de l'AFD.

4 – Développer l'évaluation

L'AFD doit être en mesure d'évaluer les résultats de chaque projet qu'elle finance, mais aussi d'apprécier la performance d'ensemble et par catégories de ses financements.

Les études de prospection préalables et les rapports d'achèvement des projets financés sont nombreux et rigoureux. Si les évaluations appréciant la qualité et les résultats des interventions se sont développées, elles devraient contribuer à l'évaluation plus globale de l'action de l'AFD, permettant à celle-ci de rendre mieux compte de son action aux instances de gouvernance et de tutelle, ce qui fait largement défaut aujourd'hui.

Les perspectives de croissance qui lui sont assignées exigent que l'évaluation prenne une toute autre dimension : au sein de l'Agence, par la responsabilisation accrue de son réseau ; vis-à-vis du conseil d'administration qui ne bénéficie pour l'instant que de peu de comptes rendus des projets qu'il a validés ; au niveau interministériel, comme le prévoit la loi¹⁰², qui évoque la nécessité « d'une évaluation indépendante continue », et le CICID, qui a annoncé une revue stratégique annuelle entre l'AFD et ses tutelles et un rapport annuel d'évaluation de l'aide au développement.

B - Améliorer la gestion de l'Agence et optimiser l'organisation du groupe dans le monde

La soutenabilité de la croissance importante de son volume d'activités attendue de l'AFD nécessite, enfin, de revoir son fonctionnement et son organisation.

1 - Réformer le statut du personnel et maîtriser les rémunérations

La forte augmentation de la masse salariale du groupe entre 2010 et 2017 (+52 %, pour atteindre 236 M€ en 2017), suivant une dynamique renforcée depuis 2015, résulte de l'augmentation de ses effectifs (+47 %)¹⁰³ et d'un régime de rémunération avantageux applicable à l'ensemble des salariés du groupe, qui ont induit une augmentation des salaires mensuels moyens de près de 14 %¹⁰⁴, correspondant à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %.

Le besoin de recrutement inhérent aux objectifs de croissance de l'Agence rend indispensable l'engagement sans tarder de la refonte du statut du personnel, qui date de 1959 et n'a plus été actualisé depuis 1997. Il doit intégrer les évolutions du code du travail intervenues depuis plus de dix ans, et introduire une gestion dynamique des compétences et des rémunérations fondée sur la performance, y compris pour les personnels recrutés localement.

¹⁰² Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

¹⁰³ Personnels recrutés dans le cadre général (hors personnels recrutés localement et volontaires internationaux) : de 1 090 agents en 2010 à 1 604 en 2017, avec une forte accélération des recrutements depuis 2016 : +13 % par an.

¹⁰⁴ Le salaire brut mensuel moyen d'un salarié du cadre général de l'AFD est passé de 4 839 € en 2010 à 5 506 € en 2017.

Des progrès significatifs sont par ailleurs attendus des systèmes d'information du groupe, qu'il s'agisse de la paye et du suivi budgétaire et comptable non bancaire ou de la gestion financière. Cette mise à niveau applicative doit aussi profiter au système de passation et d'exécution des marchés et consolider les progrès réalisés dans la fonction achat.

2 - Valoriser les réseaux internationaux du groupe

En outre-mer, il importe que l'AFD mette en œuvre sa nouvelle stratégie. Son nouveau département « des trois océans » doit piloter la création des trois directions régionales¹⁰⁵, chargées de décliner les axes de développement des outre-mer par bassin, et l'intégration dans leur environnement régional international. Des progrès en sont aussi attendus dans le management des équipes de terrain et l'optimisation de leur rentabilité locale.

Pour les équipes à l'étranger, la centralisation excessive des actes de décision, de gestion et de contrôle, qui caractérise l'organisation actuelle, crée des engorgements au siège et ne valorise pas pleinement la qualité des équipes du terrain, qui constituent pourtant un atout du groupe. Les agences locales doivent être davantage mobilisées et leur fonctionnement simplifié par une plus grande déconcentration de la gestion.

L'optimisation des moyens du groupe passe enfin par la reconfiguration du réseau de l'AFD à l'échelle régionale et le rapprochement avec les bureaux régionaux de Proparco.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La disparition du ministère de la coopération et la réduction progressive des crédits budgétaires ont ouvert une nouvelle étape de l'histoire déjà ancienne de l'AFD. L'Agence s'est imposée depuis les années 2000 comme l'acteur central de l'aide bilatérale française. Elle s'est appuyée sur le modèle économique d'une banque de développement recourant essentiellement aux marchés, pour étendre son champ géographique tout en maintenant ses équilibres financiers.

¹⁰⁵ Pacifique sud en Nouvelle-Calédonie ; Sud-ouest de l'océan indien à La Réunion ; Atlantique aux Antilles.

Néanmoins, ce modèle comporte des risques. Ils doivent être en permanence maîtrisés par l'Agence et surveillés par l'État. Au-delà du respect nécessaire des règles prudentielles, l'AFD doit assurer la qualité de son portefeuille et concilier le souci de son équilibre et de sa solidité financière avec les priorités que lui assigne l'État et qui la conduisent à conserver l'Afrique comme principal champ d'intervention.

L'aide au développement s'inscrit désormais dans une démarche élargie au financement du développement durable. À ce titre, les ambitions de la France se sont sensiblement accrues depuis 2015, ce que traduit la stratégie de l'AFD pour 2018 à 2022 « Pour un monde en commun ».

Avec des ambitions et des engagements financiers élargis, le groupe doit progresser dans la qualité de sa gestion et davantage maîtriser ses coûts salariaux. Une réelle politique d'évaluation, mais aussi de mesure de la performance des financements du groupe doit être mise en œuvre, afin de satisfaire aux exigences de redevabilité de l'Agence. Enfin, l'État doit valider les choix économiques et financiers et s'assurer de la soutenabilité financière du groupe, au service des objectifs de sa politique d'aide au développement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de l'AFD et des ministères de tutelle :

- 1. s'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles ;*
 - 2. veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation ;*
 - 3. mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale ;*
 - 4. renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD ;*
 - 5. réformer, avant 2020, le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....	88
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	94
Réponse de la ministre des Outre-mer	96
Réponse du directeur général du groupe Agence Française de Développement (AFD)	96

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil d'administration de l'Agence Française de Développement (AFD)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Cette communication appelle de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères les observations qui suivent :

Commentaires et amendements sur l'insertion

1. L'AFD est dotée du statut de société de financement depuis le 30 juin 2017.

2. L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Placée sous la triple tutelle des ministères en charge des affaires étrangères, de l'économie et des finances et des outre-mer, elle n'est « autonome » que dans la mise en œuvre opérationnelle des choix stratégiques, géographiques, sectoriels, budgétaires, etc. fixés par l'État, via cette triple tutelle.

3. Le transfert du rôle de mise en œuvre de l'action bilatérale de l'État à l'AFD ne procède pas uniquement de la volonté de l'AFD et de sa « large autonomie » mais d'une réorientation impulsée et validée par le gouvernement. Il n'y a donc pas en tant que telle de « substitution ».

4. Le modèle économique de l'AFD n'exige, de fait, aucune « rentabilité nécessaire y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide » dans la mesure où l'activité subventionnelle est aujourd'hui considérée comme autoportée. Les crédits délégués à l'AFD par le MEAE au titre du don-projet et du don-ONG sont en effet assortis d'une rémunération versée par le MEAE.

5. A l'occasion du séminaire des administrateurs du CA de l'AFD (mai 2018), l'AFD a proposé d'établir un programme de formation à mettre en place au cours du deuxième semestre de l'année 2018, de façon à répondre aux besoins des administrateurs sur différentes thématiques. La priorité sera accordée aux sujets sur lesquels ils doivent être formés pour répondre aux obligations réglementaires.

6. L'AFD adapte ses modes d'intervention au niveau de développement des pays, selon le principe des partenariats géographiques différenciés :

- dans les pays les plus pauvres, essentiellement en Afrique subsaharienne, l'AFD intervient principalement par subventions ;*
- dans les pays à revenus intermédiaires, elle prête des fonds à des conditions favorables et offre un accompagnement technique permettant de renforcer la maîtrise d'ouvrage des projets financés et d'y développer la coopération sur des enjeux partagés ;*

- dans les pays émergents, elle accorde des prêts aux taux du marché pour financer des projets permettant de lutter contre le changement climatique et ayant pour objectif une croissance respectueuse des hommes et de l'environnement.

7. Dans le cadre de la réorganisation des activités secteur privé du Groupe, le schéma d'un réseau commun articulé autour des plateformes régionales de l'AFD semble le plus approprié. Ainsi, la carte des pays couverts par les directions régionales de l'AFD et les bureaux de Proparco seront progressivement alignés. Dans la mesure du possible et lorsqu'ils sont situés dans la même ville, les bureaux Proparco et les directions régionales de l'AFD seront regroupés. Toutefois, lorsqu'il n'est pas justifié de les localiser dans la même ville (cas des capitales économiques distinctes des capitales politiques par exemple), ni dans le même pays, les bureaux et agences resteront séparés, mais devront couvrir progressivement les mêmes pays d'intervention. Le Groupe AFD entend planifier ses objectifs sur le secteur privé de manière collective et concertée afin d'optimiser les compétences sectorielles du Groupe au service des clients. Le Directeur Régional AFD contribuera ainsi à la mobilisation des agences locales et de l'échelon régional aux objectifs sur le secteur privé.

8. L'organisation du réseau de l'AFD a évolué en 2017, avec la création d'une maille régionale dont le déploiement s'étale jusqu'en 2018/2019. Ces directions régionales assureront les fonctions suivantes : « Front office » mutualisé pour certaines expertises techniques ; « Middle office » ; Gestion (budget, comptabilité, logistique, RH, etc.) ; Support (sécurité, informatique, communication, etc.). À ce titre, et comme le recommande la Cour, les directions régionales contribuent à une plus grande autonomie du réseau, en déconcentrant une partie des tâches opérationnelles et fonctionnelles réalisées précédemment au siège.

Éléments de réaction aux recommandations formulées par la Cour

1. S'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles.

Afin de répondre au besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020, une garantie de l'État de 750 M€ (amendement LFI 2019) a été apportée à l'Agence pour dé-risquer une partie de son encours de prêts souverains et lui redonner temporairement une marge de manœuvre sur des géographies stratégiques.

À plus long terme, les tutelles examinent en lien avec l'Agence des solutions plus pérennes, à la fois concernant le nécessaire renforcement de ses fonds propres (recapitalisation, conversion de dette subordonnée) et la ré-interrogation de son modèle de croissance (renforcement du don, diversification du risque grâce à la « priorité non-souveraine », redéploiement partiel de l'encours souverain sur des géographiques moins tendues, etc.).

Au-delà de la question des fonds propres, le MEAE identifie plusieurs pistes pour un meilleur pilotage de l'exposition aux risques de l'AFD dans le respect des contraintes prudentielles :

- une meilleure association des services exerçant la tutelle à l'élaboration des annonces politiques engageant l'AFD sur des montants précis d'activité, via le renforcement du suivi de l'exposition au risque et la participation du MEAE au comité des risques de l'AFD (dans lequel siège le MEF), enceinte centrale pour le suivi des thématiques prudentielles ;*
- une réorientation du modèle de croissance de l'activité en prêt de l'AFD sur des géographies et segments moins tendus, dans le respect de la trajectoire à 0,55% (cf. décision du bleu) ;*
- le renforcement du pilotage par les tutelles (ex. indicateurs intégrables au COM 2020 – 2022).*

2. Veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation.

Le conseil d'administration approuve l'ensemble des éléments de pilotage stratégiques (Contrat d'objectifs et de Moyens, Plan d'Orientation Stratégique, Cadre d'interventions sectoriels, transversaux, pays et régionaux, notes de doctrines, etc...), et financier (Rapports sur le contrôle interne, comptes annuels, comptes consolidés, etc...) de l'Agence. Il examine également les résultats des évaluations menées par l'Agence.

Pour améliorer le fonctionnement du CA et consacrer plus de temps aux sujets stratégiques, financiers et de risques, le nombre de projets qu'il examine a par ailleurs été réduit en 2018. Pour ce faire, l'ordre du jour du CA et des comités spécialisés a été restructuré, en prévoyant en « point A » les dossiers qui doivent faire l'objet d'une discussion et en « point B » des dossiers de financement, adoptés sans débat (sauf demande expresse des administrateurs).

Il ne paraît toutefois pas souhaitable de dissocier totalement le travail stratégique et financier du CA du rôle d'examen des projets de financement :

- les projets de financement permettent en effet aux administrateurs de comprendre de manière concrète le métier – très spécifique – d'agence et de banque de développement (l'examen régulier de projets concrets est une bonne pratique bien étayée) ;
 - l'importance d'autres points d'attention de la Cour (articulation avec Proparco, politique d'évaluation, respect des contraintes prudentielles, etc.) est plus facilement éprouvée via des cas pratiques (ex. examen d'un projet au Maroc où le ratio de grand risque est atteint).
3. Mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale.

Dans son nouveau plan d'orientation stratégique, le groupe AFD entend devenir une « plateforme de mobilisation du secteur privé ». À cette fin, le Groupe AFD a entamé dès fin 2016 une réflexion visant à la fois à clarifier la doctrine d'intervention du Groupe en matière de financement associant prêt et subvention au bénéfice du secteur privé (« mixage ») et à revoir la répartition des compétences entre les deux entités AFD et Proparco, afin de :

- mieux intégrer Proparco au sein du groupe AFD, notamment via la mise en place de « Global Practices » sectorielles ;
- revoir la répartition des rôles entre l'AFD et Proparco, cette dernière ayant vocation, une fois mieux intégrée au Groupe AFD, à devenir le pôle du Groupe rassemblant l'ensemble des financements octroyés aux entités privées dans les États étrangers ;
- définir des objectifs stratégiques niveau « Groupe » sur le secteur privé ;
- mieux coordonner les réseaux de l'AFD et de Proparco sur le terrain.

Cette réforme d'ampleur a été approuvée par les CA de l'AFD et de Proparco en octobre 2018, pour une mise en œuvre opérationnelle entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2019.

Enfin, les tutelles veillent systématiquement à ce que les cadres d'intervention de l'AFD présentent une analyse des synergies et des collaborations possibles entre l'Agence et sa filiale. Dans la perspective de l'intégration d'Expertise France au Groupe AFD à l'horizon 2019, la logique du prochain COM (2020 – 2022) sera celle d'un groupe intégré et élargi, avec des principes et objectifs les plus transversaux possibles.

4. Renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD.

Le COM 2017-2019 de l'AFD approuvé par le CA de novembre 2018 contient un objectif dédié au renforcement de la capitalisation et de la redevabilité du Groupe AFD.

Il précise ainsi que l'AFD mettra en place en 2018 un chantier de revue de ses indicateurs projets afin de permettre une agrégation à l'échelle des grands secteurs et géographies d'intervention. Ce travail devra permettre d'améliorer le pilotage des priorités stratégiques et de mieux rendre compte des résultats et impacts de l'action, concourant ainsi à une meilleure redevabilité de l'agence.

L'AFD mettra par ailleurs en œuvre une politique ambitieuse visant à améliorer l'évaluabilité des projets et la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les nouveaux projets. À ce titre, elle développera notamment la formation du personnel, rationalisera l'utilisation des indicateurs et développera des ateliers de capitalisation sur les résultats des évaluations.

Le département de l'évaluation de l'AFD continuera de renforcer les synergies avec les services d'évaluation des ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'économie et des finances afin de mieux rendre compte de l'efficacité de l'aide. À des fins de redevabilité, les trois services d'évaluation travailleront étroitement avec l'Observatoire du développement et de la solidarité internationale afin que ce dernier puisse revoir des résultats d'évaluations et formuler ses priorités sur la programmation triennale des évaluations pilotées par les trois services.

L'évaluation est également bien présente au sein du nouveau plan d'orientation stratégique (POS) 2018-2022 de l'AFD, qui veut faire de l'Agence une « institution apprenante ». L'AFD entend favoriser les évaluations conjointes et travailler avec ses pairs ainsi qu'avec les ONG et centres de recherche des pays du Sud à un enrichissement mutuel des pratiques de l'évaluation et de l'apprentissage. La mise en œuvre de méthodes scientifiques rigoureuses quasi-expérimentales constitue également un axe stratégique pour l'activité de production de connaissance de l'AFD (maintenir une capacité à mettre en œuvre des méthodes expérimentales et quasi-expérimentales). Par ailleurs, la politique d'évaluation de l'AFD doit être mise à jour en même temps que le POS.

Ces travaux s'inscriront dans le cadre d'une politique ambitieuse d'évaluation de la politique de partenariats et de solidarité internationale de la France, annoncée par le président de la République lors de son discours d'ouverture de la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 27 août 2018 en réponse aux conclusions du rapport du député Hervé Berville sur l'aide au développement. Dans le cadre des travaux lancés à l'automne sur une nouvelle loi de programmation et d'orientation sur le développement (qui aura vocation à remplacer la LOP-DSI de 2014), il est envisagé de donner suite à la proposition du rapport du député Hervé Berville de mise en place d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement.

5. Réformer avant 2020 le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.

Une étude d'opportunité de la révision du statut du personnel de l'AFD a été conduite par l'Agence entre 2017 et 2018. Ses conclusions seront partagées très prochainement avec ses ministères de tutelle. La DGM a insisté pour que cette révision prenne en compte le « changement d'échelle » de l'Agence et, en cohérence avec la révision de la convention cadre (notamment de la rémunération de l'AFD par l'État), qu'elle permette une hausse maîtrisée et modérée de la masse salariale. À cet égard, la présence de profils bancaires spécifiques dans les effectifs du Groupe ne justifie pas une élévation générale du niveau des salaires.

La question d'une plus grande discrimination de la politique salariale (basée non plus sur un principe d'égalité mais sur un souci d'équité et de juste rémunération de la performance) sera à ce titre une question majeure, a fortiori du fait de l'intégration prochaine d'Expertise France dont la politique salariale est sensiblement différente de celle de l'AFD. En l'absence de révision des statuts du personnel, les analyses formulées par la CIASSP et la Cour des comptes l'année dernière restent aujourd'hui d'actualité : éléments de rémunération généreux et déconnectés de la performance, clause de sauvegarde permettant à l'AFD de bénéficier des revalorisations de la fonction publique en plus des multiples leviers de revalorisation internes, présence d'un grand nombre de primes non modulables et d'avantages hors salaire, risque juridique du fait de l'obsolescence des statuts, etc.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Ce document, qui fait suite à deux rapports finalisés par la Cour en 2018 sur l'AFD et sa filiale Proparco et qui s'attachaient à décrire la situation du groupe à fin 2016, présente une vision actualisée et précise des enjeux et défis auxquels l'agence est confrontée dans une phase de croissance forte de son activité.

Nous partageons l'essentiel des constats que la Cour effectue dans ce rapport. En particulier, nous notons que la Cour insiste sur la nécessité d'une vigilance accrue face à la détérioration récente des indicateurs de rentabilité et de rendement de l'agence. Cette dégradation est pour l'essentiel une conséquence directe de la montée en charge de l'activité de l'AFD dans le cadre de son nouveau mandat, qui nécessite un effort d'investissement important en début de période. Toutefois, cette évolution rend encore plus nécessaire une stricte maîtrise de l'évolution des coûts de structures de l'agence, afin d'assurer une croissance soutenable et optimale de son activité.

S'agissant des marges de progrès en matière de gestion et de performance de l'AFD, vous mettez l'accent à juste titre sur la nécessaire maîtrise des coûts d'activité et, notamment, les frais de personnel. Nous souscrivons entièrement à cette recommandation et ferons en sorte que les objectifs du prochain Contrat d'objectifs et de moyens (COM) soient plus contraignants sur la maîtrise des charges d'exploitation non bancaires, tout particulièrement sur les charges de personnel. Si l'atteinte des objectifs ambitieux du gouvernement pour l'aide publique au développement à horizon 2022 va se traduire par un plan de recrutement de grande ampleur, ce dernier devra s'inscrire dans le cadre d'une gestion renouvelée des ressources humaines.

Cette dernière reposera en particulier sur une réforme du statut du personnel, qui aura notamment pour objectif de mieux prendre en compte les performances individuelles dans la rémunération.

Compte tenu de la croissance soutenue à venir du bilan de l'AFD, le renforcement de la fonction « Risques » et l'amélioration des systèmes d'informations financiers, budgétaires et comptables constitueront des enjeux stratégiques pour l'atteinte des objectifs ambitieux assignés à l'AFD. Ceux-ci devraient faire l'objet d'indicateurs de suivis pertinents dans le prochain COM et être présentés régulièrement pour information au Conseil d'administration.

S'agissant de la gouvernance de l'agence et de son organisation, nous partageons la recommandation de la Cour relative à la nécessité de renforcer l'expertise des administrateurs sur le volet financier et bancaire, notamment via la nomination de davantage de personnalités qualifiées issues du domaine financier parmi les administrateurs. Cette dynamique a été amorcée avec les dernières nominations de personnalités qualifiées au Conseil d'administration, et se poursuivra, notamment avec la nomination d'un représentant de la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, une nouvelle procédure de validation des projets de financement par le conseil d'administration de l'AFD a été adoptée, afin de consacrer plus de temps pour échanger sur les sujets stratégiques et analyser la performance opérationnelle. Cela permet également au conseil d'administration de davantage se consacrer aux questions d'évaluation, qui ont fait l'objet d'échanges à plusieurs reprises au cours de l'année 2018.

S'agissant enfin du réseau de l'agence, nous partageons votre recommandation sur la nécessité de mieux articuler ce dernier avec les services de l'État, notamment dans le cadre de la politique annoncée de régionalisation des antennes de l'AFD. Une fois le rapprochement avec Expertise France achevé, cette nouvelle architecture du réseau de l'agence devra garantir à la fois une offre plus intégrée entre l'action de financement de l'AFD et le service de conseil d'Expertise France, mais aussi un développement plus cohérent avec celui en cours de réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Sur plusieurs points, notre opinion diverge cependant par rapport aux analyses présentées par la Cour. À plusieurs reprises dans ce projet d'insertion, la Cour des comptes semble suggérer des défaillances dans l'exercice par l'État de sa tutelle sur l'AFD, en indiquant en particulier que l'agence adopterait ses propres stratégies sans influence de l'État, ou qu'elle aurait décidé unilatéralement d'élargir son périmètre et ses thématiques d'intervention par simple souci d'équilibrer son modèle financier. Ces appréciations ne nous semblent pas refléter la réalité. L'État est en effet présent et impliqué dans son rôle de tutelle à tous les niveaux. C'est d'abord bien l'État qui définit le cadre général d'intervention de l'agence, et en particulier ses thématiques et géographies d'intervention, notamment par la tenue des comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CICID). Ainsi, la décision de permettre à l'AFD d'intervenir dans des géographies nouvelles ne résulte pas d'un choix unilatéral de l'agence mais bien de la définition, par les CICID successifs, d'une stratégie de partenariats différenciés selon les zones d'intervention et le niveau de développement des pays bénéficiaires, qui s'accompagne par ailleurs de la concentration des moyens publics sur le cœur de cible de l'aide publique au développement française, à savoir les pays pauvres prioritaires et l'Afrique. Par ailleurs, les décisions d'autoriser l'AFD à intervenir dans des pays nouveaux sont bien prises par l'État. Elles sont prises avec parcimonie, dans un souci de respect de

cette concentration de l'aide, et sont fondées sur une analyse précise et complète des besoins des pays concernés et de l'additionnalité des financements que l'AFD pourrait apporter. Enfin, dans le suivi plus quotidien des sujets d'importance pour l'agence, l'État est très impliqué dans son rôle de tutelle, au-delà de sa simple présence au conseil d'administration dont les séances sont loin de résumer l'intégralité des échanges entre l'AFD et l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Sur le fond, je partage votre analyse sur le rôle dévolu au nouveau département « des trois Océans » dans l'intégration régionale des territoires ultramarins.

Je vous précise que, dans le cadre de la clarification des rôles de chacune des deux banques publiques Outre-mer, Bpifrance va constituer son propre réseau d'ici la fin 2020. Cette meilleure visibilité permettra d'accompagner, dans le cadre de la réforme des aides économiques, la diffusion des nouveaux produits Bpifrance.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2019 relative au groupe Agence française de développement (AFD) et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations.

Depuis plus de quinze ans, l'AFD s'est inscrite dans une démarche de croissance et de diversification au service de la politique de développement de la France. L'engagement et le professionnalisme des agents du groupe ont permis d'ouvrir continuellement son périmètre d'activité à des nouveaux pays bénéficiaires et de nouveaux secteurs d'intervention. Précurseur dans l'univers des bailleurs de fonds sur les sujets climat et développement durable, l'Agence a su promouvoir la parole de la France à travers le monde tout en conservant la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne.

Comme le souligne la Cour, le groupe Agence française de développement bénéficie d'une situation de solvabilité saine, grâce au soutien de l'État actionnaire. L'ambition portée au plus haut niveau de

l'État d'atteindre 0,55% du revenu national brut dédié à l'aide publique au développement à l'horizon 2022 conduira à revoir l'équation initiale s'agissant de l'adéquation des fonds propres de l'Agence à sa trajectoire de croissance, une première fois définie en 2015 pour servir des objectifs moins ambitieux. Les travaux nécessaires ont déjà été lancés en ce sens, et devront aboutir dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à l'aide publique au développement.

Je souscris par ailleurs pleinement à l'analyse de la Cour quant à la complémentarité des leviers à actionner pour consolider le modèle économique de l'Agence : une vigilance soutenue sur la maîtrise de nos risques de marché, une gestion saine qui plaide pour une augmentation maîtrisée des moyens de nature à permettre la réalisation d'engagements en hausse, tout en déployant des gains d'efficacité en cohérence avec le changement d'échelle, ainsi que la réconciliation constante de notre statut bancaire et de nos missions en tant qu'opérateur de l'aide publique au développement bilatérale de la France.

Il est cependant un point particulier sur lequel je souhaite attirer votre attention.

Les constats de la Cour sur le régime de rémunération de l'AFD ne sont pas contextualisés et doivent être fortement nuancés. Ainsi, il convient de rappeler que la hausse des salaires mensuels moyens de près de 14 % sur la période 2010-2017, présentée par la Cour comme « un régime de rémunération particulièrement avantageux », ne correspond en définitive qu'à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %, à peine supérieure à l'inflation sur la période. Il n'est par ailleurs pas précisé que les montants évoqués tiennent compte des conditions de rémunération spécifiques aux agents expatriés (prime de risques, différence de coût de la vie, etc.), soit 187 agents en 2017, qui tendent à augmenter mécaniquement le salaire moyen au sein du groupe.

L'augmentation de la masse salariale sur la période contrôlée s'explique principalement par la croissance des effectifs totaux, qui a été de près de 30 %, soit une hausse largement inférieure à la croissance de l'activité (+50 %). Par conséquent, la dynamique de recrutement s'est accompagnée de gains d'efficacité élevés.

Le groupe AFD a dû recruter principalement sous statut cadre entre 2010 et 2017 pour mettre en œuvre la hausse de ses engagements décidée par le Gouvernement. Ces recrutements ont essentiellement concerné les filières dont la valorisation salariale sur le marché de l'emploi est importante : opérations de financements de projets, finance, contrôle et risques, fonctions juridiques, etc. La recherche de ces profils spécifiques et de haut niveau est nécessaire pour renforcer l'expertise du Groupe et la maîtrise de ses risques, comme le recommande la Cour.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nb recrutements</i>	111	109	102	65	89	82	189	227
<i>% Cadre</i>	82%	75%	82%	88%	82%	85%	92%	93%
<i>% non Cadre</i>	18%	25%	18%	12%	18%	15%	8%	7%

Au regard de la structure de ses effectifs et de leurs qualifications, du secteur d'activité et de la présence de nombreux expatriés, la comparaison de la politique de rémunération de l'AFD dans le cadre de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) n'apparaît pas pertinente.

En 2016, une étude a été menée afin de mesurer le positionnement des salariés de l'AFD par rapport à ses homologues publics et privés au sein du secteur bancaire (BPI France investissement, BNP, Crédit Agricole, Deutsche Bank, Natixis, Société Générale, etc.), et plus particulièrement les équipes financières, juridiques et risques, afin de mieux appréhender les conditions de rémunération de ces profils spécifiques. Les résultats de l'étude montrent un décrochage important des agents de l'AFD :

<i>Secteur</i>	Écart rémunération avec panel bancaire
<i>Équipes financières</i>	-32%
<i>Équipes juridique</i>	-16%
<i>Équipes Risques</i>	-5%
Global	-2954

Enfin, une étude de rémunération comparative est en cours de finalisation (résultats finaux courant décembre 2018) afin de nous aider à positionner l'ensemble des équipes de l'AFD vis-à-vis d'un panel d'organismes comparables :

- institutions bilatérales et multilatérales de développement (JICA, AECID, Banque Mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, BERD, etc.) ;
- organismes publics français (MEAE, Ministère de l'économie et des finances, Expertise France, etc.) ;
- institutions internationales (ONU, OCDE, etc.) ; organismes bancaires (BNP, Société Générale.

Les premiers résultats dont nous disposons montrent un positionnement de la rémunération moyenne à l'AFD bien inférieure à ce marché, qui constitue l'essentiel de notre vivier de recrutement.

2

Les trains Intercités : une réforme à achever

PRÉSENTATION

Réunis sous l'appellation commerciale « Intercités » depuis 2012, les trains d'équilibre du territoire (TET) constituent un ensemble hétérogène de lignes conventionnées de moyenne et longue distance de transport ferroviaire de voyageurs ne relevant ni de la grande vitesse, ni du transport express régional. Cet ensemble regroupe ainsi des liaisons très différentes, dont certaines présentent de fortes similitudes avec les trains express régionaux (trafic pendulaire, arrêts fréquents), alors que d'autres s'apparentent plutôt à des grandes lignes.

Reconnaissant son intérêt en matière d'accessibilité des territoires concernés, l'État a souhaité enrayer le déclin de ce réseau, affecté par une qualité de service fortement dégradée, historiquement délaissé sur les liaisons longue distance au profit du réseau à grande vitesse et confronté, sur les moyennes distances, à la concurrence des « trains du quotidien » (TER et Transilien) et de la route. À cette fin, une convention a été conclue en 2010 entre l'État, qui exerce ainsi le rôle d'autorité organisatrice de transports (AOT), et l'exploitant SNCF pour stabiliser le périmètre de ces lignes et compenser leur déficit.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2015 « les trains Intercités : sortir de l'indécision »¹⁰⁶, la Cour avait effectué un premier bilan de l'effort de stabilisation entrepris depuis 2010. Elle dressait notamment le constat d'une gestion sans stratégie et appelait à approfondir les efforts de maîtrise des charges. Elle relevait également les besoins majeurs de financement des matériels pour la décennie à venir et appelait à une redéfinition ambitieuse du périmètre, afin de transférer aux régions les lignes se rapprochant des TER.

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trains Intercités : sortir de l'indécision. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, elle critiquait le mode de financement du déficit par un compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs » (CAS SNTCV), qui conduisait la SNCF à financer elle-même l'essentiel du déficit d'exploitation des TET par les excédents générés par la grande vitesse. Ce système « en trompe l'œil », à la fois non incitatif pour l'exploitant et déresponsabilisant pour l'autorité organisatrice, ne fournissait pas à cette activité un financement pérenne.

Un ensemble de mesures, présenté dès le 7 juillet 2015 et faisant suite au rapport de la commission « TET Agir pour l'avenir »¹⁰⁷, a apporté des éléments de réponse aux interrogations soulevées par la Cour. La mise en œuvre de ce plan a permis d'engager une profonde refonte du réseau Intercités et un début de renouvellement de son matériel roulant (I). Beaucoup d'incertitudes restent néanmoins à lever, y compris en ce qui concerne le devenir même des lignes Intercités restant sous l'autorité de l'État (II).

I - Un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement

L'État a engagé le transfert aux régions d'une majorité de lignes Intercités et commencé à financer le renouvellement du matériel roulant.

A - Une refonte du périmètre associant transferts aux régions et suppressions de lignes

1 - Le transfert de nombreuses lignes aux régions

La publication de la « feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire » le 7 juillet 2015 a été suivie d'une phase de négociations avec les régions dans leur nouveau format issu de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Ces négociations ont permis à l'État de conclure, en 2016, des protocoles d'accord avec six régions, leur transférant 18 lignes Intercités et fixant les participations financières réciproques de l'État et des régions¹⁰⁸ à leurs coûts de fonctionnement (tableau n° 1).

¹⁰⁷ Les trains Intercités n'ont en revanche pas été directement visés par la réforme ferroviaire de 2018 (loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire).

¹⁰⁸ La Normandie, qui a souhaité un transfert en 2020 uniquement, finance une part du déficit 2018 et 2019 (35 M€/an) ; l'Occitanie finance la moitié du déficit d'exploitation de la ligne Clermont-Béziers cogérée à titre expérimental en 2017 et 2018, et du tronçon de nuit Toulouse-Cerbère prolongé à sa demande entre juillet 2017 et juillet 2019.

Tableau n° 1 : protocoles d'accord conclus avec les régions

Région	Lignes reprises	Année de reprise	Engagements financiers de l'État	
			Matériel roulant	Financement du déficit
Hauts-de-France	Paris-Amiens-Boulogne Paris-St Quentin-Maubeuge/Cambrai	2019	10 rames et 250 M€	15 M€ par an à compter de 2019
Normandie	Paris-Caen-Cherbourg Paris-Rouen-Le Havre Paris-Granville Caen-Le Mans-Tours Paris-Évreux-Serquigny	2020	720 M€	Aucun
Centre-Val de Loire	Paris-Orléans-Tours Paris-Bourges-Montluçon Paris-Montargis-Nevers	2018	3 rames et 480 M€	Dégressif, de 49 M€ en 2018 à 24,5 M€ à compter de 2022
Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux-La Rochelle Bordeaux-Limoges Bordeaux-Ussel	2018	5 rames	6,7 M€ / an en 2018 et 2019, puis 5 M€ / an de 2020 à 2022
Occitanie	Clermont-Nîmes Clermont-Béziers*	2018	3 rames	4,5 M€ par an de 2018 à 2022
Grand Est	Paris-Troyes-Belfort	2018	19 rames	13 M€ par an à compter de 2018
	Hirson-Charleville-Metz Reims-Dijon	2017	-	-

Source : DGITM

* cogestion expérimentale État / région en 2017 et 2018

Ces protocoles prévoient également, selon les cas, des engagements de l'État sur le financement ou la fourniture de matériel roulant neuf à l'occasion des transferts. Finalisés dans des délais très brefs, ces protocoles ne comportent pas d'échéanciers de paiement et renvoient leurs modalités d'application à une contractualisation ultérieure entre partenaires.

Assises sur les montants des déficits d'exploitation constatés en 2015, les modalités de compensation financière varient selon les régions, certains protocoles prévoyant une compensation dégressive et limitée dans le temps, d'autres le maintien d'un financement de l'État sans limitation de durée. Cette hétérogénéité tient à des logiques de négociation différentes entre régions, mais également aux paramètres économiques propres à chaque réseau transféré.

Les régions se déclarent pour la plupart satisfaites par le résultat de ces négociations, les conditions financières des transferts leur étant de fait globalement favorables et le risque qu'elles assument limité : l'État s'engage ainsi à une compensation des déficits d'exploitation à hauteur de 238 M€ sur la période 2016-2020¹⁰⁹, laissant un effort de 150 à 200 M€ à charge des régions sur la période à offre inchangée. Toutefois, cet effort devrait être fortement réduit en raison des marges d'optimisation de l'offre existantes et de l'amélioration de la trajectoire financière des lignes transférées (cf. *infra*). Au-delà de 2020, la compensation par l'État des déficits d'exploitation diminuera légèrement pour s'établir à 52,5 M€ par an à compter de 2023.

Il convient néanmoins de souligner que ces subventions d'exploitation coûtent peu à l'État puisqu'elles restent, à ce stade, en majorité financées, *via* le compte d'affectation spéciale, par des taxes ferroviaires acquittées par la SNCF (cf. *infra*).

2 - Un réseau résiduel profondément resserré à l'horizon 2020

À l'issue des transferts prévus d'ici 2020, le réseau Intercités résiduel ne comportera plus que huit lignes, réparties en trois ensembles :

- trois lignes « structurantes » : Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Bordeaux-Toulouse-Marseille. S'apparentant à des grandes lignes par leurs dessertes et leur fréquentation, elles figurent parmi les lignes les plus proches de l'équilibre financier au sein du périmètre Intercités résiduel, dont elles représentent 75,5 % des voyageurs-km en 2017, pour seulement 53 % du déficit 2017 ;
- trois lignes « d'aménagement du territoire » : Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye, dont le trafic est plus réduit (10 % des voyageurs-km du réseau Intercités résiduel, pour 24 % du déficit en 2017) et aux caractéristiques plus proches de lignes interrégionales. La ligne Clermont-Béziers (« Aubrac »), cogérée à titre expérimental avec la région Occitanie jusqu'à fin 2019, pourrait s'ajouter à ce groupe de lignes si son transfert n'est pas effectif à l'issue de cette période ;

¹⁰⁹ La région Normandie doit verser sur la période 70 M€ à l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France, établissement public chargé de concourir, au nom de l'État, au financement de grands projets de transports collectifs sur la période). L'engagement financier net de l'État s'élève donc à 168 M€.

- deux lignes de nuit : Paris-Rodez-Toulouse-Latour de Carol, dont deux tronçons ont été supprimés¹¹⁰, et Paris-Briançon, ces deux lignes représentant, au sein de ce réseau résiduel Intercités, 14,5 % des voyageurs-km mais 23 % du déficit global. Les quatre autres lignes de nuit (Paris-Savoie, Luxembourg-Nice, Paris-Hendaye et Paris-Nice) ont été fermées entre 2014 et 2017.

Tableau n° 2 : lignes du réseau Intercités résiduel (données 2017)

<i>Ligne</i>	<i>Catégorie</i>	<i>Part du trafic *</i>	<i>Résultat net (M€)**</i>	<i>Recettes/charges</i>
Paris-Limoges-Toulouse	Structurante	28,7 %	- 43,2	61 %
Paris-Clermont		19,5 %	- 16,4	76 %
Bordeaux- Marseille		27,3 %	- 27,0	70 %
Nantes- Bordeaux	Aménagement du territoire	4,9 %	- 15,7	40 %
Nantes-Tours-Lyon		2,8 %	- 8,9	42 %
Toulouse-Hendaye		2,4 %	- 13,7	29 %
Paris- Latour de Carol	Nuit	6,9 %	- 17,8	43 %
Paris-Briançon		7,5 %	- 20,5	22 %
Total		100 %	- 163,2	58 %

Source : DGITM, SNCF Intercités

*Part du trafic exprimé en voyageurs-km réalisés (les données fournies à la Cour ne permettent pas d'estimer précisément le nombre de voyageurs par ligne)

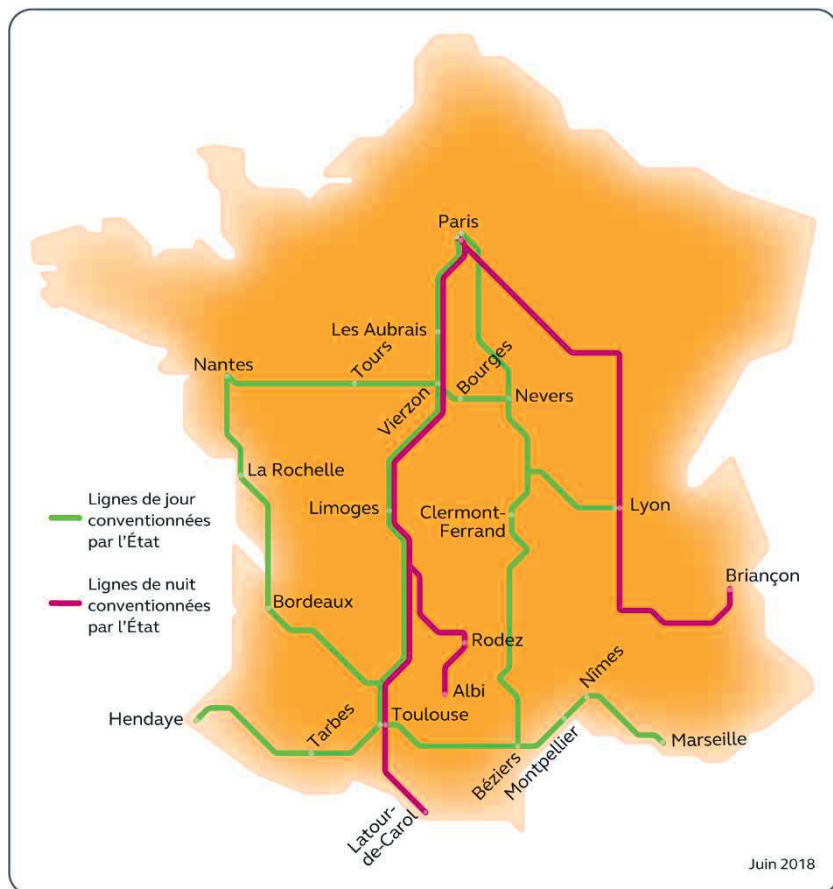
**Certaines charges, qui représentent 31,2M€ en 2016 pour l'ensemble des lignes Intercités, ne sont pas ventilées entre lignes.

***En raison de modifications substantielles de l'offre des deux lignes de nuit en 2017, les données indiquées ne seront plus représentatives de la situation de ces deux lignes à compter de 2018.

L'activité Intercités, déjà réduite au sein de SNCF Mobilités, deviendra ainsi marginale au sein de ses activités de transport de voyageurs dont elle ne représentera plus que 3 % des voyageurs-km annuels, contre 6,5 % aujourd'hui. Ce nouveau réseau Intercités résiduel, particulièrement resserré, ne concerne désormais plus aucune destination située au nord de Paris.

¹¹⁰ Le tronçon Toulouse-Luchon a été supprimé en 2014 ; celui entre Toulouse et Cerbère a été supprimé fin 2016, puis rouvert à partir de juillet 2017 jusqu'en juillet 2019 à la demande de la région Occitanie, qui assume la moitié du déficit sur la période. Des négociations sont en cours en vue d'une prolongation jusqu'à fin 2020.

Réseau Intercités résiduel en 2020



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

3 - La recherche d'une amélioration de l'offre de transports

- Une intégration des lignes transférées dans les plans de transport des régions

Les reprises de lignes Intercités par les régions s'effectuent dans un contexte d'élargissement de leur périmètre de compétences d'AOT, désormais responsables en matière de transport routier interurbain depuis

la loi NOTRe¹¹¹. Les régions concernées ont toutes saisi l'opportunité de rationaliser leur offre de transport entre TER et Intercités et de dégager des marges d'économies. La région Hauts-de-France prévoit ainsi, à compter de 2020, d'adapter les liaisons en heures creuses, lui permettant, à offre constante, de limiter le déficit des lignes reprises de près d'un tiers en 2019. La région Grand Est a revu l'offre de la ligne Paris-Troyes-Belfort pour mieux l'intégrer au reste de son plan de transport et mieux utiliser ses matériels neufs, réduisant ainsi le déficit prévisionnel de la ligne de 30 M€ à 20 M€ dès la reprise en 2018.

- *Un effort de rationalisation du réseau résiduel Intercités*

Au sein du périmètre résiduel Intercités, les trois lignes structurantes font également l'objet d'une démarche de réorganisation de l'offre, qui a vocation à se traduire dans des schémas directeurs de ligne en cours de finalisation. Cette démarche associe largement les acteurs concernés, qu'il s'agisse de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau, des collectivités intéressées par les dessertes de ces lignes ou des associations d'utilisateurs. Les trois lignes d'aménagement du territoire n'ont, en revanche, pas encore fait l'objet d'un tel travail, mais une réflexion s'engage à ce sujet avec les régions concernées.

B - Le renouvellement du matériel roulant : des premières mesures mais des financements encore incertains

1 - Un effort de l'État pour répondre aux besoins les plus urgents

Reposant sur un parc de matériel roulant hétérogène et vieillissant, l'activité Intercités est confrontée à un besoin massif d'investissements souligné par la Cour en 2015. Les premières acquisitions et les travaux de prolongation de durée de vie du matériel ont permis de repousser les échéances de radiation. Néanmoins, la totalité du matériel aura atteint sa date de fin de vie estimée d'ici 2025. L'ancienneté élevée du parc (son âge moyen était de 36 ans fin 2016) et son hétérogénéité (10 séries à ce jour) pèsent sur la fiabilité du matériel et alourdissent les charges de maintenance (cf. *infra*).

La « feuille de route » du 7 juillet 2015 estimait à 3,5 Md€ l'ensemble des coûts de renouvellement du matériel roulant, dont 1,5 Md€ pour le réseau résiduel Intercités et 2 Md€ pour les lignes transférées aux

¹¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

régions. S'y ajoutait un nécessaire effort de rénovation du réseau ferroviaire emprunté par les trains Intercités, estimé à 2 Md€.

Pour remplacer les matériels les plus vétustes et accompagner les premiers transferts de lignes, l'État a procédé à deux commandes successives, en 2013 et 2017, pour un total de 64 rames, dont le coût total devrait être légèrement inférieur à 800 M€. 34 rames ont immédiatement été affectées à des lignes du réseau Intercités, portant à 11 %, fin 2017, la proportion en matériels modernes du parc affecté à ces lignes. Sur les 30 rames suivantes, 21 sont destinées aux lignes transférées aux régions.

2 - Des engagements pour l'équipement de certaines lignes transférées

Au-delà de cette première fourniture de rames neuves, l'État s'est engagé à financer des acquisitions de matériel roulant auprès des régions Hauts-de-France, Normandie et Centre-Val de Loire, pour un montant maximal de 1,45 Md€¹¹².

Le conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a désormais acté la plus grande part de ces engagements¹¹³. Des incertitudes demeurent toutefois quant à l'échéancier des remboursements aux régions, encore non consolidé et susceptible d'entraîner des effets budgétaires importants pour ces dernières en cas de décalage d'un exercice au suivant. Enfin, la priorisation des livraisons reste incertaine ; elle doit être articulée avec les commandes importantes de matériels similaires passées au profit du réseau Transilien d'Île-de-France auprès du constructeur retenu.

3 - Un renouvellement, d'ici 2025, du matériel des lignes structurantes Intercités dont le financement reste fragile

Pour l'équipement des trois lignes structurantes, un appel d'offres a été émis en juin 2017, dont les résultats devraient être connus courant 2019. Il prévoit des livraisons entre 2023 et 2025, sans échéancier de paiement à ce stade. Une enveloppe globale de 800 M€ a été définie pour une tranche ferme de 28 rames, destinées aux lignes Paris-Clermont et Paris-Toulouse et incluant un centre de maintenance. Une seconde tranche conditionnelle,

¹¹² Ces trois régions, concernées par la reprise de lignes depuis Paris, dont le trafic pendulaire nécessite une capacité importante, ont privilégié l'acquisition de rames à deux étages plutôt que le transfert de rames déjà acquises par l'État auprès d'Alstom.

¹¹³ Seule la convention avec la région Centre-Val de Loire reste à adopter.

estimée à 400 M€, porterait sur le matériel destiné à la ligne transversale Bordeaux-Marseille.

Contrairement aux achats réalisés en 2013 et 2017, qui portaient sur des matériels communs avec les lignes TER, le cahier des charges de cet appel d'offre définit un profil de train adapté aux besoins spécifiques de lignes de longue distance, permettant une vitesse maximale de 200 km/h et proposant un niveau élevé de confort et de services à bord. Néanmoins, il est à craindre que ces acquisitions entre 2023 et 2025, concomitantes des acquisitions de matériels au profit des régions, génèrent pour l'AFITF, qui en assurera la charge, un pic de financement difficile à gérer.

Dans l'attente de ces nouveaux matériels, l'exploitant poursuit un programme d'investissement annuel, pour un montant global prévisionnel de 113 M€ entre 2016 et 2020. Il vise à prolonger la durée de vie des rames existantes jusqu'à leur renouvellement et à développer le confort et les services à bord, comme l'accès WIFI.

Enfin, plutôt qu'un renouvellement du parc des trains de nuit, dont la durée de vie arrive à échéance en 2019, le choix d'une rénovation des rames existantes a été annoncé en septembre 2018 par la ministre des transports. Ces travaux, d'un montant estimé à 30 M€, permettront de prolonger d'une décennie la durée de vie du matériel roulant affecté à ces lignes et d'en améliorer le confort et les services.

La maintenance des matériels roulants génèrera également des besoins de financement. Si l'hétérogénéité du matériel diminue, les installations industrielles permettant leur exploitation et leur entretien n'ont pas fait récemment l'objet d'investissements importants et ne correspondent plus aux standards actuels. La création d'un technicentre spécialisé pour la maintenance des trains utilisés pour les deux lignes structurantes desservant Paris est envisagée. Elle permettrait d'optimiser l'usage des rames affectées à ces lignes et de limiter ainsi leur nombre.

Ces efforts conjugués d'optimisation des dessertes et de renouvellement du matériel doivent permettre, à terme, une amélioration de la qualité de service, dont le caractère dégradé nuit encore fortement à l'attractivité de l'offre Intercités. Les résultats observés en la matière sont en effet peu satisfaisants, la qualité et la fiabilité de l'offre Intercités demeurant affectées par la vétusté du matériel roulant, responsable à elle seule d'un tiers des annulations de trains en 2017. Les taux de retard moyens constatés en 2017 par l'Autorité de la qualité de service dans les transports, soit près de 15 % pour les lignes de jour et plus de 20 % pour les trains de nuit, sont, par ailleurs, très supérieurs à ceux constatés pour les TER sur la même période (9,1 %).

II - De nombreuses incertitudes à lever

Malgré ces réformes, des interrogations demeurent sur la gouvernance de ces lignes et, après le transfert d'une majorité d'entre elles aux régions, sur l'opportunité de conserver sous l'autorité de l'État le réseau résiduel Intercités.

A - Un rééquilibrage insuffisant du cadre de gouvernance

1 - Une relation État - SNCF toujours déséquilibrée

Le cadre contractuel défini dans la convention conclue entre l'État et la SNCF pour la période 2011-2013, peu responsabilisant et laissant une grande latitude à l'exploitant, a fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la convention 2016-2020. Adoptée avec retard début 2017, celle-ci avait l'ambition de renforcer la capacité de pilotage de l'État en tant qu'AOT et de rééquilibrer la relation contractuelle, mais sa portée réelle paraît toutefois limitée à ce jour.

La convention prévoyait certes une trajectoire financière évolutive et des mécanismes d'incitations et de pénalités. Son adoption tardive a toutefois conduit à faire plutôt le choix des compensations forfaitaires pour les exercices 2016 et 2017 et à neutraliser les dispositifs d'incitations et de pénalités sous la condition que l'exploitant fasse, selon les termes de la convention, ses « meilleurs efforts » en vue d'améliorer le service. L'exploitant conserve de fait une latitude importante en matière de politique commerciale et d'organisation des créneaux horaires.

La gestion de ces exercices 2016 et 2017 alimente des désaccords financiers qui ne facilitent pas la relation conventionnelle. La SNCF présente des demandes de régularisation de charges, qu'elle estime dues sur ces deux exercices, qui se heurtent aux contraintes budgétaires. La SNCF y voit une volonté de l'État de réviser à la baisse la trajectoire financière prévue dans la convention, en modifiant l'équilibre conventionnel initial. Ceci ne l'incite pas en retour à faire preuve de transparence, en facturant au plus près des coûts constatés. Dans ce contexte difficile, la négociation prévue par la première clause de rendez-vous, initiée quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la convention, n'a, à ce jour, toujours pas abouti.

2 - Des moyens de pilotage à améliorer

Les moyens dont dispose la DGITM¹¹⁴ pour assurer la fonction d'autorité organisatrice paraissent faibles au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. La réduction en cours de cette dernière ne plaide pas en faveur d'un renforcement de ses capacités. De plus, elle dispose de marges de manœuvre réduites dans la négociation des futurs contrats du fait de la nécessité d'obtenir des arbitrages interministériels sur le plan financier.

Or, à l'inverse, la perspective de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire conventionné, qui devra s'effectuer pour toute convention conclue à partir du 25 décembre 2023¹¹⁵, renforce à court terme les besoins d'expertise du côté de l'autorité organisatrice pour définir le périmètre des activités ouvertes à la concurrence et élaborer les cahiers des charges.

Un effort parallèle de clarification et de renforcement des capacités de pilotage serait également nécessaire du côté de l'exploitant. En effet, alors que l'AOT nationale et une partie des régions se préparent à définir leurs orientations en matière d'ouverture à la concurrence, la capacité de la SNCF à démontrer un haut niveau d'efficience dans la gestion des activités conventionnées jouera un rôle déterminant dans les choix arrêtés. Or, selon la plupart des AOT, le niveau d'information produit par la SNCF sur le coût des différentes lignes est encore insuffisant et ne leur permet pas de définir précisément le modèle économique d'exploitation le plus approprié.

3 - Un support budgétaire toujours inadapté

Le financement de la subvention d'exploitation des trains Intercités versée à la SNCF repose sur un mécanisme de taxes affectées transitant *via* le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs (SNTCV) »¹¹⁶. La Cour avait relevé en 2015

¹¹⁴ Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

¹¹⁵ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (art. 18). Le ministère chargé des transports a ainsi annoncé le 9 janvier 2019 son intention d'ouvrir à la concurrence les lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon, qui pourraient faire l'objet dès 2022 d'un contrat de service public attribué par appel d'offres dont les modalités restent encore à préciser.

¹¹⁶ Les CAS permettent de retracer les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées. Ils imposent toutefois des contraintes de gestion supplémentaires et ne permettent pas d'apporter de visibilité sur les financements disponibles au-delà de l'exercice en cours.

le caractère caricatural de ce dispositif, alimenté pour l'essentiel par des taxes ferroviaires acquittées par la seule SNCF, alors qu'il devait permettre une diversification des ressources des lignes conventionnées.

Le mode de financement de ce compte a évolué depuis 2015. La dégradation du modèle économique des TGV a ainsi conduit à réduire la part des taxes ferroviaires dans son financement¹¹⁷, et donc la charge supportée par la SNCF. La hausse des besoins de financement du CAS SNTCV a donc été reportée sur la taxe d'aménagement du territoire (TAT), acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont la part augmente fortement (passant de 6 % en 2015 à 37 % en 2018).

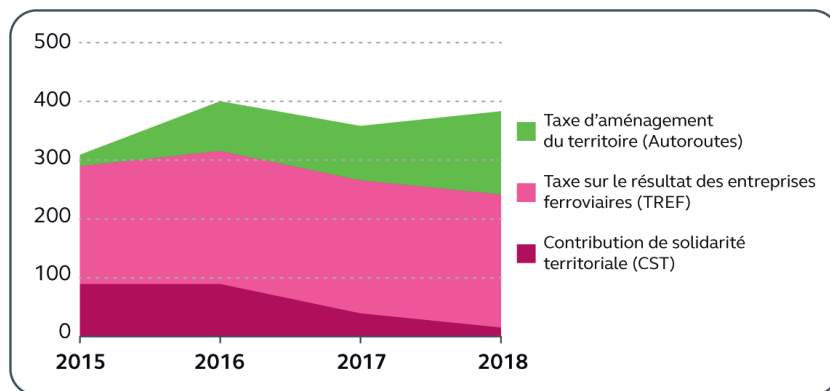
En dépit de cette évolution, le mécanisme du CAS SNTCV conduit toujours la SNCF à financer près des deux tiers de la compensation d'équilibre qu'elle reçoit de l'État au titre de l'activité des trains Intercités, déséquilibrant ainsi structurellement leur relation conventionnelle. Ce constat s'applique également aux lignes transférées aux régions puisque, comme indiqué précédemment, les subventions d'exploitation qui leur sont versées par l'État demeurent imputées sur le CAS SNTCV, et donc financées aux deux tiers par la SNCF.

Ce mécanisme, dont la gestion s'avère lourde et complexe, ne satisfait ainsi aucun des acteurs concernés. L'exploitant, en particulier, déplore le manque de visibilité pluriannuelle et les risques liés au fonctionnement en enveloppe fermée d'un CAS, qui doit également financer désormais les compensations aux régions. Son financement, qui reste en grande part assis sur des contributions de SNCF Mobilités, fait apparaître l'activité Intercités principalement comme une source de coûts ; il fragilise son positionnement dans les arbitrages internes à l'entreprise.

La suppression de ce mécanisme, à l'issue de la convention en cours, est donc souhaitable dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et d'émergence de modes de transport alternatifs.

¹¹⁷ Il s'agit de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF), assise sur le chiffre d'affaires global excédant 300 M€, et de la contribution de solidarité territoriale (CST) portant sur les seules activités de transport ferroviaire non conventionnées de voyageurs.

Évolution des recettes du CAS SNTCV (2015-2018)



Source : Cour des comptes

B - La question de la pérennité du réseau Intercités

1 - Une charge financière encore élevée

La charge financière du réseau Intercités comprend trois composantes :

- la redevance d'accès au réseau (528 M€ en 2018), acquittée par l'État auprès du gestionnaire d'infrastructures et qui a vocation à baisser en proportion de la réduction de l'offre de transport sur le réseau Intercités résiduel ;
- la compensation du déficit d'exploitation Intercités, versée par l'État à SNCF Mobilités, qui a vocation à diminuer en fin de période avec la réduction du périmètre du réseau résiduel (286 M€ prévus par la convention en 2020, une fois les transferts achevés, pour 400 M€ en 2016 et 351 M€ en 2017) et dont le montant final pour 2018 fait encore l'objet de négociations (cf. *infra*) ;
- les compensations versées par l'État aux régions pour 189 M€ prévues dans la convention 2016-2020. Elles ont été portées à 238 M€ à la suite de la reprise anticipée des lignes par la région Centre-Val de Loire, venant ainsi peser sur le CAS SNTCV et réduire d'autant la compensation du déficit d'exploitation des Intercités par la SNCF. Alors que l'AOT justifie le montant versé par une diminution du déficit d'exploitation par rapport à la trajectoire définie dans la convention, SNCF Mobilités estime qu'il conduit à préempter le résultat des négociations dans le cadre de la clause de rendez-vous, en limitant à 308 M€ sa compensation au titre de 2018 au lieu des 330,7 M€ prévus.

Le bilan des années 2016 et 2017 fait bien apparaître une amélioration de la trajectoire financière par rapport à la convention (les recettes sont proches des objectifs fixés et l'évolution des charges paraît inférieure de 5 % en 2016 et 3 % en 2017). L'AOT serait donc fondée à demander une révision à la baisse de la compensation du déficit d'exploitation dans le cadre de la clause de rendez-vous prévue par la convention.

2 - Une relance du trafic à confirmer

Exposée à une concurrence croissante interne au groupe SNCF (TGV, Ouigo, Ouibus) comme externe (cars, co-voiturage), l'activité Intercités de SNCF Mobilités a adapté sa politique commerciale sur les trains à réservation obligatoire de son périmètre résiduel. Une redéfinition de sa politique tarifaire, incluant une politique de prix bas visant à augmenter le taux de remplissage des trains en heures creuses, rapproche Intercités des pratiques prévalant pour les grandes lignes et les modes de transport concurrents, dont elle adopte les principes (« *yield management* »¹¹⁸).

Ces évolutions se sont accompagnées d'efforts de communication afin de renforcer la visibilité d'Intercités, sous la forme de campagnes promotionnelles valorisant les villes desservies et de partenariats culturels. Un effort de développement des services à bord (restauration, régionalisation des produits, WIFI...) vise, par ailleurs, à accentuer la différenciation d'Intercités par rapport à des offres de mobilité alternatives, notamment par autocars, dont elle ne peut égaler les prix particulièrement concurrentiels.

Cet effort coïncide avec un redressement du trafic en 2017, qui met un terme à une dégradation constante sur les décennies 1990 et 2000, et encore marquée entre 2011 et 2013 (-14 %). Le volume de passagers transportés par Intercités en 2017 croît ainsi de 3,7 % par rapport à 2016, malgré une diminution de l'offre de 2,9 % liée aux premiers transferts et aux fermetures des lignes de nuit. Ce rebond, observé par ailleurs pour l'ensemble de l'activité ferroviaire, reste à confirmer en 2018 après un début d'année fortement affecté par les effets du conflit social du deuxième trimestre (le chiffre d'affaires Intercités connaît une chute de 28,6 % sur le 1^{er} semestre 2018).

¹¹⁸ Système de tarification flexible variant en fonction d'une confrontation instantanée de la demande et de l'offre.

3 - Des fragilités persistantes

Au terme des transferts de lignes opérés depuis 2016, le réseau Intercités résiduel présente toujours les fragilités relevées en 2015 par la Cour.

La première est son hétérogénéité. Les trois catégories de lignes demeurant dans ce périmètre présentent des perspectives d'évolution et des enjeux profondément distincts, entre : des lignes structurantes pour lesquelles la perspective d'une exploitation équilibrée à moyen terme sans soutien de l'État est envisageable ; des lignes d'aménagement du territoire paraissant vouées à rester conventionnées durablement ; et, enfin, des lignes de nuit dont la pérennité paraît incertaine au-delà de la décennie d'exploitation supplémentaire que permettra la rénovation du matériel.

La deuxième fragilité du réseau concerne la qualité de service. Les efforts d'optimisation des dessertes et de redynamisation entrepris ne pourront pleinement produire leurs effets que si la ponctualité, la fiabilité de l'offre Intercités et le confort des voyageurs sont améliorés. Un tel redressement suppose, toutefois, que les investissements annoncés en matière de matériel roulant soient réalisés.

La troisième fragilité tient à sa gouvernance. Le rôle d'AOT nécessite de définir une véritable stratégie pour ces lignes, ainsi que de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et la recherche de gains de productivité pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence. L'État paraît mal armé pour assurer ce rôle, en raison de la faiblesse des moyens qu'il peut y consacrer et des difficultés qu'il rencontre pour établir une relation contractuelle équilibrée avec l'exploitant.

Ces constats plaident pour une poursuite des évolutions engagées, qui verraient l'État abandonner sa fonction d'AOT, transférer le conventionnement des lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales et déconventionner les lignes structurantes et les lignes de nuit, reprises en gestion commerciale par la SNCF ou ses futurs concurrents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réorganisation du réseau Intercités préconisée par la Cour en 2015 est désormais engagée, au terme d'un processus de transfert mené à bien dans des délais brefs.

Néanmoins, au vu des incertitudes qui demeurent, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(DGITM) : revoir le modèle économique futur des lignes résiduelles Intercités en :*
 - *déconventionnant les lignes structurantes et les lignes de nuit ;*
 - *transférant les lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales.*
 2. *(DGITM et DB) : au terme de la convention actuelle, supprimer le mécanisme du CAS SNTCV.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports	116
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	118
Réponse du président de SNCF Mobilités	119

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
ET DE LA MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE,
CHARGÉE DES TRANSPORTS**

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport concernant les trains d'équilibre du territoire (TET) et souhaitons vous faire part de nos remarques.

Tout d'abord, nous nous félicitons que la Cour souligne l'avancée significative de la vaste réforme des TET qui a fait suite à un premier rapport de la Cour (« Les trains Intercités : sortir de l'indécision ») et au rapport de la commission parlementaire « TET d'avenir » remis en 2015. En effet, un important travail de redéfinition de l'offre TET et la conclusion d'une nouvelle convention entre l'État et SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 ont permis d'inscrire les TET dans une trajectoire économique soutenable sur la durée et de recréer une dynamique apte à faire renaître ce segment d'offre ferroviaire.

Cette réforme se poursuit activement avec une forte mobilisation des services de l'État. D'une part, la trajectoire financière de la convention d'exploitation actuelle devrait être prochainement revue et faire apparaître une économie supplémentaire de 50 M€ à l'horizon 2020 par rapport aux prévisions initiales. Les dépenses du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » devraient ainsi passer de 400 M€ en 2016 à près de 310 M€ en 2020. L'État poursuit d'autre part les efforts financiers considérables engagés depuis 2013 en faveur du renouvellement du matériel roulant des TET afin d'améliorer la qualité de service offerte aux usagers et l'attractivité de l'offre. Dans la continuité des conventions de financement de 64 nouvelles rames conclues en 2013 et 2017 pour un montant de 872 M€, un appel d'offres spécifique au renouvellement du matériel roulant des lignes structurantes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand, dont les résultats devraient être connus à l'automne 2019, a été lancé pour un coût prévisionnel d'environ 800 M€, auquel pourrait s'ajouter la levée d'une tranche optionnelle de 400 M€ pour la ligne Bordeaux-Marseille. L'État contribue également au financement du renouvellement du matériel roulant des lignes reprises par les Régions à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros. À ce titre, en réponse aux observations de la Cour concernant le caractère « encore flou » de ces investissements, il convient de préciser que le volet programmation de la loi d'orientation des mobilités intégrera l'ensemble des dépenses précitées et que les conventions conclues ou prochainement conclues avec les Régions prévoient bien des échéanciers précis de versement des contributions annoncées.

Nous avons ensuite bien noté les deux recommandations que la Cour a pu formuler et souhaitons en réponse vous faire part des éléments suivants.

S'agissant de la première recommandation, si la question du modèle économique futur des lignes constituant le réseau recentré doit évidemment être étudiée, le déconventionnement des lignes structurantes et des lignes de nuit ne semble pas envisageable à moyen terme et le transfert aux Régions des lignes d'aménagement du territoire peu évident à court terme.

En effet, au regard des déficits d'exploitation actuels et projetés des lignes structurantes et des lignes de nuit, la mise en œuvre du déconventionnement conduirait à une baisse significative voire un arrêt de ces dessertes pourtant essentielles pour les territoires traversés. Nous souhaitons plutôt rappeler les travaux engagés par l'État pour améliorer l'attractivité de ces lignes à moyen terme. Sur les lignes structurantes, une mission de concertation avec le groupe public ferroviaire et les acteurs du territoire a abouti à l'automne 2018 à l'élaboration de schémas directeurs dotant ces lignes d'une véritable vision stratégique. L'État a récemment réaffirmé toute l'importance qu'il accorde au segment des lignes de nuit et annoncé la reconduction du conventionnement de ces lignes au-delà du 31 décembre 2020, date de la fin de la convention TET actuelle, ainsi que le financement d'importants travaux de rénovation du matériel roulant utilisé.

S'agissant des trois lignes d'aménagement du territoire (Nantes-Bordeaux, Nantes-Lyon et Toulouse-Hendaye), bien que l'État reste ouvert à la possibilité d'une reprise de ces lignes par une autorité organisatrice régionale, une telle hypothèse paraît peu probable à court terme. Aucune des Régions concernées ne s'était en effet manifestée pour la reprise de ces lignes lors des concertations menées en 2015 et 2016. L'État devrait cependant engager une réflexion sur le devenir de ces lignes dans le courant de l'année 2019, via notamment la mise en œuvre d'une démarche de schéma directeur sur les lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux.

La deuxième recommandation concerne la révision du mode de financement de l'activité TET au terme de la convention actuelle.

Nous tenons tout d'abord à souligner que les constats effectués par la Cour, qui juge en particulier le dispositif de compte d'affectation spéciale (CAS SNTCV) inadapté au motif que SNCF Mobilités constituerait toujours le principal financeur de l'activité TET, méritent d'être nuancés. Si SNCF Mobilités a effectivement contribué au financement du déficit d'exploitation de TET à hauteur de 242 M€ en 2018, l'État a fortement augmenté la contribution de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) aux recettes du CAS SNTCV ces dernières années, passant de 19,0 M€ en 2014 à 141,2 M€ en 2018. La contribution du mode routier au financement du déficit d'exploitation des lignes TET représente ainsi près de 40 % des ressources

du CAS SNTCV en 2018 contre seulement 6 % en 2014. L'État finance par ailleurs directement à SNCF Réseau le coût de la redevance d'accès des TET au réseau ferré national, pour un montant de près 528 M€, et supporte intégralement, à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les dépenses mentionnées relatives au renouvellement du matériel roulant.

Ensuite, sans nier les inconvénients que peut représenter le CAS SNTCV, notamment dans la complexité des circuits budgétaires mis en place, il faut souligner que celui-ci permet d'assurer la transparence des coûts d'exploitation des TET et des choix effectués par l'État pour la gestion de ces services conventionnés. Pour autant, en réponse à la recommandation de la Cour, une réflexion sera bien engagée sur l'avenir de ce dispositif dans la perspective d'ouverture progressive à la concurrence de l'exploitation des TET prévue par la loi portant nouveau pacte ferroviaire. Il conviendra en effet de s'assurer, dans ce contexte, que SNCF Mobilités ne soit pas pénalisée par les taxes qui alimentent aujourd'hui le CAS SNTCV et qui pèsent aujourd'hui exclusivement sur cette entreprise.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je rejoins tout d'abord pleinement les constats de la Cour sur le recentrage de l'activité Intercités effectué depuis 2015 sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, mais aussi ses recommandations relatives à la nécessaire poursuite de la maîtrise des charges et de la recherche de gains de productivité, pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence.

Il convient en effet d'insister sur l'effort financier très important consenti par l'État en faveur des TET, à la fois (i) pour contribuer à leur exploitation par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (CAS SNTCV), (ii) pour assurer le paiement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour leur utilisation du réseau ferré (537 M€ TTC en projet de loi de finances initiale 2019) et (iii) enfin pour renouveler leur matériel roulant (pour un montant total de plusieurs milliards d'euros à la charge de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France).

Je souhaite par ailleurs rappeler que, depuis sa création en loi de finances pour 2011, le compte d'affectation spéciale, reposant initialement exclusivement sur des recettes fiscales assises sur le transport ferroviaire de

voyageurs, visait à la fois à inciter la SNCF à proposer et à réaliser des gains de productivité et à éviter de faire porter ses surcoûts éventuels par l'État.

Néanmoins, je partage les constats de la Cour sur les lourdeurs et la complexité de gestion qu'engendre désormais le système de financement via le CAS SNCTV, reposant à la fois sur une solidarité intra et intermodale. Dans ce cadre, une réflexion sera engagée sur l'avenir de ce dispositif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SNCF MOBILITÉS

La première partie de votre rapport « un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement » dresse un tableau très juste que je partage du positionnement de l'activité Intercités de SNCF Mobilités.

En 2016, grâce aux protocoles d'accord passés entre l'État et les régions, le transfert de 18 lignes (liaisons intra régionales et/ou pendulaires) permettra à l'activité Intercités, d'ici 2020, de se recentrer sur son cœur de réseau. Il s'agit des liaisons ferrées de moyenne et longue distance inter-régionales, pour lesquelles les alternatives de transport sont inadaptées voire inexistantes. À l'horizon 2020, ce réseau ne comportera plus que huit lignes réparties en trois lignes structurantes, deux lignes de nuit et trois lignes dites d'aménagement du territoire. Ainsi réduit, il permettra à l'Autorité Organisatrice et à l'activité Intercités d'optimiser son offre, de définir ou de finaliser des schémas directeurs cibles pour améliorer à la fois la qualité de service offerte aux clients et limiter les déficits financiers de ces lignes.

Parallèlement à cette redéfinition du périmètre du réseau TET, une véritable dynamique de renouvellement du matériel roulant de ces huit lignes est engagée. Comme vous l'avez très justement mentionné, le matériel roulant très ancien et hétérogène a contribué largement à dégrader la qualité de service TET. L'acquisition de rames Régiolis neuves, financées par l'AFITF et déployées depuis septembre 2017 sur les relations TET (y compris celles reprises par les Régions), a permis de remplacer les rames les plus obsolètes. La rénovation des trains de nuit, annoncée par la Ministre chargée des transports en septembre 2018, et les engagements pris par l'État de renouveler le matériel des trois lignes structurantes d'ici 2025 permettront à toutes les lignes TET de bénéficier de nouveaux matériels roulants et ainsi d'améliorer la performance et la qualité de service.

La seconde partie de votre rapport décrit très justement les « incertitudes et les fragilités » pesant encore sur l'activité Intercités.

Vous le soulignez, la DGITM dispose de marges de manœuvre réduites pour assurer la fonction d'autorité organisatrice au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. En effet, les arbitrages financiers requérant une validation interministérielle, les négociations portant sur la première revoyure de la convention d'exploitation TET prennent du retard.

Votre rapport précise (comme ce fut déjà le cas de celui publié en 2015) le caractère « caricatural » du financement du CAS SNTCV, alimenté très majoritairement par les taxes ferroviaires uniquement acquittées par SNCF. SNCF partage ce constat sur le caractère inadapté de ce mode de financement.

Grâce au développement d'offres commerciales centrées sur les petits prix, l'activité Intercités a su, regagner, depuis 2017, une clientèle qui s'était détournée du train au profit de moyens de transports alternatifs comme la voiture, le car ou encore le covoiturage. Mais cette reconquête reste cependant fragile et les efforts commerciaux se doivent d'être encore soutenus pour fidéliser la clientèle et la développer.

Enfin, votre rapport recommande, à l'issue de la convention d'exploitation 2016-2020, la suppression du mécanisme du CAS SNTCV, le transfert des lignes d'aménagement du territoire aux régions et le déconventionnement des trois lignes structurantes et des deux lignes de nuit.

Concernant les trois lignes d'aménagement du territoire, je partage votre position qui est dans la droite ligne des précédentes préconisations de Monsieur Philippe Duron et dans la continuité des transferts négociés par Monsieur Alain Vidalies, alors Secrétaire d'État aux transports.

Pour ce qui est des lignes de jour structurantes, le déconventionnement permettrait de mettre fin à ce système de financement que vous-même définissez comme « caricatural » et permettrait à SNCF de mettre en place une politique de desserte et de commercialisation optimisée. Comme vous le soulignez, un équilibre financier pourrait être atteint compte tenu du taux de couverture des charges par les recettes sur ces mêmes lignes.

En revanche, les lignes de nuit, dont le déficit structurel demeure important (22 % de couverture des charges par les recettes pour Paris-Briançon et 43 % pour Paris-Latour de Carol), ne pourront pas s'assurer de leur pérennité sans une participation financière effective et clarifiée de l'État avec un modèle de financement assaini.

En conclusion, je partage, bien évidemment, avec vous la nécessité de supprimer le CAS SNCTV ainsi que les taxes CST et TREF pesant sur SNCF.

3

Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile

PRÉSENTATION

Radio France est une société anonyme créée le 1^{er} janvier 1975 et détenue à 100 % par l'État. Les produits de l'entreprise s'élèvent à 700,5 M€ en 2017, dont 88 % sont constitués par les ressources que l'État lui verse au titre de la contribution à l'audiovisuel public. Les effectifs de la société s'élevaient à 4 509 emplois à temps plein en 2017.

En avril 2015, la Cour a publié un rapport public thématique (RPT) intitulé « Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme »¹¹⁹, qui analysait les causes de la crise financière où se trouvait alors l'entreprise : des activités insuffisamment pilotées, un modèle social rigide, une gestion peu rigoureuse, un chantier de réhabilitation coûteux, mal conçu et mal piloté. Le rapport concluait en insistant sur la nécessité d'une refondation de l'entreprise et formulait à cet effet dix-huit recommandations.

En 2015, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé avec l'État pour la période 2015 à 2019 ; par ailleurs, Radio France a connu au printemps 2015 une longue grève, remettant en cause les réformes envisagées par le président, M. Mathieu Gallet, nommé par le CSA en 2014. L'entreprise a néanmoins amélioré sa gestion et l'audience de ses antennes s'est renforcée. Pour autant, la masse salariale a repris sa croissance, tandis que le chantier de réhabilitation a connu de nouveaux retards et que ses coûts ont encore augmenté. La situation financière de Radio France à la fin de l'exercice 2018 s'avère donc à nouveau fragile. Ces circonstances amènent, une fois encore, à constater que seule une rénovation du cadre social permettra à l'entreprise de dégager les marges de manœuvre lui permettant d'améliorer significativement son efficience s'agissant de la mise en œuvre et des développements à venir de sa mission de service public.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme*. La Documentation française, avril 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Une réorganisation réussie des antennes, une amélioration partielle de la gestion

Depuis 2015, les contenus proposés par Radio France ont connu un net regain d'intérêt. De même, l'entreprise a commencé à améliorer ses instruments de gestion.

A - De bons résultats d'audience

Dans un climat concurrentiel, Radio France a gagné des auditeurs sur les ondes et sur les écrans.

1 - Des antennes aux bilans satisfaisants

Les antennes de Radio France ont amorcé un rajeunissement de leur public¹²⁰ et, dans l'ensemble, atteint leurs objectifs d'audience. Alors que l'audience du média radio a perdu 1,6 % depuis 2015 (81,1 % contre 79,5 % en 2017), Radio France a accru sa part de marché, grâce à une clarification éditoriale et une meilleure coordination entre les antennes recommandées par la Cour en 2015.

Tableau n° 1 : audiences cumulées des antennes de Radio France (en parts d'audience)

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 (obj. COM)	2018
France Info	8,1	7,8	7,8	8,1	8,6	8,3	8,3
France Inter	10	9,7	10,2	10,9	11,3	10,3	11,3
France Culture	2	2,1	2,1	2,1	2,3	≥2,1	2,4
France Musique	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	≥1,6	1,7
France Bleu	7,6	7,5	7,3	6,9	6,8	7,6	6,7
FIP	2,1	2,6	2,8	2,5	2,6		n.a.
Mouv'	0,4	0,4	0,3	0,5	0,7	1,0	0,7

Source : Radio France

¹²⁰ L'âge moyen des auditeurs de Radio France a légèrement diminué (54,9 ans en 2015, 54,2 ans en 2017) tandis que l'âge moyen du média radio a augmenté.

Le bilan est donc globalement satisfaisant, mais le coût des antennes nationales a augmenté de 7 % entre 2013 et 2017. Son rythme annuel de croissance a été plus rapide que celui observé durant la période 2004-2012. Cette tendance s'explique, principalement, par l'évolution de France Info.

Face à la baisse continue des audiences de France Info, qui avait abouti, en 2013, à la faire apparaître comme « l'homme malade » de Radio France, la direction de l'entreprise a décidé de repositionner l'antenne sur l'information immédiate. Cette première étape a été suivie d'une restructuration, engagée dans le cadre de la création de la chaîne publique d'information (CPI), dont ont par la suite profité, du point de vue des audiences, France Info et ses contenus numériques. Mais, du fait de ce projet, les effectifs et les coûts de France Info ont aussi fortement augmenté : 219 ETP en 2017 contre 179 ETP en 2014, le coût annuel passant, quant à lui, de 34,9 M€ en 2014 à 45,7 M€ en 2017. La création de la CPI a entraîné des recrutements supplémentaires : au total, 49 ETP auront été créés pour ce projet, contre 28 ETP prévus au départ.

En 2017, France Inter atteint un record historique (11,3 % d'audience) et devient la deuxième radio en France. Ce résultat a été obtenu à coût constant et en réduisant de six ETP son effectif, alors que sa production et sa diffusion numérique ont augmenté. France Culture a, depuis 2015, amplifié sa transformation : si l'audience radio a été consolidée à 2,3 % contre 1,6 % en 2010, les audiences numériques ont connu une dynamique encore plus importante.

France Musique a également poursuivi son développement dans le domaine du numérique (création de six webradios, plateforme vidéo rassemblant les concerts captés). Sur les ondes, son audience se maintient à 1,6 % en 2017 et l'écart avec Radio Classique s'est réduit (1,9 %). Tout comme France Musique, FIP a aussi misé avec succès sur les webradios, mais le maintien de programmes locaux dans trois villes sans raison légitime demeure une incongruité.

Relancée en 2014 autour du concept de cultures urbaines, la radio Mouv' n'a pas relevé le défi de la FM. Alors que la Cour recommandait de statuer sur son avenir (recommandation n° 2 du RPT), son audience reste faible : 0,7 %, en deçà du 1 % prévu par le COM pour 2017 et son coût (environ 9,8 M€ par an) est stable. Mais les audiences numériques progressent, ce qui met à l'ordre du jour la bascule de cette antenne vers le tout digital, mode de diffusion adapté à la moyenne d'âge de ses auditeurs (29 ans).

Enfin, l'audience de France Bleu, en baisse continue depuis 2013, est passée en dessous de 7 % en 2016. À moyens constants, France Bleu devait étendre sa diffusion dans les deux régions où sa présence était la plus faible : le Sud-Ouest et la région lyonnaise. L'implantation en Occitanie

s'est de fait renforcée avec dix fréquences supplémentaires. En revanche, malgré une réorganisation possible des fréquences, France Bleu Lyon n'existe toujours pas. Les ETP nécessaires n'ont pu être dégagés alors que l'effectif des CDI de France Bleu est resté stable. Cette situation est révélatrice de la rigidité du cadre social.

2 - Un développement du numérique

Radio France a poursuivi son effort en faveur du numérique, avec des résultats satisfaisants. Sans France Info, l'audience web a plus que doublé ; avec France Info, elle a été multipliée par six ; l'écoute non linéaire a, pour sa part, été multipliée par dix. Le site de France Bleu a quadruplé le nombre de ses visiteurs mensuels. La fréquence de téléchargement de ses podcasts a triplé. L'audience des vidéos, quasi nulle en 2014, s'élève à environ 100 millions de vidéos vues par mois en 2017.

Un accord sur la transition multimédia a finalement été signé en juillet 2017. Il intègre la dimension numérique à la description des emplois. Les tâches liées au développement numérique sont prises en compte. Cet accord s'inscrit, cependant, dans le cadre contraint de la grille des emplois du nouvel accord collectif, elle-même héritée d'accords anciens, sans rapport avec l'évolution réelle des métiers de la production radiophonique ou numérique (*cf. infra*).

En 2017, le budget de la direction du numérique était de 11,3 M€, dont 4 M€ d'investissements, soit 1,5 % des charges de l'entreprise. Ce montant semble faible au regard de l'urgence de cette mutation ; il témoigne de la rigidité du fonctionnement d'une entreprise où les redéploiements financiers ou humains restent difficiles. L'amplification du mouvement de numérisation de la production et des contenus ne se fera pas sans une transformation d'ensemble des méthodes de production. Des décisions sur le passage en diffusion entièrement numérique de certaines antennes devront être prises.

B - Des efforts d'amélioration de la gestion à prolonger

Dans le COM 2015-2019, Radio France avait fait du renforcement de sa gestion un objectif central, objectif encouragé par la Cour et partagé par les tutelles et les partenaires sociaux. Sans méconnaître la difficulté de telles transformations, ni l'importance des moyens humains et des crédits que leur conduite mobilise, il est regrettable qu'il ait fallu attendre la fin de période pour que ce chantier devienne réellement une priorité.

1 - Une gouvernance renforcée

Depuis 2014, Radio France a connu un renforcement du rôle de son conseil d'administration (recommandation n° 7 du RPT). Des personnalités venues du monde de l'entreprise ou ayant un profil de compétences spécifiques l'ont rejoint. De même, le conseil d'administration s'appuie désormais sur trois comités spécialisés : le comité d'audit, le comité des rémunérations et le comité stratégique. Un nouveau règlement intérieur, approuvé en avril 2017, a étendu les compétences du conseil. Par ailleurs, le règlement intérieur des achats et des marchés de juillet 2017 a abaissé, conformément à ce qu'avait demandé la Cour, le seuil des marchés qu'il examine à 5 M€. Ceci permet à cette instance de s'impliquer dans la gestion concrète de l'entreprise.

2 - Une amélioration partielle des instruments de gestion et de contrôle

Le nouveau système d'information de gestion financière est enfin entré en production le 1^{er} janvier 2018. Le système précédent était responsable de nombreuses carences dans le suivi financier. Cependant, Radio France ne dispose toujours pas d'un outil de gestion prévisionnelle de sa trésorerie, alors qu'un rapport d'audit interne de 2015 en recommandait la création.

Chaque émission radio fait l'objet d'un suivi spécifique par la comptabilité analytique, comme le recommandait la Cour en 2015. Toutefois, il n'existe, à ce jour, ni information analytique précise sur la masse salariale, ni logiciel de gestion du temps et des activités, à l'exception de celui de France Bleu. Les « unités d'œuvre » pour l'établissement des facturations internes restent donc encore théoriques.

En 2016, la carte des risques a été refondue. Elle permet désormais la déclinaison du plan d'audit. Mais le rythme des audits, pourtant très utiles, a été réduit au profit de la construction progressive d'outils de contrôle interne.

Les frais de déplacements, missions et réceptions

Le contrôle de suivi de la Cour a montré une difficulté persistante à disposer d'éléments clairs et individualisés sur les frais de mission et de représentation des cadres dirigeants de Radio France. L'entreprise ne dispose que depuis fin 2017 d'un outil de gestion des notes de frais. Cette carence explique en partie le problème, alors qu'à la BBC, par comparaison, les frais des dirigeants sont publiés. Il convient également de mettre en place un meilleur suivi des dépenses de taxi, éclatés entre trois comptes de la nomenclature comptable. Dans l'ensemble, les frais de déplacement, de missions et de réceptions n'ont baissé que de 7 % depuis 2013 (13 M€ en 2017).

3 - Les achats : une remise en ordre trop lente

Les charges externes représentent près de 170 M€ en 2017. À la suite du rapport de la Cour, qui constatait de nombreuses absences de mises en concurrence et des déficiences quant à l'organisation des achats, la nécessité d'une remise à niveau des procédures a été prise en compte dans le COM. Créée en 2012, la direction des achats (17 ETP) a été réorganisée. Le règlement interne des achats et des marchés a été modifié en juillet 2017. Néanmoins, même améliorée, la gestion informatisée des achats reste trop rudimentaire. Selon Radio France, le nouveau système d'information serait opérationnel et interfacé avec le système financier courant 2018, mais la Cour n'a pas vu cet outil fonctionner. Depuis 2015, la plupart des dépenses de plus de 200 000 € effectuées ont été progressivement couvertes par des marchés. En 2017, des exceptions ont encore été constatées, qui doivent être corrigées sans délai. Le processus d'amélioration de la fonction « achats », trop lent, doit donc s'accélérer. Parallèlement, le seuil de transmission des contrats au contrôle général économique et financier doit être abaissé, comme l'avait recommandé la Cour en 2015.

II - D'indispensables réformes de structure encore différées

Comme la Cour l'avait souligné, la capacité de Radio France à affronter les défis de son avenir ne sera pas renforcée tant que des réformes de structure n'auront pas été menées.

A - Un cadre social figé

La première des réformes à mener est celle du cadre social de l'entreprise.

1 - Des charges de personnel en hausse

La maîtrise des charges de personnel (57 % du total des dépenses) constitue un enjeu essentiel pour l'entreprise. Alors que le COM prévoyait leur diminution (de 397 M€ en 2015 à 394,6 M€ en 2017 et 394,3 M€ en 2019), celle-ci n'a pas eu lieu, les charges de personnel atteignant 406,2 M€ en 2017.

Tableau n° 2 : effectifs (ETP) et charges de personnel (M€)

	2014	2015	2016	2017	var. 2014-2017
Personnels permanents en ETP	4 241	4 218	4 198	4 161	-2 %
Personnels permanents (M€)	319,0	314,5	324,0	328,7	3 %
Personnels occasionnels en ETP	417	411	415	434	4 %
Personnels occasionnels (M€)	21,2	20,3	20,8	22,9	8 %
Cachets et piges (M€)	48,0	45,3	46,3	44,8	-8 %
Dépenses sociales (M€)	9,8	10	10,1	9,8	0 %
Total des charges de personnel (M€)	399,0	390,0	401,2	406,2	2 %
Total en ETP	4 658	4 629	4 613	4 595	- 1,3 %

Source : Radio France

La diminution prévue des effectifs, qui sous-tendait l'engagement de baisse de la masse salariale, ne s'est pas réalisée dans les proportions escomptées. Seule la moitié des 232 ETP qui devaient être supprimés à l'horizon 2017 l'a été¹²¹. Sur la base d'un accord pour la période 2016-2018, les départs volontaires à la retraite ont été encouragés par le versement d'une prime exceptionnelle. Dans une organisation du travail inchangée, la baisse de la part des CDI s'est traduite par une hausse de celle des CDD (+ 4 %). Cette évolution constitue un risque financier, mais aussi juridique (requalifications par le juge en CDI possibles) et social, un certain nombre de services de Radio France ne fonctionnant que par le recours à des contrats précaires, parfois cumulés.

¹²¹ Effectif de 4 510 ETP contre 4 397 prévus dans le COM.

2 - Les incertitudes de l'intermittence

Financièrement, le recours à l'intermittence a été maîtrisé (23,9 M€ en 2017 contre 25,6 M€ en 2014). Cependant, l'accord du 28 avril 2016 sur l'assurance chômage des intermittents, en autorisant l'intégration des intermittents disposant de contrats depuis plus de quatre ans, était susceptible d'entraîner l'intégration de 160 personnes. Après une hésitation de deux ans sur les conséquences de ce dispositif, le texte a finalement été dénoncé en juillet 2018 pour ouvrir une nouvelle négociation. Demeure en tout état de cause un risque financier qui n'est pas évalué.

3 - Un suivi des charges de personnel insuffisant

D'une manière générale, le pilotage financier des charges de personnel reste mal assuré. Depuis plusieurs années, des retards successifs ont été pris dans la mise en place d'un système d'information modernisé pour les ressources humaines (SIRH). L'outil actuel est obsolète et rend nécessaire de multiples contrôles manuels, peu performants au regard de la complexité des déterminants de la masse salariale de Radio France. Ainsi, en 2017, un rapport d'audit interne a encore signalé les difficultés de comptabilisation des congés payés, problème déjà identifié lors du précédent contrôle de la Cour. Dans ces conditions, le montant de la masse salariale n'est constaté qu'*a posteriori* et aucun coût complet ne peut être déterminé. Prévue dans le projet de modernisation des outils de gestion de l'entreprise, la mise en production d'un nouveau SIRH doit être une priorité.

4 - Des accords collectifs inachevés

Après neuf ans de négociations, un nouvel accord collectif a été signé en 2017 pour les personnels non journalistes. Dans ses grandes lignes, ce document reprend le « relevé de négociations » signé en 2014 : fin du paritarisme en matière de promotion et de discipline, remise en cause des automatismes de grille, simplification du régime indemnitaire et évolution de la nomenclature des emplois (plus de 150). La mise en œuvre de cet accord collectif devrait tout de même coûter 3,8 M€ en année pleine.

Malgré les assouplissements stipulés par l'accord sur la transition numérique, la grille des emplois (recommandation n° 11 du RPT) fige l'organisation du travail. Son modèle reste largement décalqué de celui de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelle de 1984. Même si, dans la pratique, des arrangements ont été

trouvés, Radio France ne pourra toutefois pas éviter d'engager une remise à plat globale de cette grille, condition *sine qua non* pour dégager des économies durables sur ses charges de fonctionnement. La signature du nouvel accord ne peut donc constituer qu'une étape. Sa description de l'organisation de la production ne correspond ni à la réalité, ni à ce qui est souhaitable dans un environnement où les frontières entre les compétences propres à chacun des métiers se sont estompées du fait des mutations numériques.

Parallèlement, en 2015, un accord a été conclu s'agissant des journalistes. Il simplifie la rémunération en intégrant certaines primes et supprime les automatismes en matière de salaire de qualification avec le maintien de mesures de rattrapage tous les quinze ans.

5 - Une renégociation nécessaire du temps de travail

Le temps de travail dans l'entreprise, fixé par l'accord du 27 janvier 2000, demeure particulièrement faible¹²² : la majorité des journalistes (plus de huit ans d'ancienneté) travaillent 192 jours par an, ce qui leur permet de totaliser l'équivalent de 14 semaines d'absences (deux semaines de moins que la totalité des congés scolaires). Les personnels techniques et administratifs non cadres travaillent 194,5 jours et les cadres 197 jours. Certaines organisations du travail prévoient des durées plus courtes. Aucun système effectif de contrôle du temps de travail n'est, par ailleurs, en place, ce qui n'interdit pas paradoxalement le versement d'heures supplémentaires. 130 personnes relèvent du forfait-jour (208 jours travaillés par an), alors que ce régime serait adapté au travail des journalistes.

Dans les stations locales de France Bleu, l'audit interne a relevé, sur la base des tableaux de service, que les rythmes de travail ne sont souvent pas respectés. D'une manière générale, aucune réflexion d'ensemble n'a modifié ces rythmes. Le cadre social de Radio France produit donc toujours une inflation des coûts et de la précarité.

En 2017, un rapport sur l'organisation du travail et les congés a été commandé à un cabinet externe. Outre la grande difficulté à rassembler les données, ce document rappelle que les régimes de temps de travail sont nombreux et favorables, que les salariés se comportent comme des « consommateurs de droits » et que l'encadrement n'a pas les moyens de mener les réformes.

¹²² Le code du travail fixe la durée du forfait légal entre 218 et 235 jours par an.

Compte tenu de la situation financière de Radio France et de la nécessité pour l'entreprise d'augmenter sa productivité, l'ouverture rapide d'une renégociation de l'accord de 2000 relatif au temps de travail est un chantier prioritaire.

6 - Des relations sociales à moderniser

Au cours de la période récente, le fait important des relations sociales a été la grève de 2015, d'une durée de 28 jours. La sensibilité du corps social à la perspective de réformes ne s'est pas émoussée, comme en témoignent les réactions de certains des partenaires sociaux à la possibilité de mutualisations plus poussées dans les rédactions ou celles des personnels des stations locales de France Bleu à l'annonce des possibilités de rapprochement avec France 3.

Par ailleurs, du fait notamment d'un paritarisme qui aura duré jusqu'en 2017, l'encadrement intermédiaire de Radio France a longtemps été dessaisi d'une partie de son pouvoir managérial et hiérarchique. Le résultat de cette situation est triple : les pratiques réelles de travail sont mal connues ; la gestion individualisée des salariés est encore insuffisamment développée¹²³ ; enfin, ces conditions ne prédisposent pas les cadres à accompagner les réformes, état de fait amplifié par la forte rotation des dirigeants.

B - Un modèle à rénover

La grève de 2015 a porté un coup d'arrêt aux réformes de structure. Récusant les avoir interrompues, Radio France prétend avoir changé de méthode et préféré des transformations pragmatiques.

1 - L'information : une réorganisation à petits pas

Dès la publication du rapport de la Cour en 2015, Radio France a fait savoir que les rédactions ne seraient pas fusionnées (recommandation n° 15 du RPT). De fait, les antennes ont gardé leurs rédactions, source de doublons et de cloisonnement. Certains services (le sport, les investigations, l'international) ou certaines productions (les flashes de nuit) ont tout de même été mutualisés. France Info a pris en charge l'information de Mouv'.

¹²³ Les entretiens individuels annuels ne concernent ainsi qu'un tiers des salariés de l'entreprise.

En ce qui concerne l'information, l'événement majeur de la période a été la décision de créer une chaîne publique d'information. Après deux ans d'expérience, les responsables de ce projet vont devoir tirer les conséquences des résultats de France Info. Si le succès de la radio et du numérique est clair, il n'en va pas de même pour la chaîne de télévision, dont l'audience demeure très faible (0,4 %). En outre, Radio France évalue le coût marginal de ce projet à 4,7 M€ et il a fallu recourir à des recrutements externes (49 ETP).

D'une manière générale, le travail des rédactions a été unifié par la mise en place d'un nouveau système d'information métier, laquelle n'a cependant pas eu de conséquences en termes d'organisation. Cette rigidité a des effets en termes de charges de personnel. Alors que le rapprochement des rédactions aurait permis de mutualiser certaines tâches, le mouvement inverse s'est produit. En quatre ans, le nombre de journalistes a crû de 5 %, passant de 826 ETP à 867 ETP, dont 100 ETP en CDD. Les rédactions parisiennes ont aussi grandi, passant de 317 à 333 journalistes.

2 - Les formations musicales : des réformes minimales

En 2018, comme en 2014, les formations musicales de Radio France sont au nombre de quatre¹²⁴. La décision de fusionner les orchestres n'a pas été prise, en dépit de la recommandation de la Cour. Radio France a seulement amélioré le fonctionnement de ces formations. Leur coût a baissé de 1,5 M€, pour atteindre 37,6 M€ en 2017. Les effectifs ont été réduits : de 2015 à 2017, ils sont passés de 347 à 325 personnes, soit une baisse de 22 postes sur un total de 41 suppressions prévues entre 2015 et 2019. Les formations musicales de Radio France n'ont toutefois pas été ramenées au format standard des orchestres ou des chœurs européens, comme le souligne M. Stephan Gehmacher dans le rapport remis à Radio France en juillet 2015 (entre 90 et 110 musiciens pour les orchestres ; entre 56 et 72 choristes pour les *Rundfunkchöre* allemands).

Depuis 2014, ces formations se produisent principalement dans l'auditorium de Radio France. Pour développer une saison complète, il a fallu augmenter le temps de travail des musiciens. Des marges existent encore. Mis à part onze salariés, aucun musicien ne travaille les 1 000 heures programmées telles que définies par l'accord collectif. Les formations jouent néanmoins davantage : le nombre de concerts donnés à l'auditorium a doublé entre les saisons 2014/2015 et 2016/2017. De même, la fréquentation est passée de 70 000 à 130 000 personnes. Les formations musicales sont également davantage présentes en dehors de Paris.

¹²⁴ Effectifs au 31 décembre 2017 : Orchestre national de France : 109 ETP ; Orchestre philharmonique : 124 ETP ; Chœur : 92 ETP. Les enfants de la maîtrise ne sont pas comptabilisés dans les effectifs.

Le nouvel accord collectif (qui comporte une revalorisation des rémunérations des musiciens) autorise les remplacements entre musiciens des deux orchestres, mais cette faculté n'a jamais été utilisée. Des avancées ont néanmoins eu lieu sur le rappel de musiciens en cas d'absence, lequel s'apparente à un système d'astreinte.

Sur cette question, la Cour réitère sa position : il n'est ni dans la vocation ni dans les moyens de Radio France de conserver en son sein deux orchestres symphoniques.

3 - Des moyens et des méthodes de production qui doivent évoluer

La grève de 2015 a interrompu la réforme de la direction technique (DGATTN) (recommandation n° 17 du RPT), dont les effectifs sont depuis restés constants (683 ETP en 2017). Plus globalement, l'ensemble du modèle de production est resté inchangé. En 2015, la Cour rappelait déjà qu'après trois études successives, le temps de la mise en œuvre était venu.

Pourtant, plutôt que d'envisager une évolution générale de l'organisation de la production, Radio France indique que le choix a été fait de progresser pas à pas. À l'intérieur des métiers existants, dont la nomenclature d'ensemble n'a pas été repensée, des compétences complémentaires ont été introduites. La vidéo a été intégrée à la définition des emplois. Un chantier de standardisation des outils informatiques et techniques a été engagé, en cherchant à en tirer les conséquences en termes de définition des métiers. De la même manière, de nouveaux lieux de production et de post-production ont été installés. Ces évolutions s'accompagnent d'une prise en compte de la nécessité d'intégrer image et texte aux productions sonores. Jointes à un effort de productivité, qui a permis d'absorber l'ouverture des deux grandes salles de Radio France (Auditorium et studio 104), de tels chantiers constituent des étapes importantes.

Ces avancées trouvent néanmoins leurs limites dans l'organisation cloisonnée des métiers et dans le temps de travail trop faible, qui génère heures supplémentaires, contrats précaires et croissance des dépenses de personnel. Trop lourdes, ces dernières obèrent le niveau des investissements techniques que Radio France peut engager : avec 12 à 14 M€ par an, l'entreprise a du mal à faire face au renouvellement des outils de production et de gestion et aux enjeux liés à la cybersécurité. Les formats et les coûts de production restent par ailleurs trop standardisés. Les moyens dévolus aux émissions les plus simples à réaliser sont, dans bien des cas, inutilement développés.

À défaut de pouvoir rattacher techniciens et chargés de réalisation aux antennes (recommandation n° 16 du RPT), Radio France s'oriente vers un rapprochement au sein d'une unique entité de tous ceux qui participent à la production. Cette réorganisation serait la première étape d'une refonte des métiers de la production et du format de réalisation des émissions, conditions d'une baisse des coûts de production. Pour l'heure, rien de substantiel n'a encore été réalisé en ce sens.

4 - Les coopérations avec les autres entreprises de l'audiovisuel public

Dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public, Radio France est appelée à participer à plusieurs projets, comme celui de l'information, de l'offre culturelle ou de la musique classique. Même si France Bleu et France 3 collaborent ponctuellement, le passage à une coopération renforcée entre les deux réseaux est un projet qui reste à engager, alors que la Cour en avait recommandé la mise en œuvre dès son rapport de 2016 consacré à France Télévisions, prenant pour exemples les réseaux locaux de la BBC et de Radio Canada ainsi que le réseau français ultramarin.

La réforme n'est pas envisagée de manière sereine au sein de Radio France. C'est pourquoi les premières annonces restent limitées à des expérimentations. Si certaines inquiétudes sont liées à la crainte du changement, il n'en reste pas moins qu'une telle évolution, impliquant des milliers de personnes partout en France, ne pourra se faire dans des conditions identiques à celles qui ont présidé à la création de la chaîne publique d'information, sans objectif ni gouvernance précisément décrites. Plusieurs voies pourraient être suivies : la création d'une filiale commune à France Télévisions et Radio France réunissant les deux réseaux ou la création de treize filiales régionales. En tout état de cause, il est urgent, au-delà des expérimentations, que le sens de cette initiative soit clarifié.

III - Le chantier de la Maison de la Radio : des risques et des incertitudes persistantes

Débuté depuis 2005, le chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio, dont la Cour avait souligné les défauts initiaux de conception, n'en finit pas de connaître des allongements de calendrier et des augmentations de dépenses. Le COM avait fixé l'objectif d'un achèvement fin 2018 : il est loin d'avoir été atteint.

A - De nouveaux retards dans la conduite des travaux

En avril 2015, le conseil d'administration avait examiné un calendrier de travaux s'achevant à l'été 2018. En avril 2017, l'achèvement a été repoussé à 2022, soit un retard de plus de trois ans et demi. De nombreux facteurs expliquent ces délais : l'incendie de 2014, le temps nécessaire aux déménagements systématiquement sous-évalué, les perturbations liées aux tensions sociales et à la grève de 2015, les effets en cascade des malfaçons du système de ventilation, les défaillances techniques de l'un des contractants, le fractionnement du désamiantage, et, enfin, l'ajout au programme de la rénovation des studios moyens.

B - Une organisation de l'opération encore problématique

En 2015, Radio France a amélioré certains aspects de la gestion du chantier comme le suivi des ordres de service (recommandation n° 12 du RPT) ou l'intégration de l'ensemble des directions de Radio France au processus de la réhabilitation. Ces progrès n'ont pas empêché une nouvelle crise en 2017 portant à la fois sur le pilotage de la réhabilitation et sur la question juridique de la continuité des marchés conclus en 2008. Du fait de la durée du chantier et de l'augmentation des coûts, dont la maîtrise ne constituait pas un objectif, les montants des marchés de 2008 se sont trouvés dépassés dans des proportions incompatibles avec le respect des règles de la commande publique.

En août 2017, les représentants de l'État au conseil d'administration ont donc confié une mission à M. Jean-Pierre Weiss, ancien directeur général de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, lui demandant d'une part, d'établir un diagnostic sur les dysfonctionnements constatés et, d'autre part, d'examiner des scénarios de sortie de crise. Rendu en octobre 2017, son rapport préconise de distinguer la conduite des travaux de réhabilitation du pilotage global de l'opération, qui induit une coordination avec l'ensemble des directions. Sur le plan juridique, il propose quatre scénarios, jouant soit la continuité, en gardant les marchés existants, soit la rupture, consistant à résilier ces marchés. La deuxième solution pouvait paraître plus sûre juridiquement mais emportait des conséquences économiques et calendaires sans doute considérables. Pour des raisons de coût et d'efficacité, le choix a donc été fait de privilégier la continuité des marchés.

S'agissant de l'organisation, Radio France a renouvelé les équipes de la réhabilitation et renforcé son pilotage. Les leçons de la crise de 2012 n'ayant pas suffi à empêcher celle de 2017, il convient toutefois de rester prudent et, de l'avis de la Cour, de procéder à un suivi annuel des recommandations du rapport Weiss.

Les retards successifs du chantier dégradent le climat social, gênent les réformes de structure et se traduisent par une augmentation continue des coûts, désormais portés à 583 M€ (alors qu'un rapport de l'inspection générale des finances de 2004 prévoyait un montant de 307,2 M€ en euros 2017). En tout état de cause, pour clarifier les conditions de financement de la fin du chantier, la Cour recommande : de présenter les coûts du chantier sur la base du « coût complet prévisionnel » préconisé par le rapport Weiss ; de préciser, phase par phase, la manière dont sont financées les différentes catégories de coûts ; de conditionner le versement par l'État des subventions d'investissement et des dotations en capital à l'avancement réel des travaux.

IV - Une situation financière inquiétante

En 2015, la Cour signalait la crise financière de Radio France. Malgré des efforts consentis par l'État, Radio France n'a pas su maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement ni le coût du chantier. En conséquence, elle se trouve à nouveau en situation de risque financier.

A - Un effort significatif de l'État

Le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019 (COM) a revu à la hausse le montant des dotations versées par l'État. En 2017, il a été complété par un avenant rendu nécessaire par la décision tardive de rénover les studios moyens de la Maison de la Radio. Pour mener ces travaux, l'entreprise aura besoin de 67,5 M€, dont 32,5 M€ sur la période 2015-2019.

Tableau n° 3 : versements de l'État à Radio France (en M€)

	2015		2016		2017		2018		Prévisions 2019	
	COM	Versé	COM	versé	COM	versé	COM	versé	COM	PLF
Fonct	577,2	572,2	577,2	577,3	577,2	577,8	585,8	586,3	594,6	582
Invt	24,6	29,6	29,6	29,6	34,6	34,6	34,6	10	24,6	10
Total	601,8	601,8	606,8	606,9	611,8	612,4	620,4	596,3	619,2	592

Source : Radio France

Contrairement au contrat précédent, les prévisions du COM 2015-2019 ont été honorées par l'État jusqu'en 2018. Celui-ci a, par ailleurs, autorisé une modification du régime de la publicité permettant à Radio France de disposer de davantage de ressources publicitaires. Elles sont ainsi passées de 40,4 M€ en 2013 à 49,5 M€ en 2017 (+ 21 %), en dépassant le plafond autorisé par le COM (42 M€).

En investissement, compte tenu des retards du chantier, l'État a diminué le versement de 24,6 M€ en 2018 et de 14,6 M€ en 2019. Était également prévue une dotation en capital de 55 M€, répartie en deux versements. En 2018, du fait des retards des travaux, seul le premier versement de 27,5 M€ était intervenu.

À partir de 2019, la dotation de l'État est appelée à baisser, ce qui va accentuer la nécessité de réaliser des économies. Ceci d'autant plus que Radio France peine à tenir son objectif de maîtrise de la masse salariale, fondée sur une diminution sous-jacente de 232 ETP, dont elle n'a réalisé que la moitié.

Tableau n° 4 : évolution des charges de personnel (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Charges de personnel</i>	384	399	390	401,2	406,2	
<i>Variation annuelle</i>		+ 3,9 %	-2,2 %	+ 2,9 %	+ 1,3 %	
<i>Objectif du COM</i>			397	402	394,6	398,2

Source : Radio France

B - Une crise financière toujours menaçante

Depuis 2014, les résultats d'exploitation et les résultats nets de Radio France sont restés négatifs, même s'ils l'ont été moins que prévu dans le COM.

Tableau n° 5 : résultats de Radio France (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat d'exploitation	-14,63	-27,46	-26,94	-22,35	
Résultat de l'exercice	-2,05	-13,88	-10,63	-4,8	
Résultat prévisionnel (COM)	na	-19,2	-16,6	-6,5	2,8

Source : Radio France

1 - Une progression des charges plus rapide que celle des produits

Malgré les efforts accomplis pour maîtriser les dépenses, l'effet de ciseau déjà constaté (augmentation des charges plus importante que la progression des ressources) affecte toujours les comptes de l'entreprise. Depuis 2013, les charges d'exploitation ont augmenté de 5,8 %, quand les produits d'exploitation ne progressaient que de 3,5 %. Les achats et les charges externes ont diminué (- 3,6 %) en grande partie du fait de la baisse des charges de diffusion (- 19 M€, dont 14 M€ résultant de l'autorisation donnée par l'État d'arrêter les ondes longues et moyennes).

Les charges de personnel, qui représentent 57 % des charges d'exploitation, ont connu une croissance de 5,8 % depuis 2013. Avec la mise en service progressive de nouvelles phases du chantier, comme avec l'inscription de nouvelles immobilisations informatiques, les dotations aux amortissements augmentent aussi selon une proportion très importante de 74 %. Enfin, les dotations aux provisions restent à un niveau élevé.

Au total, la baisse des charges de diffusion (- 19 M€) a déjà presque été absorbée par la seule hausse de la masse salariale. Les recettes publicitaires supplémentaires (+ 9,1 M€) ont elles aussi été consommées par l'augmentation générale des charges. Le calendrier des réformes annoncées paraît ainsi en décalage avec l'urgence que présente la situation financière.

2 - Un bilan financier marqué par le coût du chantier

Le coût du chantier est appelé à peser sur les comptes de l'entreprise, d'autant que Radio France a anticipé la consommation de 20 M€ sur des phases du chantier auxquels ces crédits n'étaient pas destinés¹²⁵. Alors que le chiffrage des coûts de toutes les opérations n'est pas encore disponible, le montant global du chantier s'établit désormais à 518 M€, indemnités comprises – contre 463 M€ en 2015. Si l'on ajoute les studios moyens (53 M€ prévus en 2018) et 12,3 M€ pour le clos et le couvert, le coût de la réhabilitation totale de la Maison de la Radio est, comme on l'a vu, aujourd'hui estimé à un total de 583 M€.

Sur ce montant, un total de 211,3 M€ d'investissement reste à payer (36 % du total). Pour y faire face, Radio France dispose de 15 M€ de subvention non utilisée au 31 décembre 2017, montant auquel doivent s'ajouter 27,5 M€ de dotation en capital en 2018 et 34,6 M€ de subvention d'investissement en 2018 et 2019, soit un total de 77,1 M€. 134,2 M€ restent donc à financer.

Les coûts de fonctionnement du chantier sont aussi à prendre en compte. Ils ont augmenté du fait de la mauvaise estimation des phases de déménagement et des locations. Pour les quatre prochaines années, ces coûts sont estimés à 20 M€ par an (hors dotations aux amortissements), soit un total de 80 M€ qui, ajouté aux coûts de l'investissement, aboutit à un total de 291 M€. La question du financement de ces coûts reste entière.

3 - Une situation de trésorerie critique

La trésorerie a atteint son point le plus bas à la fin 2015 (-5,55 M€) : les flux générés par l'exploitation n'étant pas en mesure de financer l'ensemble des investissements, Radio France a perçu, en plus des subventions d'investissement, un premier versement de la dotation en capital que le retard des travaux de réhabilitation par rapport au COM n'a pas conduit à décaisser entièrement (48 M€ de retards de décaissement par rapport à la prévision du COM). Pour autant, le niveau de trésorerie, déjà relativement faible en 2017¹²⁶ (13,6 M€ en moyenne soit six jours de fonctionnement), devrait désormais décroître rapidement, à mesure que les travaux vont avancer. Ce mouvement sera contenu en 2018 par le

¹²⁵ Le financement du chantier était initialement couvert par une subvention d'investissement représentant 70 % des besoins. De son côté, Radio France devait supporter 30 % de ces besoins. Unilatéralement, cette règle de partage n'a pas été respectée par l'entreprise. Le financement a été couvert à 100 % par la subvention de l'État, soulageant d'autant le résultat de Radio France.

¹²⁶ La trésorerie de Radio France a pourtant été améliorée par l'oubli de l'administration fiscale de percevoir 6,9 M€ de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises.

versement annoncé d'une deuxième part de dotation en capital (27,5 M€). Compte tenu de la baisse attendue des ressources comme des résultats d'exploitation négatifs, ce sujet risque toutefois de devenir problématique à partir de 2019, d'autant plus que l'effort général demandé aux entreprises de l'audiovisuel public doit se traduire par une décroissance des versements de contribution à l'audiovisuel public.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2014, Radio France a connu une crise financière dont les causes n'ont pas été résorbées. Malgré une remise à plat de l'apport de l'État et des efforts à fournir par l'entreprise, une amélioration progressive de la gestion et la mise en place de certaines réformes, les mêmes causes ont continué de produire les mêmes effets. Le cadre social trop rigide de l'entreprise nourrit une croissance de la masse salariale, préjudiciable aux investissements dans le numérique et aux redéploiements nécessaires. Dans ce cadre contraint, tout nouveau projet signifie de nouvelles dépenses. À cette composante structurelle s'ajoute un chantier de réhabilitation très coûteux, qui en est à sa treizième année et ne devrait s'achever qu'en 2023. Dans ce cadre, la Cour appelle à ne plus retarder les réformes de structures nécessaires, notamment en rouvrant les chantiers de la définition des emplois et du temps de travail.

En conséquence, la Cour formule ou réitère les recommandations suivantes :

- 1. (Radio France) transformer Mouv' en une antenne entièrement numérique ; mettre fin aux programmes locaux de FIP ;*
 - 2. (Radio France) moderniser le système d'information des ressources humaines ;*
 - 3. (Radio France) réviser les accords sur le temps de travail et la grille des emplois ;*
 - 4. (Radio France, ministère de la culture, ministère chargé des comptes publics) veiller à ce que le suivi annoncé du chantier soit assuré jusqu'à la fin de la réhabilitation ;*
 - 5. (Radio France, ministère de la culture) expliciter les objectifs et les modalités de rapprochement entre France Bleu et le réseau régional de France 3.*
-



Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	142
Réponse du ministre de la culture	143
Réponse de la présidente-directrice générale de Radio France.....	146

Destinataire n'ayant pas répondu

Ancien président-directeur général de Radio France

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

Nous avons pris connaissance avec intérêt de vos observations relatives à la société Radio France.

En tant qu'acteur majeur du secteur de l'audiovisuel public, Radio France est pleinement concernée par les transformations engagées par le Gouvernement visant à adapter le secteur aux enjeux de la révolution numérique tout en renforçant son rôle et sa présence notamment vis-à-vis de la jeunesse et des territoires.

Ces évolutions supposent également un rapprochement entre les acteurs de l'audiovisuel public. Au premier rang d'entre eux, Radio France et France Télévisions devront notamment développer des synergies s'agissant de leur présence et de la couverture de proximité. Ce rapprochement entre les antennes de France Bleu et la chaîne France 3 devra donner lieu à une définition préalable d'objectifs opérationnels et financiers clairs et chiffrés. La dynamique visant à faire évoluer rapidement l'offre de proximité constitue une transformation d'ampleur dont la complexité ne doit pas être sous-estimée. Le Gouvernement sera attentif à ce qu'un cadre opérationnel et financier maîtrisé soit défini.

Vous soulignez par ailleurs les difficultés et risques auxquels est confrontée Radio France et considérez que les réformes nécessaires ne sont pas assez rapidement mises en œuvre. À ce titre, vos recommandations nous paraissent pertinentes.

Nous portons une attention particulière à la trajectoire de transformation nécessaire pour moderniser le cadre de gestion et l'adapter aux évolutions du secteur. Bien qu'ayant été améliorés ces dernières années, les instruments de gestion et de contrôle peuvent être renforcés, en particulier les applications informatiques concernant la comptabilité analytique, le suivi de la trésorerie, les achats ou encore la gestion du temps et des activités.

Au-delà du bilan des audiences, très satisfaisant et prometteur pour le rôle que peut jouer la radio publique dans son écosystème, vous relevez deux difficultés majeures que sont la maîtrise de la masse salariale et la prolongation du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio. Nous partageons ce constat.

Ainsi, la transformation numérique doit donner lieu à un cadre social rénové, plus agile, qui tienne compte des nouveaux enjeux pour permettre à la société de maintenir la radio publique comme référence dans son secteur. Le Gouvernement veillera à ce qu'une réflexion de fond soit engagée rapidement sur le sujet. Ce nouveau cadre social devra permettre aux salariés de Radio France d'exercer leur métier dans de bonnes conditions tout en favorisant le décroisement des activités et une gestion modernisée des personnels et du temps de travail, donnant plus de visibilité aux gestionnaires de ressources humaines et facilitant la maîtrise de la masse salariale.

S'agissant du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio, le rapport remis par l'expert nommé par l'État a permis de dresser un état des lieux précis du sujet, comme vous le soulignez, et de déterminer un certain nombre de mesures à mettre en œuvre afin que les objectifs de maîtrise des coûts et des délais soient désormais au cœur de la gestion du chantier. Nos services sont particulièrement vigilants au suivi de ce chantier et ont à ce titre demandé à l'expert d'effectuer un travail complémentaire. Ils s'assureront auprès de la direction de Radio France que vos recommandations dans ce domaine soient suivies d'effet.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE

Les observations formulées par la Cour des comptes sur Radio France, dans le cadre du suivi du contrôle des exercices 2014 à 2017, constituent un travail d'analyse précieux dans le contexte de la transformation de l'audiovisuel public entamée par le Gouvernement.

En préambule, je ne peux que partager le constat de la Cour sur les bons résultats d'audiences des antennes de Radio France, et notamment de France Inter et France Info, dont les niveaux atteignent des records historiques depuis plusieurs mois ; je me félicite également des bonnes performances enregistrées sur le numérique.

Je note avec satisfaction que la gouvernance de la société a été nettement renforcée depuis 2015, avec notamment la mise en place de comités spécialisés sur lesquels le conseil d'administration peut s'appuyer, la refonte du règlement intérieur du conseil, ou encore l'abaissement du seuil d'examen des marchés par les instances de gouvernance de la société.

Concernant la gestion de la société, je partage l'avis de la Cour sur les avancées réalisées par Radio France en termes d'outils de gestion financière, ainsi que le renforcement du contrôle et de l'audit internes ; il en va de même de ses préoccupations concernant les nombreux chantiers à engager, notamment pour améliorer le suivi de la trésorerie, mais également pour déployer des outils de gestion des ressources humaines (recommandation n° 2).

La gestion des ressources humaines au sein de Radio France est en effet un élément essentiel de succès de la stratégie éditoriale et économique de la société pour les années à venir. C'est d'abord en identifiant puis satisfaisant ses besoins en termes d'emplois et de compétences, et notamment en formant ses personnels aux nouveaux usages, que Radio France continuera à tenir la place unique qui est la sienne dans le paysage radiophonique et numérique français. C'est par ailleurs en pilotant au mieux sa masse salariale, que la société pourra assurer son équilibre financier.

À ce titre, la Cour recommande à Radio France de réviser la grille des emplois pour la rendre compatible avec la réalité de la production radiophonique et numérique, ainsi que l'accord sur le temps de travail (recommandation n° 3).

L'un des enjeux principaux du projet de transformation de l'audiovisuel public à horizon 2022 est d'adapter les entreprises du service public à la révolution numérique, tout en inscrivant leur action, dans un cadre financier contraint. Je suis déterminé à ce que cet objectif soit atteint, sachant qu'il appartient à la société, dans son autonomie de gestion, de proposer le cadre social et le schéma d'organisation et de fonctionnement permettant d'y parvenir.

S'agissant plus précisément de l'adaptation des métiers aux transformations numériques, la signature en 2017 de l'accord sur la transition multimédia est une première avancée, qui devra connaître de nouveaux développements.

S'agissant du temps de travail, évoqué par la Cour comme un des leviers de maîtrise de la dynamique de la masse salariale, et donc de l'équilibre financier de l'entreprise, il faut noter que d'autres paramètres peuvent contribuer à la modération des charges de personnels : politique salariale, nombre d'ETP, etc. Il appartient à l'entreprise de déterminer, sur la base d'un dialogue social constructif, le meilleur équilibre entre ces différents paramètres afin de remplir ses missions tout en respectant sa trajectoire pluriannuelle de masse salariale.

La Cour formule également des recommandations quant au périmètre éditorial des antennes de Radio France, notamment de Mouv' et Fip (recommandation n° 1) et sur les modalités de rapprochement entre les réseaux France Bleu et France 3, qui gagneraient selon elle à être clarifiées (recommandation n° 5).

Les perspectives futures de Mouv' ne peuvent être examinées indépendamment de celles des autres offres de service public destinées aux jeunes adultes. L'enjeu est en effet à terme de parvenir à l'émergence d'un projet partagé pour déployer une offre puissante de l'audiovisuel public multicanale, à même de reconquérir ce public. Une décision prématurée pourrait fragiliser cette ambition.

S'agissant des décrochages locaux de Fip, la Cour note à juste titre le déséquilibre créé par l'existence de décrochages dans trois villes alors que l'antenne est diffusée dans dix agglomérations. Cette difficulté est identifiée par la société qui travaille à une stratégie d'homogénéisation du traitement de l'actualité culturelle locale sur l'ensemble de la zone de diffusion de Fip, dans le respect de son cadre budgétaire. Ce projet doit participer à l'objectif de renforcement de l'offre de proximité, qui est une des priorités du projet de transformation de l'audiovisuel public.

Le projet de rapprochement entre les réseaux France Bleu et France 3 doit contribuer à l'objectif de triplement - à terme - du nombre d'heures de programmes télévisuels régionaux. Les solutions pour y parvenir doivent être définies avec pragmatisme. À cette fin, plusieurs expérimentations seront menées d'ici la fin de l'année. Deux matinales communes seront lancées à Toulouse et à Nice début 2019, et serviront de tests sur les plans éditorial et technique. Deux régions expérimentatrices (la Bretagne et les Hauts-de-France) ont été retenues par Radio France et France Télévisions pour aller plus loin dans les synergies et proposer de nouveaux contenus communs, tant en linéaire que sur le numérique. Je serai particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre de ce rapprochement et, lorsque les expérimentations permettront d'envisager une extension des coopérations à l'ensemble du territoire, à la définition d'un cadre plus global de coopération entre les deux entreprises.

Enfin, la Cour formule des recommandations sur la conduite du chantier de la Maison de la Radio. Elle préconise notamment de veiller à ce que le suivi annoncé du chantier soit assuré jusqu'à la fin de la réhabilitation (recommandation n° 4).

À la suite de l'annonce, lors du conseil d'administration de juin 2017, de nouveaux surcoûts et de nouveaux reports de date de fin des travaux de la Maison de la Radio par rapport à l'avenant au COM signé

quelques mois plus tôt, les représentants de l'État ont décidé de confier à M. Jean-Pierre Weiss une mission d'expertise visant à mettre en évidence les raisons ayant conduit à cette situation insatisfaisante, proposer un cadre de gouvernance renforcé et permettre de choisir le scénario de poursuite des travaux à privilégier. À la suite de cette mission, la gouvernance et le pilotage du chantier ont été réformés et un nouveau cadre a été acté en février 2018. À l'occasion d'un conseil d'administration dédié au chantier de réhabilitation.

M. Weiss a été à nouveau missionné par l'État en juillet 2018 et s'est vu confier le suivi de la bonne application de ses recommandations et un rôle d'alerte sur tout nouveau risque de dérapage du chantier en termes de coûts et de délais.

Des études techniques sont en cours pour évaluer la dernière phrase du chantier. Les résultats de cette étude, attendus pour la fin de l'année, seront examinés avec la plus grande attention par les représentants de l'État au Conseil d'administration, avec l'aide de M. Jean-Pierre Weiss. Les financements permettant de couvrir les coûts pourront s'appuyer sur le recours éventuel aux différents leviers déjà prévus dans le COM 2015-2019 (subvention d'investissement; augmentation de capital, dont une tranche de 27,5 M€ reste à verser ; emprunt), selon des modalités qui pourront être arrêtées lorsque les études précitées auront été présentées. En tout état de cause, je serai attentif à ce que le chantier fasse l'objet d'un financement spécifique qui n'accroisse pas la contrainte du financement des missions de service public sur le reste du compte d'exploitation de la société.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE RADIO FRANCE

En avril 2015, le Rapport thématique sur les comptes et la gestion de Radio France était assorti de 18 recommandations que la Cour des Comptes demandait à l'entreprise de mettre en œuvre.

À l'issue du contrôle de suivi notifié en avril 2018 et qui fait l'objet d'une insertion au sein du rapport public 2019, la Cour formule 5 recommandations. Elle donne ainsi acte à l'entreprise des efforts entrepris et des résultats obtenus en moins de trois ans dans de nombreux domaines.

La réorganisation des antennes

La Cour considère que la réorganisation des antennes a été réussie. Le travail sur la gamme de radios et leur complémentarité éditoriale ainsi que le virage numérique ont permis d'atteindre des résultats inégalés tant en termes d'audiences hertziennes que d'audiences numériques. Cette tendance se vérifie d'ailleurs dans les tous derniers résultats obtenus (vague Médiamétrie 126 000 septembre-octobre 2018) se traduisent par une part d'audience cumulée de 27,1 % et une part d'audience de 26 %. Les audiences numériques continuent de progresser : franceinfo est la première marque d'actualité sur le web (19,5 millions de visiteurs uniques) et le nombre de visites sur le site et l'application de France Inter a crû de 32 % entre la rentrée 2017 et la rentrée 2018.

En ce qui concerne la progression des coûts des antennes, Radio France précise que cette augmentation est due à deux facteurs : d'une part, le périmètre des coûts affectés aux antennes a évolué sur la période de comparaison retenue par la Cour, traduisant une approche plus exhaustive des coûts et, d'autre part, l'extension de France Info vers la télévision et le numérique explique la hausse significative des coûts de franceinfo.

Dans le même temps, et à contre-courant du media radio dans son ensemble, Radio France a sensiblement rajeuni son audience. À cet égard la Cour dans sa recommandation n° 1 préconise de transformer Mouv' en une antenne exclusivement numérique. Radio France observe que le virage éditorial pris par cette chaîne porte ses fruits sur tous les supports. Le nombre d'auditeurs de Mouv' a progressé entre 2014 et 2018 de 165 000 auditeurs à 439 000 auditeurs, dans un environnement fortement concurrentiel. Chaîne largement numérique depuis sa création, Mouv' est ainsi devenue en mars 2018 le media hertzien le plus jeune de France. Les économies générées par l'abandon des fréquences hertziennes s'élèveraient à 0,9 M€, alors qu'entre 2014 et 2017, le budget de fonctionnement de la chaîne a été diminué de 0,5 M€ et les effectifs réduits, notamment par la reconfiguration de la rédaction puis sa mutualisation avec celle de France Info. La Cour recommande également la suppression des programmes locaux de Fip. Une réflexion est en cours afin de parvenir à un meilleur aménagement de la présence de Radio France dans les territoires tout en tenant compte de la trajectoire financière de l'entreprise.

La transition numérique, au cœur de la stratégie de Radio France pour les années à venir, est portée par un ambitieux projet de transformation visant à développer un media global. Il s'accompagne d'un redéploiement progressif des moyens vers la production de contenus numériques. La lecture des indicateurs de progression du budget de la direction du numérique, y compris le doublement des investissements de cette direction entre 2015 et 2017, ne traduit pas à elle seule les efforts faits ces trois dernières années pour remettre à niveau les sites et

applications du groupe. S'y ajoutent des offres spécifiques comme la plateforme de concerts francemusique.fr, les webradios de France Musique et de Fip, les podcasts natifs de France Inter et France Culture, la géolocalisation du site de France Bleu, etc.

La gestion

La Cour donne acte à l'entreprise de l'amélioration de sa gestion.

Elle insiste sur le renforcement de la gouvernance intervenue depuis 2014, et notamment sur la création de nouveaux comités spécialisés du Conseil d'administration, ainsi que sur l'effort de modernisation entrepris en matière de gestion financière. Elle note toutefois que « la remise en ordre des achats est trop lente » : cette formulation ne reflète pas les progrès accomplis grâce à une politique achats volontariste et la mise en place de nouveaux points de contrôle qui permettent un respect réaffirmé des règles de la commande publique. À titre illustratif le nombre de dossiers traités en commission interne des marchés a progressé de 93 % entre les exercices 2016 et 2017 et la couverture des achats par des marchés notifiés de 43 %. Mis en production en septembre 2018, le système d'information achats est actuellement en phase de déploiement.

Concernant les frais de mission, de déplacement et de réception, Radio France souhaite rappeler que l'activité cœur de métier de Radio France implique des déplacements nombreux tant pour la couverture de l'actualité que pour la fabrication des programmes. Il semble par ailleurs que la Cour mésestime tant les efforts de transparence que les efforts d'économie réalisés par Radio France dans ce domaine. En effet un reporting détaillé des dépenses des cadres dirigeants (qui représentent moins de 1,50 % de l'ensemble de ce type de frais), est communiqué chaque année au comité des rémunérations et le montant total de cette catégorie de dépenses pour l'entreprise a diminué de près d'un million d'euros sur la période considérée à périmètre éditorial constant.

Dans sa recommandation n° 2, la Cour invite Radio France à moderniser son système d'information ressources humaines. Il faut rappeler que la mise en œuvre d'un nouveau SI Finances, également recommandée par la Cour dans son rapport de 2015, avait été jugée prioritaire, en raison de l'obsolescence du précédent outil, afin de sécuriser la situation financière et comptable de l'entreprise. Le nouveau SI Finances étant désormais opérationnel, Radio France considère que le déploiement d'un nouvel SIRH est une priorité dans le pilotage de l'entreprise et souhaite s'assurer que l'ensemble des besoins de suivi RH sont couverts par le projet actuellement en cours.

Les réformes de structure

Le cadre social

Le modèle de production de Radio France, distinct de celui des autres sociétés de l'audiovisuel, et qui se traduit par la production de l'intégralité de ses programmes en interne, induit naturellement un pourcentage élevé de dépenses de personnel dans sa structure de charges (57 %).

La Cour note les incertitudes qui pèsent sur la question de l'intermittence et évoque l'avenant n° 2 à l'accord collectif national dans le secteur de la radiodiffusion - Salariés employés sous contrat à durée déterminée d'usage du 29 novembre 2007, avenant signé le 30 avril 2016.

Il convient de préciser que l'avenant n'a pas été signé par l'entreprise en son nom mais par le Syndicat des Médias de Service Public et que cette même entité a décidé de dénoncer cet avenant en juillet 2018 en raison des ambiguïtés de rédaction qu'il comportait qui ne permettaient aux entreprises d'en faire une application sereine.

Dans sa recommandation n° 3, la Cour préconise de réviser les accords sur le temps de travail et la grille des emplois.

La production par Radio France de l'intégralité de ses programmes en interne doit s'accompagner d'une gestion des organisations et du temps de travail permettant de répondre à une diffusion 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Compte tenu de la « sédimentation » opérée au fil du temps et de la complexité tant des régimes de congés que des organisations de travail (plus d'une quinzaine d'organisations du travail différentes), ces sujets nécessitent un travail quotidien et une régulation fine afin d'identifier les leviers potentiels d'optimisation à court terme.

En ce qui concerne la grille des emplois, la Cour rappelle les évolutions introduites par l'accord de transition multimédia signé avec les partenaires sociaux à l'été 2017, dont elle considère qu'elles ne seront pas suffisantes au regard des enjeux de mutation de l'entreprise. Radio France s'est d'ores et déjà engagée dans une démarche permettant de déterminer les évolutions souhaitables et nécessaires des métiers afin de répondre à l'ensemble des missions de l'entreprise dans le cadre de sa stratégie de transformation numérique. À partir de juin 2018 une concertation interne a été organisée via un questionnaire adressé à l'ensemble des collaborateurs, questionnaire qui a recueilli près de 1400 réponses. Sur la base des résultats de cette concertation, des ateliers réunissant 120 collaborateurs volontaires ont permis d'ouvrir 5 chantiers (programmes, information, musique, proximité, fonctions supports) afin

notamment de réfléchir sur l'évolution des offres, des métiers, des lieux et des outils de production. Cette démarche débouchera sur un plan d'actions, incluant notamment un volet formation, et fera l'objet d'un dialogue avec les partenaires sociaux, au sein des conseils sociaux et économiques mis en place après les élections professionnelles organisées en début d'année 2019.

L'organisation

Après avoir énuméré certaines des nombreuses réorganisations de périmètre et mutualisations effectuées par l'entreprise, la Cour note une progression du nombre de journalistes sur la période. Radio France souligne que cette augmentation est inférieure aux créations de postes induites par l'offre globale d'information radio-télévision-numérique portée dans le cadre de franceinfo.

Le constat de la Cour sur les formations musicales appelle de la part de l'entreprise plusieurs précisions. La loi de 1986 assigne à Radio France la mission de valoriser le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement. Pour répondre à ces missions, l'entreprise a prévu de déployer une stratégie de diffusion multicanale, intégrant sa nouvelle salle de concerts, le soutien à la programmation des principaux événements parisiens, la collaboration avec l'audiovisuel public mais également son extension numérique par la création d'une salle de musique virtuelle sur le site de France Musique en accès libre et gratuit et les tournées de ses formations en région. Afin de pouvoir assumer ce développement et l'ensemble de ces missions, Radio France a entrepris un certain nombre de réformes préconisées par la mission Gemacher (2015). Ainsi, tout en assumant une diminution des effectifs, comme l'a noté la Cour, ce qui reste un exercice délicat dans la mesure où il est indispensable de préserver l'équilibre des pupitres au sein de chaque formation, la hausse de productivité des orchestres a permis d'augmenter l'offre de concerts de 44%. Le développement des activités le weekend en direction de publics familiaux a permis de rajeunir de cinq ans le public fréquentant les concerts de la maison de la radio. Les recettes de billetterie ont augmenté sur la période de 52 %, montrant l'intérêt du public pour les concerts proposés qui soutiennent la création et l'interprétation du grand patrimoine français. Enfin, la volonté de l'entreprise de développer ses missions pédagogiques dans le domaine musical, avec notamment l'application Vox visant à faciliter l'apprentissage et l'enseignement du chant, doit également être rappelée.

Les coopérations avec les autres entreprises de l'audiovisuel

La Cour formule une recommandation n°5 centrée sur les objectifs et le pilotage du rapprochement de France Bleu et du réseau régional de France 3. Les deux entités expérimentent aujourd'hui la diffusion commune de certains contenus. Il conviendra de tirer les enseignements de ces expérimentations afin de trouver le modèle de fonctionnement le plus adapté. Comme le souligne la Cour, la coopération de deux réseaux est complexe par nature. Les 44 stations locales de proximité de Radio France, composées d'une trentaine de collaborateurs en moyenne produisant chacune intégralement 10 heures à 12 heures de programme local, soit plus de 500 heures par jour, et incluant la dimension numérique assurée par l'ensemble des collaborateurs constituent un modèle très optimisé. L'impact financier des coopérations avec France 3 devra être en conséquence évalué finement.

Le chantier de réhabilitation

Radio France a diligenté deux audits externes, le premier en 2016 sur le processus d'engagement des dépenses du chantier et le second en 2017 sur la coordination opérationnelle entre les différentes directions impliquées dans l'entreprise. Elle a ainsi pu définir une organisation répondant aux préconisations formulées par la Cour en 2015, tant en matière de contrôle interne que de conduite du chantier. En outre, Radio France s'est attachée en 2017 avant le lancement de la dernière phase du chantier à résoudre les difficultés juridiques induites par les marchés de travaux tels que conclus en 2008. Dès lors, Radio France s'est engagée pleinement et sans attendre dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'expert, Monsieur Jean-Pierre Weiss, démarche dont la Cour confirme l'intérêt dans sa recommandation n° 4. L'entreprise a construit un plan d'actions de nature à répondre à l'ensemble des préconisations du rapport, plan d'actions adopté par le conseil d'administration du 16 février 2018. L'entreprise a renforcé les modalités de pilotage du chantier et s'attache à l'actualisation pour les phases à venir du coût final estimé, du coût complet prévisionnel et du calendrier. Ce travail d'actualisation est en cours de finalisation. À cet égard, Radio France tient à souligner que le chiffrage opéré par l'IGF et mentionné par la Cour concernait un périmètre de réhabilitation a minima, très éloigné du projet adopté par le Conseil d'administration de décembre 2008, ensuite enrichi en 2012 pour intégrer les évolutions technologiques intervenues depuis la conception et mis en œuvre aujourd'hui, dont les montants ne sont pas comparables.

Par ailleurs, la Cour indique qu'il serait utile de conditionner le versement des subventions d'investissement par l'État au strict avancement réel des travaux. L'avancée réelle des travaux est d'ores et déjà prise en compte par l'État, puisque le versement de subventions d'investissement a été réduit en 2018 et 2019 et que le versement de la deuxième partie de la dotation en capital a été différé à deux reprises, et ce afin de rester au plus près des besoins de l'entreprise. Aller au-delà paraît peu compatible avec le fonctionnement du chantier qui nécessite le paiement d'acomptes réguliers aux entreprises, les mises en service n'intervenant qu'à chaque fin de phase. Ce positionnement affaiblirait encore la trésorerie de l'entreprise, que la Cour juge déjà préoccupante.

Enfin, l'analyse conduite par la Cour sur la répartition de l'effort entre l'État et l'entreprise du financement du chantier de réhabilitation ne peut être retenue. En aucun cas l'entreprise n'a manqué au principe comptable de prudence : elle s'est bien au contraire attachée à appliquer le principe de la permanence des méthodes comptables, validées par ses commissaires aux comptes, la répartition du financement devant aboutir « à terminaison » à un financement à 70 % par l'État et à 30 % par l'entreprise.

La situation financière

La Cour considère que l'État a consenti un effort significatif dans le cadre du plan d'affaires sous-tendant le COM 2015-2019. S'il est vrai que l'État actionnaire a accompagné la mise en œuvre du chantier par une augmentation de capital et des subventions d'investissement, il faut néanmoins rappeler que de 2013 à 2017, la CAP de fonctionnement a été chaque année inférieure au montant versé en 2012.

Concernant les ressources propres développées par l'entreprise, et notamment les recettes publicitaires, celles-ci ont crû dans le respect du plafond de 42 M€ autorisé par le COM, les recettes des messages d'intérêt général faisant l'objet d'une comptabilisation distincte. La différence avec les autres acteurs de la radio est par ailleurs garantie par le strict respect des volumes de diffusion.

Radio France s'est engagé dans une démarche volontariste de réduction de son déficit. Le résultat est ainsi passé de – 16 millions d'euros en 2015 à une prévision d'exécution 2018 proche de l'équilibre. Cet effort a été conduit tout en assurant le financement des surcoûts conséquents liés à la nouvelle offre franceinfo, et en assurant le développement du numérique. Cet effort résulte également d'une maîtrise accrue des effectifs CDI et CDD, dans un contexte de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La trésorerie de Radio France s'est améliorée au cours des trois dernières années, ce qui résulte toutefois en partie du décalage de certains investissements prévus sur la période. L'entreprise pilote sa trésorerie au plus près des échéances de l'entreprise, celle-ci dépendant fortement du versement régulier de la contribution à l'audiovisuel public. Outre le versement attendu de la seconde tranche de dotation en capital, la trésorerie dépendra fortement en 2019 des financements accordés par l'État ainsi que du calendrier et des coûts complets des travaux de la réhabilitation actuellement en cours de mise à jour. Pour la période restant à couvrir, l'État s'est engagé à l'occasion du Projet de Loi de Finances 2019 à mettre en place le « financement ad hoc » de la réhabilitation.

Radio France est pleinement engagée dans une stratégie volontariste de transformation numérique, dans le cadre d'une trajectoire financière exigeante de diminution de 20 millions d'euros à l'horizon 2022 de la contribution à l'audiovisuel public qui lui sera attribuée.



4

La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager

PRÉSENTATION

Le groupe Électricité de France (EDF) est le premier producteur et fournisseur d'électricité en France et en Europe, et le deuxième au niveau mondial. À la suite du mouvement de déréglementation du secteur électrique dans l'Union européenne, l'établissement public EDF, créé en 1946, est devenu en 2004¹²⁷ une société anonyme (EDF SA), dont une partie du capital a été introduite en bourse en 2005.

L'obligation de donner accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité dans des conditions non discriminatoires a parallèlement conduit à la filialisation de ses activités non-concurrentielles avec la création de RTE (Réseau de transport d'électricité) et d'ERDF (Électricité réseau distribution France) devenue Enedis.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2013 relative aux rémunérations à EDF SA pour la période 2005-2011¹²⁸, qui coïncidait avec cette période d'intense mutation, la Cour avait souligné la progression rapide de la masse salariale (+ 1 084 M€ entre 2007 et 2011, soit + 23 %), largement déconnectée des performances réelles de l'entreprise. Élevées, les rémunérations étaient en outre complétées par de nombreux avantages annexes, en matière sociale, de logement ou de tarif d'électricité.

¹²⁷ La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 transforme EDF et GDF en sociétés anonymes dont l'État détient plus de 70 % du capital (article 24).

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 2. Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour avait recommandé de mettre à plat ces avantages afin de les rendre compatibles avec les exigences d'une maîtrise plus rigoureuse de la masse salariale. Elle avait aussi invité l'entreprise à poursuivre l'effort de modernisation de sa gestion des ressources humaines en renforçant notamment les éléments de rémunération variable à la performance.

Enfin, la Cour avait pointé l'augmentation importante des rémunérations des dirigeants de l'entreprise et déploré que la recherche d'une structure de rémunération modernisée et davantage individualisée ne s'accompagne pas d'une plus grande différenciation des rémunérations en fonction des performances plutôt que de la position hiérarchique.

Le nouveau contrôle effectué par la Cour sur la période 2012-2017 montre des efforts, quoique tardifs, de maîtrise de la masse salariale (I). Cependant, malgré certains ajustements, les réformes indispensables du système de rémunération n'ont pas été engagées sur la période analysée (II). Des discussions sont actuellement en cours sur l'évolution du cadre de rémunération. La maîtrise de la masse salariale s'impose d'autant plus que la situation économique et financière de l'entreprise s'est nettement dégradée.

I - Une baisse tardive des dépenses de personnel et des évolutions limitées de la politique salariale

La progression des dépenses de personnel a été moins importante que sur la période précédente. Cette évolution repose essentiellement sur la baisse des effectifs de l'entreprise. En revanche, la rigidité du système de rémunération existant et le maintien d'une politique salariale avantageuse n'ont pas permis d'aller plus loin dans la maîtrise de la masse salariale.

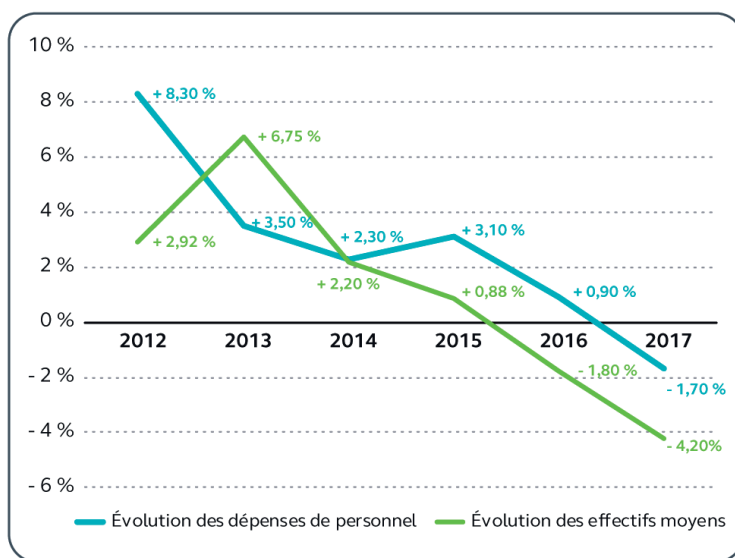
A - Une baisse des dépenses de personnel liée principalement à la diminution des effectifs

Entre 2007 et 2011, les dépenses de personnel d'EDF SA ont augmenté de 1 084 M€ (+ 5,7 % par an en moyenne). Si cette progression s'est ralentie entre 2011 et 2017 (+ 2,3 % par an en moyenne), l'évolution n'a pas été uniforme sur la période. En effet, jusqu'en 2015, les dépenses

ont continué à progresser de 3,4 % en moyenne par an, avant de commencer à se stabiliser en 2016 puis de baisser nettement en 2017.

La baisse constatée en 2017 découle largement de celle des effectifs résultant, sur la période, de deux mouvements contraires : une augmentation des effectifs entre 2011 et 2014, puis une décreue amorcée en 2015, qui s'est intensifiée en 2016 et 2017 (- 4 192)¹²⁹.

**Graphique n° 1 : évolution des dépenses de personnel
et des effectifs moyens annuels (en %)**



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

Note : en 2013, le périmètre des effectifs a été élargi avec la prise en compte des apprentis. À périmètre inchangé, les effectifs de 2013 s'élevaient à 65 777 soit + 1474 par rapport à 2012 (+ 2,3 %).

L'effondrement des recrutements (passés de 4 000 par an en moyenne entre 2012 et 2014 à près de 1 700 en 2017), combiné à une vague importante de départs à la retraite, spontanés ou encouragés par des dispositifs d'accompagnement de fin de carrière, ont permis le recul global des effectifs.

¹²⁹ Le nombre de personnels non statutaires en contrat à durée indéterminée a toutefois augmenté de 14 % de 2012 à 2017, mais leur nombre (486 en 2017) reste marginal.

B - Un système rigide qui favorise le maintien de rémunérations élevées

Les rémunérations des salariés d'EDF reposent sur un dispositif statutaire complexe, largement régulé au niveau de la branche. Cette situation tend à rigidifier l'évolution des dépenses de personnel et contribue à maintenir un niveau élevé de rémunération au sein de l'entreprise.

1 - Un cadre juridique qui reste à rénover

a) Un système qui laisse une place insuffisante aux accords d'entreprise

La très grande majorité (90 %) des salariés d'EDF est régie par le statut du personnel des industries électriques et gazières (IEG) approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946. Ce statut a été progressivement complété par de nombreuses instructions internes à l'entreprise qui ont eu tendance à accroître les avantages octroyés aux salariés.

Depuis la création par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 d'une branche professionnelle organisée, les accords de branche peuvent « compléter, dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires (...) »¹³⁰. Le champ de la négociation de branche couvre aussi désormais la modification des textes pris par EDF dans le prolongement du décret de 1946.

Compte tenu du poids de la négociation de branche, elle-même contrainte par les dispositions statutaires, l'entreprise dispose de marges de manœuvre plus limitées que dans les autres branches de l'économie non régulée.

b) Un système de rémunération complexe et rigide

La rémunération des personnels repose sur un salaire de base¹³¹, commun à tous les salariés statutaires de la branche des IEG, auquel sont affectées des majorations, variables en fonction de l'ancienneté et du niveau hiérarchique.

¹³⁰ Article L.161-1 du code de l'énergie.

¹³¹ Le salaire national de base (SNB) est de 505,23 € depuis le 1^{er} janvier 2019.

Ce système de grille salariale se caractérise par une importante rigidité dans l'évolution des rémunérations :

- la progression des salaires à l'ancienneté est automatique et mise en œuvre de façon identique pour tous les salariés¹³², quels que soient leurs fonctions et leur positionnement hiérarchique ;
- la négociation salariale est morcelée entre le niveau de branche et le niveau d'entreprise :
 - la modification de la grille salariale, l'évolution du salaire national de base et la progression minimale des mesures individuelles (promotions et avancements) relèvent d'une négociation annuelle au niveau de la branche des IEG ;
 - les mesures individuelles relèvent de l'entreprise dans le cadre du taux de progression minimal fixé par la branche. Elles se traduisent par une augmentation minimum de la rémunération de 2,3 %, sans que l'employeur puisse moduler ce taux.

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour avait recommandé que le champ de l'accord d'entreprise soit élargi face à une concurrence qui s'accroît et à une différenciation de plus en plus grande des entreprises de la branche, qui ne facilite pas le consensus entre elles.

Cette recommandation, qui implique autant les acteurs de la branche que les pouvoirs publics, n'a pas été suivie d'effet. Elle reste d'actualité en raison du contexte concurrentiel de plus en plus tendu entre les acteurs de la branche et de la nécessité de donner des marges de manœuvre à EDF, pour lui permettre de s'adapter à sa situation économique et financière particulière, marquée par d'importantes fragilités.

Un contexte financier difficile

Le contrôle effectué par la Cour s'inscrit dans une nouvelle période de mutations, porteuse de défis majeurs pour l'entreprise, qui a défini, en 2015, une démarche globale de transformation dénommée CAP 2030.

Le marché de l'électricité a connu, depuis le 1^{er} janvier 2016, une étape supplémentaire de libéralisation avec la fin des tarifs régulés « jaune » et « vert »¹³³. Dans ce contexte plus concurrentiel, EDF a perdu près de 100 000 clients chaque mois en moyenne au cours de l'année 2017, et subit la baisse des prix apparue fin 2015 sur le marché de gros de l'électricité.

¹³² Le changement d'échelon intervient tous les quatre à cinq ans selon les échelons.

¹³³ Les tarifs jaunes concernent les professionnels dont les compteurs électriques ont une puissance comprise entre 36 et 250 kVA (kilovoltampère). Les tarifs verts s'appliquent aux compteurs électriques d'une puissance supérieure à 250 kVA.

La situation financière du groupe s'en ressent : après une augmentation de 10 % entre 2012 et 2015, l'excédent brut d'exploitation a baissé de 22 % entre 2015 et 2017. Parallèlement, l'endettement financier net s'est élevé en 2017 à 33 Md€ tandis que les flux de trésorerie restent négatifs, notamment en raison d'investissements élevés.

L'entreprise a mis en place des mesures de redressement à partir de 2016. Elle prévoit notamment de réduire les charges opérationnelles de 1 Md€ à l'horizon 2019 par rapport à 2015, la cession d'au moins 10 Md€ d'actifs d'ici 2020 et une baisse des investissements nets. L'État a soutenu ces efforts en participant à l'augmentation de capital lancée en 2017 à hauteur de 3 Md€.

À ces difficultés financières s'ajoutent les incertitudes relatives aux évolutions de la politique énergétique nationale, notamment quant à la place future du nucléaire dans le « mix énergétique » et aux hypothèses de fermetures de centrales.

2 - Des rémunérations qui restent supérieures à celles du secteur privé

Les rémunérations mensuelles brutes¹³⁴ moyennes sont de 4 908 € en 2017. L'augmentation est marquée pour les cadres, notamment à partir de 2016, sous l'effet des mesures salariales accordées dans le cadre du passage au forfait jours (voir *infra*).

Tableau n° 1 : rémunération mensuelle brute moyenne

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cadres	6 170	6 167	6 200	6 169	6 501	6 717
Maîtrise	3 584	3 559	3 574	3 570	3 618	3 693
Exécution	2 156	2 122	2 147	2 180	2 232	2 335
Total	4 472	4 479	4 529	4 553	4 761	4 908

Source : bilan social

Il ressort d'études comparatives réalisées par le cabinet Deloitte que les rémunérations totales à EDF se situent en moyenne 8 % au-dessus de la médiane des rémunérations totales d'entreprises du secteur de l'énergie pour les non cadres et 10 % pour les cadres (hors cadres dirigeants).

¹³⁴ Les rémunérations mensuelles moyennes comprennent le salaire de base, les différentes primes et indemnités versées aux salariés ainsi que les aides familiales.

A minima, en se fondant sur le chiffre de 8 % correspondant à l'écart le plus faible pour les non cadres, ces écarts par rapport à la rémunération totale médiane du secteur conduisent à estimer un surcoût de masse salariale pour EDF SA de 290 M€.

C - Une politique salariale favorable

Les rémunérations des salariés statutaires d'EDF SA reposent sur un système de grille qui détermine leur rémunération fixe. Cette rémunération fixe est ensuite complétée par, notamment :

- une rémunération variable liée à la performance individuelle ;
- une rémunération variable liée à la performance collective (intéressement) ;
- des rémunérations complémentaires liées aux contraintes particulières des métiers de la production (services continus ou astreinte), à l'organisation du travail (heures supplémentaires) ou destinées à encourager la mobilité.

1 - Une progression des rémunérations qui reste supérieure à l'inflation

Entre 2006 et 2011, la progression des salaires à l'ancienneté et les différentes mesures salariales ont permis des gains de rémunération variant selon les années de + 3,95 % à + 5,1 %.

Entre 2012 et 2017, l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) a été moins rapide. La progression du salaire national de base a fléchi de façon continue jusqu'en 2016 et a été nulle en 2017. De même, l'augmentation des mesures individuelles a été moindre que sur la période 2006-2011 où elle variait entre + 2,05 % et + 3,60 % selon les années. En revanche, les mesures accordées aux cadres (cf. *infra*) ont pesé fortement sur la progression des salaires en 2016.

Tableau n° 2 : évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), en %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Ancienneté</i>	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
<i>Salaire national de base</i>	1,30	0,80	0,30	0,30	0,20	0,00
<i>Grille (revalorisation)¹³⁵</i>	0,30	-	0,30	-	0,30	-
<i>Mesures individuelles¹³⁶</i>	1,70	1,50	1,55	1,75	1,55	1,20
<i>Divers</i>	0,10	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05
<i>Mesures spécifiques cadres</i>	-	-	-	-	1,50	0,87
Total	3,95	2,95	2,80	2,70	4,15	2,67
<i>Inflation</i>	2,00	0,90	0,50	0,00	0,20	1,00
Total RMPP retraité de l'inflation	1,95	2,05	2,30	2,70	3,95	1,67

Source : Cour des comptes d'après les données EDF et INSEE (inflation)

L'évolution de la RMPP témoigne globalement d'un effort de maîtrise, que la comparaison avec l'inflation, en forte chute sur la période, conduit néanmoins à relativiser. À l'exception de 2017, l'évolution de la RMPP, inflation déduite, est sur la période analysée aussi dynamique qu'au cours de la période précédente. Or, 1 % de hausse de mesures salariales équivaut à 55 M€ de dépenses de personnel en plus (hors cotisations sociales).

2 - Un coûteux accord sur le forfait jours des cadres

L'accord d'entreprise du 22 février 2016 a substitué au dispositif existant sur le temps de travail des cadres un système de forfait jours, comme cela se pratique dans la plupart des grandes entreprises¹³⁷. La signature de cet accord a notamment été motivée par l'existence de risques contentieux sur le temps de travail des cadres.

¹³⁵ Les modifications de grille résultent de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement mises en place suite à la réforme des retraites de 2008. Ces mesures ont permis des revalorisations salariales en 2012, 2014 et 2016.

¹³⁶ Avancements au choix et promotions.

¹³⁷ Le forfait jours permet de déroger à la durée hebdomadaire du travail applicable dans l'entreprise, en fixant notamment un nombre de jours travaillés dans l'année. À EDF, le forfait de référence a été fixé à 209 jours.

a) Des mesures d'accompagnement coûteuses

Afin d'emporter l'adhésion, cet accord a été accompagné d'une série de mesures particulièrement avantageuses pour les cadres, dont notamment :

- l'augmentation de la rémunération fixe de 4,6 % ;
- la création d'une prime d'autonomie, composée d'une part fixe de 4 % du salaire brut annuel et d'une part variable de 0 à 2,5 % du salaire annuel brut sur 12 mois ;
- le paiement des jours supplémentaires travaillés aux mêmes conditions que les heures supplémentaires ;
- des mesures exceptionnelles d'alimentation des comptes épargne-temps (CET).

L'accord forfait jours conclu en 2016, s'il a permis d'éteindre un risque contentieux, dont le montant apparaissait toutefois incertain et évalué de manière très imprécise par EDF¹³⁸, a coûté :

- au titre de dépenses exceptionnelles non reconductibles : 71 M€ en 2017 ;
- au titre de dépenses récurrentes, à compter de 2017 : 239 M€.

b) Des gains de productivité incertains

L'accord a permis de supprimer les dispositifs indemnitaires destinés à compenser la charge de travail des cadres, entraînant une économie annuelle d'environ 36 M€.

L'entreprise estime également que la réforme permettra une augmentation de la durée du travail des cadres qui devrait induire, selon ses estimations, des économies à hauteur de 98 M€. Néanmoins, la réalisation de ces économies potentielles n'interviendra que si les gains de productivité obtenus par l'allongement de la durée moyenne du travail des cadres se traduisent par le non-remplacement des départs, à due proportion du gain de productivité réalisé.

¹³⁸ Le coût financier des infractions avait été estimé par l'entreprise à 2,3 M€ et celui du paiement des heures supplémentaires des cadres entre 100 et 200 M€ par an.

3 - Une rémunération de la performance individuelle qui reste insuffisante

Dans le rapport public annuel de 2013, la Cour notait que les sommes consacrées aux mécanismes de rémunération variable de la performance étaient en forte augmentation depuis 2005. Elle relevait néanmoins qu'à la différence de nombreuses entreprises, EDF se caractérisait par l'attribution de primes à une fraction importante de salariés, pour des montants individuels encore faibles.

S'agissant plus particulièrement des cadres dirigeants, la Cour avait formulé deux recommandations :

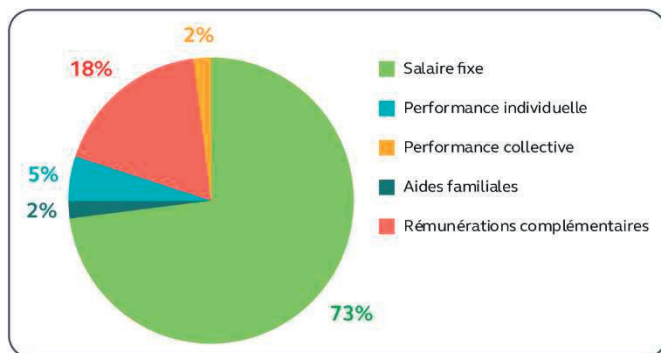
- poursuivre la différenciation des rémunérations, en rémunérant la performance plutôt que la position statutaire ;
- fixer des objectifs de part variable suffisamment ambitieux pour justifier la notion même de part variable.

a) Une part qui reste limitée dans les rémunérations globales

Entre 2012 et 2017, les sommes consacrées aux rémunérations variables individuelles des salariés statutaires ont progressé de 24 %, avec la mise en place de nouveaux dispositifs plus ciblés sur les enjeux des métiers.

Néanmoins, leur part dans les rémunérations globales des salariés statutaires ne progresse que de façon marginale pour atteindre 4,7 % en 2017.

Graphique n° 2 : structure de la rémunération globale des salariés sous statut



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

Sur la période analysée, l'entreprise n'a pas mis en place des dispositifs plus ciblés qui permettraient de faire évoluer de façon significative la structure des salaires. Un projet de réforme du cadre de la rémunération variable fait néanmoins actuellement l'objet de discussions au sein du groupe EDF.

b) Des pratiques managériales à faire évoluer

L'attribution des primes apparaît encore trop largement guidée par des automatismes et une progression linéaire des carrières. Pour les cadres dirigeants en particulier, les pourcentages d'atteinte des objectifs restent toujours très proches du plafond. De même, les instructions internes destinées à renforcer la sélectivité dans l'attribution des bonus sont largement restées sans effet.

Dans ces conditions, la part variable de la rémunération continue d'apparaître comme une rémunération complémentaire plutôt que comme un instrument managérial destiné à distinguer les salariés les plus performants.

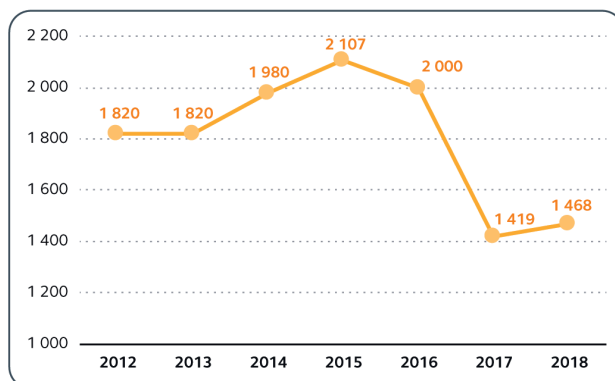
4 - Des conditions moins avantageuses pour la rémunération variable collective

Les salariés d'EDF ont accès à un dispositif d'intéressement qui repose sur des accords d'entreprise d'une durée de trois ans.

À la différence des autres composantes de la rémunération, la rémunération collective est en baisse sur la période analysée. Le montant annuel moyen de la prime d'intéressement a varié entre 1 820 € et 2 107 € jusqu'en 2016. En 2017 et 2018, il a diminué de près de 30 % par rapport à 2016 pour s'établir respectivement à 1 419 € et 1 468 €. Cette baisse résulte des mauvais résultats financiers de l'entreprise et de la chute de la production d'électricité. À titre de comparaison, les primes d'intéressement versées dans le secteur privé s'élevaient en 2016 à 1 734 € en moyenne par salarié¹³⁹.

¹³⁹ DARES résultats, *Participation, intéressement et épargne salariale en 2016, Les sommes distribuées aux salariés progressent pour la troisième année consécutive*, n° 040, août 2018.

Graphique n° 3 : évolution du montant moyen des primes d'intéressement



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

La baisse des primes d'intéressement s'est accompagnée, pour les versements effectués par les salariés sur le Plan épargne groupe (PEG) ou le plan d'épargne retraite collectif (PERCO), d'une politique d'abondement de l'entreprise moins favorable. Les taux d'abondement sur intéressement sont en effet passés de 80 % en 2012 à 50 % en 2017.

5 - Des rémunérations complémentaires foisonnantes et coûteuses

Les compléments de rémunération couvrent plus d'une centaine de primes et indemnités. Celles-ci sont de nature très diverses, notamment : compensation des conditions très contraignantes d'exercice des métiers de la production d'électricité, aides à la mobilité des salariés, indemnités de départ à la retraite.

L'ensemble de ces rémunérations représentent un montant total de 681 M€ en 2017, soit près du quart des rémunérations fixes. Insuffisamment pilotées et contrôlées, elles sont en augmentation de près de 30 % depuis 2012. Elles contribuent aussi à alimenter les différences salariales entre hommes et femmes.

Aucune réforme significative n'est intervenue pour mesurer l'efficacité des dispositifs existants, les simplifier et limiter le coût de ces rémunérations qui relèvent, par ailleurs, autant du complément de salaire que de la compensation de réelles sujétions.

Dans le prolongement du rapport particulier sur le temps de travail du groupe EDF¹⁴⁰, il doit être mis fin, en particulier, au régime exorbitant du droit commun sur les heures supplémentaires¹⁴¹, qui conduisent à des dépenses importantes (77 M€ à EDF SA) alimentées de surcroît par une augmentation continue du volume d'heures, notamment dans les métiers de la production.

II - Une accumulation d'avantages qui appelle des réformes ambitieuses

Les avantages en nature résultent des dispositions du statut de 1946 et des textes internes à l'entreprise pris pour leur application. Le statut prévoit également que ces avantages bénéficient aussi bien aux agents en activité qu'aux agents retraités relevant du régime spécial des IEG et pouvant justifier d'au moins 15 ans de services. Cette spécificité a un coût : le montant total des engagements pour avantages postérieurs à l'emploi s'élevait à 6,9 Md€ (hors retraites) au 31 décembre 2017.

A - L'avantage énergie : coûteux et disproportionné

1 - Un avantage très largement ouvert

Cet avantage se caractérise par les éléments suivants :

- gratuité de l'abonnement ;
- fourniture d'électricité à un tarif préférentiel (4 % environ du tarif de base), qui n'a jamais été revalorisé, contrairement à ce que prévoyait les textes internes ;
- exonération des taxes (le tarif préférentiel étant réputé toutes taxes comprises).

¹⁴⁰ Ayant conduit à la publication d'un référé : *Les temps de travail dans les principales entreprises du groupe EDF*. 16 septembre 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴¹ Le décompte des heures supplémentaires est effectué au-delà de l'horaire programmé pour la journée et non au-delà de la durée hebdomadaire ou du cycle de travail. Un salarié ayant effectué 35 heures de travail hebdomadaire peut donc percevoir des heures supplémentaires si certaines heures ont été réalisées en dehors de l'horaire habituel de travail. Par ailleurs, le statut prévoit des taux de majoration (entre 50 % et 125 %) supérieurs à ceux de droit commun prévus par le code du travail.

L'avantage est ouvert pour la résidence principale comme pour les autres résidences (résidences secondaires, voire résidences à caractère occasionnel). Il s'applique de façon déplafonnée sans prendre en compte le niveau effectif de la consommation d'électricité.

Une réforme avait été engagée en 2010 visant à revaloriser et indexer les tarifs, ainsi qu'à intégrer les taxes dans la facturation des salariés. Elle a été abandonnée à la suite d'un mouvement social. Depuis, il n'y a pas eu de nouvelles tentatives en raison, selon EDF, de l'opposition des personnels mais aussi de l'absence de consensus au sein de la branche et de soutien véritable de la part des pouvoirs publics.

2 - Un avantage non évalué à sa valeur réelle

L'avantage consenti aux salariés est fiscalisé et soumis à cotisations sociales. Depuis 2014, les barèmes fiscal et social sont identiques, suivant en cela la recommandation de la Cour. Ils ont également été revalorisés.

Néanmoins, les barèmes retenus restent toujours déconnectés de l'avantage réellement accordé, c'est-à-dire de la différence entre ce que le salarié aurait dû payer au titre de sa consommation effective et ce qu'il paie concrètement, sans qu'il soit possible d'estimer précisément cet écart.

En effet, EDF affirme ne pas connaître la consommation réelle de chacun des bénéficiaires. L'évaluation de l'avantage est ainsi fondée de manière très approximative sur la composition du foyer, sans tenir compte de la surface occupée ou des appareils connectés.

3 - Un coût exorbitant pour l'entreprise

Le coût pour l'entreprise résulte à la fois du manque à gagner sur les montants facturés au titre de l'abonnement et des tarifs, ainsi que de l'obligation qui pèse sur elle d'acquitter les taxes en lieu et place des salariés et retraités bénéficiaires de l'avantage.

Après application des clés de calcul conventionnelles au sein de la branche et au sein du groupe, ce manque à gagner est évalué à 295 M€ pour l'année 2017.

L'avantage en nature pèse aussi dans les engagements de l'entreprise en faveur des retraités et futurs retraités. Les engagements correspondant à l'avantage énergie représentaient ainsi 2,95 Md€ au 31 décembre 2017.

L'existence d'un avantage tarifaire non plafonné à la fourniture d'électricité et de gaz est aujourd'hui difficilement compréhensible. Il peut conduire à une consommation excessive et en tout état de cause n'incite pas à la modération, en contradiction avec l'objectif politique de transition énergétique dont les entreprises se font par ailleurs les championnes auprès de leurs clients.

B - De nombreux avantages complémentaires

Les développements ci-après ne couvrent pas tous les avantages dont bénéficient les salariés statutaires d'EDF. Ne sont notamment pas développées les spécificités liées aux régimes de protection sociale, à l'exception de celle du régime de retraite. De même, les avantages servis par les institutions sociales du personnel¹⁴² ne sont pas analysés dans le cadre du présent document.

1 - Les spécificités onéreuses du régime de retraite

Les salariés statutaires d'EDF bénéficient d'un régime spécial de retraite, géré par une caisse autonome, la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Longtemps très spécifiques, ses règles convergent progressivement depuis 2008¹⁴³ vers celles du régime général, quoiqu'avec retard, qu'il s'agisse de l'âge minimum de départ à la retraite ou du nombre de trimestres à cotiser.

L'âge minimal de départ pour les « sédentaires »¹⁴⁴ atteindra 62 ans en 2022 contre 2017 pour la fonction publique et pour le régime général. Le nombre de trimestres à cotiser rattrapera celui du régime général à compter de 2019, pour s'établir à 167 trimestres, avant de poursuivre sa progression au même rythme. Ce nombre ne peut d'ailleurs plus, pour les agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2009, être réduit par l'application des bonifications, qui permettaient de « gagner » un trimestre pour six travaillés sur un poste dit actif.

¹⁴² Les institutions sociales du personnel gèrent pour le personnel et les pensionnés de la branche des industries électriques et gazières les activités sociales habituellement gérées par les comités d'entreprise ainsi que des prestations complémentaires en matière d'action sanitaire et sociale.

¹⁴³ Décret n° 2008-1514 du 30 décembre 2008 relatif à certains régimes spéciaux de sécurité sociale et au régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

¹⁴⁴ Les emplois des salariés sont classés en services actifs ou sédentaires en fonction de leur pénibilité.

Demeurent cependant certaines spécificités. Les agents d'EDF conservent la possibilité de partir de manière anticipée à la retraite, et ce jusqu'à cinq ans avant l'âge de départ des « sédentaires », à condition d'avoir accumulé 17 années de services actifs. La retraite est par ailleurs calculée, comme pour la fonction publique, à un taux de 75 % s'appliquant à la moyenne des six derniers mois de salaire, treizième mois inclus mais primes exclues.

Le maintien de ces spécificités a un coût. Contrairement à d'autres régimes spéciaux, tels ceux de la RATP ou de la SNCF, leur financement n'est cependant pas assumé par l'État. Il l'est directement par les entreprises et, de manière complémentaire, par les consommateurs au travers d'une taxe, la contribution tarifaire d'acheminement¹⁴⁵, directement prélevée sur leurs factures d'électricité et de gaz.

EDF prend ainsi à sa charge un coût annuel évalué à 800 M€, ce qui représente un engagement à long terme de 22,6 Md€, soit presque l'équivalent des provisions du groupe pour « déconstruction et derniers cœurs »¹⁴⁶ (25,3 Md€), ou encore les deux-tiers de sa dette financière.

2 - Une politique familiale toujours très favorable

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour recommandait de réexaminer la politique familiale au regard de son coût et des évolutions de la structure familiale.

Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet.

Un accord de branche du 15 décembre 2017 a contribué à moderniser la politique familiale de l'entreprise. Les différentes formes d'unions sont désormais prises en compte. Les dispositifs de soutien à la parentalité offrent plus de souplesse en permettant d'opter, soit pour des jours de congé supplémentaires, soit pour des chèques emplois-service financés à 80 % par l'entreprise.

Néanmoins, si les modalités d'octroi reflètent mieux les réalités familiales actuelles, le niveau de ces avantages n'a que peu évolué. Ainsi, les primes pour événements familiaux restent très élevées : un mois de

¹⁴⁵ Selon le ministère de la transition écologique et solidaire, cette contribution représenterait, « pour un ménage moyen de l'ordre de 2 % de sa facture d'électricité (de 8 € à 30 € TTC / an selon la puissance souscrite) ».

¹⁴⁶ Ces provisions permettent de couvrir les charges qui résulteront de la déconstruction des centrales nucléaires dont l'arrêt aura été prononcé et de la mise au rebut du combustible partiellement consommé à l'arrêt définitif du réacteur (dernier cœur).

salaire pour l'indemnité d'union¹⁴⁷ ; un mois et demi de salaire (au lieu d'un mois précédemment) pour la naissance du premier enfant et un mois pour les naissances suivantes¹⁴⁸.

Le coût total de ces aides a atteint 68,1 M€ en 2017, soit plus de 1 000 € par salarié et par an, en moyenne. Les avantages accordés restent très largement supérieurs à la pratique courante, et se cumulent avec un régime très avantageux de congés pour événements familiaux, déjà mis en évidence par la Cour.

3 - Un parc de logements pléthorique

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour avait recommandé que le bénéfice d'un logement et/ou de l'avantage logement soit réservé aux agents qui en ont besoin en raison des contraintes de leurs fonctions.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

L'entreprise a précisé les catégories de salariés qui devaient bénéficier d'un logement de façon prioritaire (agents de conduite, d'exploitation et de maintenance). En revanche, elle estime que la situation géographique des sites de production, loin des zones urbaines, justifie la possibilité, pour les autres salariés du parc d'exploitation, d'être attributaires d'un logement à loyer modique.

Le nombre de logements mis à disposition des salariés a continué à progresser (14 480 en 2017), en raison notamment des erreurs de calibrage dans les calendriers de livraison des programmes de nouveaux logements et de restitution des anciens.

Parallèlement, les aides au logement, destinées en principe à favoriser la mobilité, ont continué à progresser sans que leur efficacité au regard de cet objectif ne soit évaluée.

Au total, les avantages liés au logement représentent pour EDF une charge de 295 M€, en augmentation de plus de 11 % par rapport à 2011.

¹⁴⁷ L'indemnité de mariage qui existait précédemment était de deux mois de salaire et pouvait être versée plusieurs fois dans la carrière.

¹⁴⁸ Elles étaient d'un mois et demi pour les deuxième et troisième enfants et deux mois à partir du quatrième enfant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les baisses d'effectifs engagées à partir de 2015 ont contribué à contenir l'augmentation des dépenses de personnel. Néanmoins, elles n'ont pas été accompagnées par les réformes indispensables de la politique salariale. L'entreprise continue d'offrir des rémunérations élevées et une série d'avantages, sans équivalent, dont bénéficient salariés et anciens salariés, largement déconnectées des performances de l'entreprise.

L'existence d'une grille de rémunération complexe et rigide, le poids de l'ancienneté dans l'évolution des rémunérations et l'éclatement des négociations salariales entre la branche et l'entreprise au détriment de cette dernière, constituent un jeu de contraintes fortes qui vont à l'encontre d'un véritable pilotage de la masse salariale.

Ce constat a déjà été formulé à plusieurs reprises par la Cour mais ses recommandations sur ce dernier point n'ont pas été suivies d'effet. Elles restent d'actualité et requièrent l'implication des acteurs de la branche comme des pouvoirs publics.

Insérée désormais pleinement dans un environnement concurrentiel et confrontée à la dégradation de sa situation financière, l'entreprise ne peut plus se contenter du statu quo et doit rénover rapidement et en profondeur son système de rémunération. Aussi, la Cour émet-elle à l'attention de l'entreprise et des pouvoirs publics les recommandations suivantes :

- 1. faire évoluer le cadre juridique des rémunérations afin d'élargir le champ de la négociation d'entreprise et d'introduire plus de souplesse dans le système de rémunération ;*
 - 2. accroître la part de la rémunération variable dans la rémunération totale ; renforcer la différenciation dans l'attribution des primes ;*
 - 3. simplifier les dispositifs de rémunérations complémentaires et mieux les cibler, afin d'en diminuer le nombre et le coût ;*
 - 4. supprimer par étapes l'avantage énergie, en mobilisant les leviers suivants : réduire ou mettre fin à l'avantage au-delà d'un certain niveau de consommation d'électricité, mettre en place un mécanisme d'indexation des tarifs, laisser les taxes sur l'énergie à la charge des salariés ;*
 - 5. adapter le dimensionnement du parc de logements pour répondre exclusivement aux besoins des salariés soumis à des contraintes de fonctions.*
-

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire	174
Réponse du ministre de l'économie et des finances	174
Réponse du président-directeur général d'Électricité de France (EDF) .	176

Destinataire n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics

Destinataire n'ayant pas répondu

Commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE)

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

Je partage globalement l'analyse de la Cour sur la nécessaire modernisation du système de rémunération et des avantages du secteur de l'énergie, et notamment, dans le cadre de la transition énergétique, de toute évolution allant dans le sens d'une maîtrise de la consommation énergétique.

Toutefois, il convient de rappeler que depuis la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, le sujet des rémunérations et des avantages en nature sous ses différents aspects relève de la négociation collective de branche.

Toute évolution sur l'encadrement des avantages, définis aujourd'hui au niveau de la branche, nécessite par conséquent un accord préalable des partenaires sociaux. Ce sujet fait l'objet d'une sensibilité particulière dans un contexte social globalement tendu (ouverture à la concurrence de la production et de la vente, baisse de la part du nucléaire, etc.).

En ce qui concerne l'avantage énergie, il convient de rappeler qu'il est bien soumis à prélèvement fiscal (impôt sur le revenu et TVA) ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements sociaux. Sa valorisation est fixée chaque année par un barème validé par le ministère de l'économie et des finances et par le ministère des solidarités et de la santé.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part sur les points du ressort du ministère de la transition écologique et solidaire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Comme l'agence des participations de l'État (APE) a déjà eu l'occasion de le souligner dans sa réponse du 5 octobre dernier au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes relatif à la masse salariale du groupe EDF, j'approuve l'appréciation générale de la Cour des comptes sur la nécessité d'approfondir et de sécuriser dans la durée les efforts entrepris par EDF au cours des dernières années en termes de maîtrise de sa masse salariale.

Plus spécifiquement, les recommandations émises par la Cour appellent les observations suivantes, déjà formulées en grande partie dans la réponse de l'APE au relevé d'observations provisoires d'octobre :

- *J'adhère à la recommandation n° 1 relative à la nécessaire évolution du « cadre juridique des rémunérations afin d'élargir le champ de la négociation d'entreprise » et au besoin « d'introduction de souplesse dans le système de rémunération », mais dans une perspective de moyen terme, compte tenu de la forte sensibilité sociale attachée à ces sujets. En effet, des négociations au niveau de l'entreprise offriraient davantage de souplesse et seraient plus efficaces pour le groupe EDF, comme cela a été pratiqué dans d'autres secteurs ouverts à la concurrence. À cet égard, l'évolution du système de rémunération est une nécessité pour EDF à moyen terme, afin de se rapprocher des coûts de ses concurrents, en particulier dans l'activité de commercialisation où l'entreprise est dorénavant soumise à une pression concurrentielle forte.*
- *S'agissant de la recommandation n° 2 relative au nécessaire accroissement « de la part de la rémunération variable dans la rémunération totale » et au renforcement de « la différenciation dans l'attribution des primes », je souscris à la nécessité de ces mesures pour développer une gestion plus incitative des ressources humaines et contribuer à l'attractivité du groupe EDF.*
- *S'agissant de la recommandation n° 3 relative à la « simplification des dispositifs de rémunérations complémentaires », je comprends le constat de la Cour sur la faible lisibilité des dispositifs de rémunération complémentaire. Je souligne toutefois la nécessité de ces dispositifs de rémunération complémentaire, qui compensent certaines situations au travail, avec un objectif différent de la rémunération variable (liée à la performance individuelle).*
- *S'agissant de la recommandation n° 4 relative à la suppression par étapes de l'avantage énergie, je partage avec la Cour la nécessité d'examiner en priorité les mesures visant une meilleure maîtrise de la consommation dans le cadre de la politique de transition énergétique.*
- *S'agissant de la recommandation n° 5 relative au parc de logements destiné à certains salariés du groupe soumis à des contraintes de fonctions, je constate que des efforts d'amélioration de la gouvernance et du pilotage du parc de logements ont été mis en œuvre, et qu'il convient de les poursuivre, en particulier pour réduire la taille de ce parc.*

Enfin, plusieurs observations de la Cour appellent le commentaire suivant :

- l'affirmation selon laquelle « les réformes indispensables du système de rémunération n'ont pas été engagées » est inexacte, notamment dans la mesure où un projet de réforme du cadre de la rémunération variable fait l'objet de discussions au sein du groupe EDF.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

Ce rapport appelle de ma part trois observations principales.

1 - La gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale de l'entreprise ont connu des inflexions significatives depuis 2015, comme la Cour l'avait préconisé dans son précédent rapport :

- *Les effectifs d'EDF se sont vus réduits de plus de 5 600 postes en trois années. Cette baisse s'est poursuivie en 2018, afin d'adapter l'entreprise à son environnement concurrentiel.*
- *La masse salariale a continué à progresser jusqu'en 2016, mais elle se contracte désormais en valeur absolue. À cet égard, on rappellera qu'EDF a procédé en 2017, dans le cadre de la branche professionnelle, à un gel, inédit dans son histoire, du salaire national de base.*
- *Le régime spécial de retraites applicable aux agents d'EDF connaît depuis une dizaine d'années des réformes successives qui le rapprochent progressivement du régime général.*

2 - La rénovation du cadre social ne saurait être appréciée isolément. Elle s'inscrit dans une démarche globale de transformation de l'entreprise dans toutes ses composantes et doit être appréciée à cette aune. Ainsi, dans le cadre de son plan - CAP 2030 - l'entreprise :

- *a engagé une mise à niveau sans précédent de la sûreté et des performances industrielles de son parc nucléaire, qui la place au premier rang des exploitants au monde, s'est fortement développée dans les énergies renouvelables aussi bien en France qu'à l'international, en confrontant ses offres à celles d'une concurrence exigeante et en se positionnant comme un acteur majeur de la transition énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique.*
- *a maintenu en France une qualité de service et un niveau de prix de l'électricité, qui supportent très avantageusement la comparaison avec ceux enregistrés dans les autres pays développés.*

Cette transformation en profondeur ne serait pas possible sans un engagement élevé de ses salariés, qui est un point fort de l'entreprise, reconnu et apprécié de tous les Français, et qu'il est indispensable de préserver.

3- La Cour des comptes invite à plus d'ambition dans la transformation du pacte social de l'entreprise. La direction d'EDF, ainsi que l'ensemble de la communauté humaine qui compose l'entreprise, entendent pleinement son message et contribueront à relever collectivement les défis environnementaux, économiques et sociaux qui en découlent.

EDF poursuivra résolument les adaptations nécessaires de son pacte social. Cette évolution de l'entreprise, qui ne pourra être menée à bien qu'à condition d'être soutenue sans ambiguïté par son actionnaire de contrôle, se déroulera en cohérence et au rythme des réformes portées par les pouvoirs publics, comme nous le faisons actuellement pour la convergence des différents systèmes de retraite. Elle s'appuiera sur les discussions qui devront s'organiser au sein de la branche professionnelle et sera fondée sur un dialogue responsable avec les salariés et leurs représentants.

Je puis vous assurer que notre détermination et notre engagement sont à la hauteur du message de la Cour des Comptes.



5

Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro

PRÉSENTATION

Le Syndicat mixte des transports en commun (SMTC), devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017, est l'autorité organisatrice des mobilités de l'aire urbaine toulousaine. Quatre établissements publics de coopération intercommunale (Toulouse métropole, la communauté d'agglomération du Murétain, le SICOVAL¹⁴⁹, le SITPRT¹⁵⁰), regroupant 109 communes, lui ont délégué leur compétence « transports urbains ».

La mise en œuvre de la politique des transports en commun qu'il définit a été confiée à deux structures : d'une part, Tisséo Voyageurs, établissement public à caractère industriel et commercial en charge de l'exploitation du réseau de métro, de bus et de tramway ; et, d'autre part, la SMAT (devenue Tisséo Ingénierie), société publique locale, qui réalise les infrastructures de transport en convention de mandat pour le compte de Tisséo collectivités.

En 2013¹⁵¹, la Cour avait souligné les insuffisances de la politique de mobilité de la quatrième aire urbaine de France, où moins de 18 % des 3,8 millions de déplacements quotidiens se font en transport en commun, et seulement 8 % des flux domicile-travail, quand ce taux est compris entre 11 % et 15 % à Bordeaux, Nantes et Strasbourg et dépasse 15 % à Grenoble, Lille et Lyon. Elle avait notamment relevé les faiblesses de l'organisation institutionnelle des transports publics, caractérisée par l'incohérence des périmètres d'intervention des personnes publiques, la

¹⁴⁹ Communauté d'agglomération du sud-est Toulousain rassemblant 36 communes.

¹⁵⁰ Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine regroupant 10 communes.

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transport et l'inadaptation des statuts. Elle avait également souligné le poids des contraintes financières sur les investissements à venir.

Alors que la métropole toulousaine est aujourd'hui asphyxiée par la circulation automobile, 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires sont prévus à l'horizon 2030. Dans le cadre de la nouvelle mandature, le syndicat a arrêté, en 2017, un plan de déplacements urbains 2020.2025.2030 pour un coût estimé à 3,8 Md€, dont 2,33 Md€ consacrés à une troisième ligne de métro.

À la lumière de ces dernières décisions, et six ans après son premier rapport, la Cour est conduite à faire plusieurs constats : le nouveau plan de déplacements urbains, articulé autour de cette troisième ligne de métro, est un pari sur l'avenir, dont le financement n'est pas encore stabilisé (I) ; dans ce contexte, la maîtrise des coûts d'exploitation du réseau, insuffisante jusqu'en 2016, constitue un enjeu essentiel (II).

I - Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

Le réseau de transport en commun, exploité par Tisséo Voyageurs, s'articule en 2018 autour des infrastructures suivantes :

- deux lignes de métro : la ligne A, inaugurée en 1993 et prolongée en 2003, dessert le sud-ouest et le nord-est de l'agglomération toulousaine. Elle compte 12,5 km de voies et 18 stations. La ligne B inaugurée en 2007 dessert l'agglomération dans un axe nord/sud sur 15 km en 20 stations ;
- un réseau de bus comptant 67 lignes urbaines et 73 lignes affrétées (dont 19 lignes régulières, 9 lignes de transport à la demande et 25 lignes scolaires) ;
- un train urbain, correspondant à une partie de la ligne de chemin de fer à l'ouest de l'agglomération (ligne C), qui est intégré au réseau et peut être emprunté avec un ticket de bus/métro/tramway ;
- deux lignes de tramway : la ligne T1 desservant la banlieue nord-ouest, mise en service en décembre 2010 ; la ligne T2 (Envol), reprenant en partie la ligne T1, mise en service en 2015 et qui dessert l'aéroport de Toulouse.

Carte n° 1 : principales lignes structurantes (métro, tramway, lignes Linéo) du réseau de transports toulousains Tisséo au 1^{er} juillet 2018



Source : Tisseo

En choisissant en 2017 de construire une troisième ligne de métro, Tisséo Collectivités a écarté les solutions alternatives, et notamment celle dite de l'« étoile ferroviaire » consistant à accroître l'offre ferroviaire entre Toulouse et sa grande banlieue.

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le plan de déplacements urbains (PDU) arrêté en 2012 privilégiait les transports en commun de surface. Il ambitionnait de créer un maillage de la métropole renforcé par des pôles d'échanges multimodaux.

Ce PDU n'a été mis en œuvre que pendant un peu plus d'un an, jusqu'à l'élection en mars 2014 d'une nouvelle équipe municipale. Les réalisations ont donc été limitées. Le projet de réseau de lignes de bus à haut niveau de service, qui devait « circuler prioritairement sur les principales pénétrantes avec des transports en commun en site propre (TCSP) » à l'horizon 2015-2020, a ainsi été revu, avec un abandon des TCSP au profit d'aménagements spécifiques sur les tronçons les plus engorgés¹⁵².

Enclenchée en 2015, la révision du PDU a abouti en 2017 à l'adoption du projet « mobilités », après que la commission d'enquête publique a émis un avis favorable, assorti de deux réserves et de neuf recommandations.

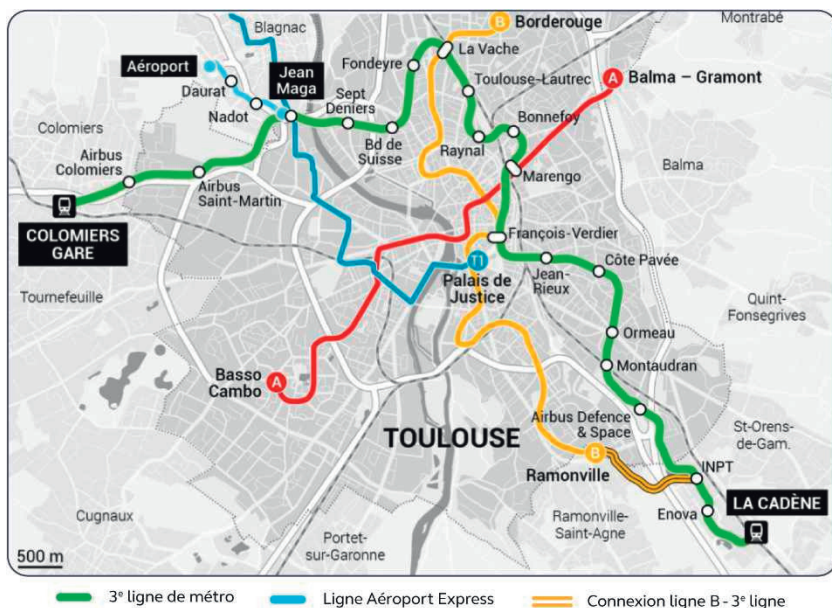
Ses grandes orientations diffèrent très sensiblement du PDU 2012. Elles s'articulent autour de la construction d'une troisième ligne de métro, dite TAE (Toulouse Aerospace Express). Effectué avant la finalisation des études relatives à la solution alternative de l'« étoile ferroviaire », ce choix s'est traduit par l'abandon de plusieurs projets, dont le prolongement de la ligne B du métro¹⁵³ et l'aménagement en site propre de lignes de bus, pour lesquels plus de 23 M€ de dépenses avaient été engagées.

Ce projet « mobilités » a pour ambition la desserte des principaux bassins d'emploi, par une solution rapide et capacitaire, en se concentrant sur un arc nord-ouest/sud-est, de Colomiers à Labège, qui passe par les pôles aéronautiques et aérospatiaux, pour un coût estimé à 3,8 Md€.

¹⁵² Le PDU 2012 a, en outre, permis d'étendre le réseau de tramway (ligne T2 « Envol » qui dessert l'aéroport) et de mener à bien les études portant sur le doublement de la ligne A du métro, dont les travaux sont en cours (2017-2019).

¹⁵³ Auquel est venu se substituer un projet de connexion de la ligne B du métro avec cette future troisième ligne de métro TAE.

Carte n° 2 : tracé de la future troisième ligne de métro



Source : Tisseo (11 juillet 2018)

Il prévoit l'articulation de la troisième ligne de métro avec le réseau ferroviaire au moyen de cinq nœuds d'interconnexion. Pour les zones non desservies par le métro, il retient, notamment, l'installation d'un téléphérique urbain, premier tronçon de la ceinture sud, et le déploiement de lignes de bus « Linéo ».

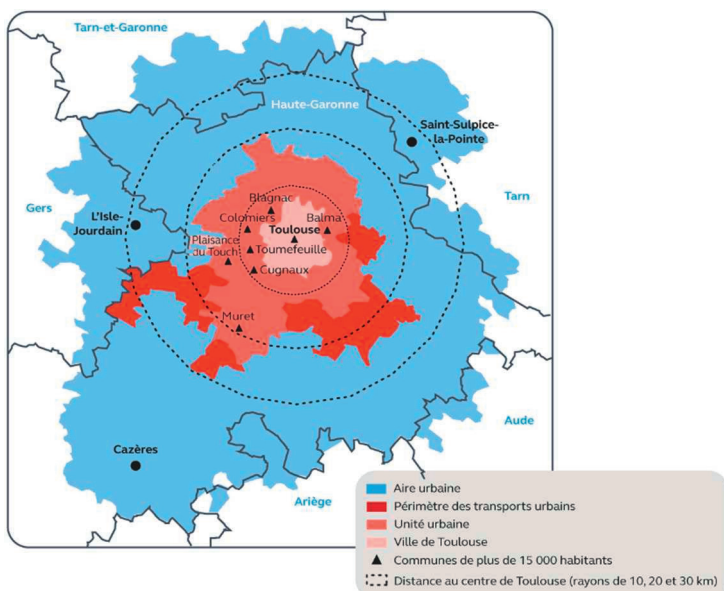
Le projet « mobilités », en particulier la ligne TAE, a été conçu comme un levier de maîtrise de l'étalement urbain, conformément aux orientations des pactes urbains¹⁵⁴. Les projets d'infrastructures programmées vont desservir davantage des quartiers en devenir ou à fort potentiel de développement que des quartiers déjà fortement urbanisés.

¹⁵⁴ Ils visent à favoriser un développement urbain dense, en priorité le long des grandes infrastructures de transport existantes ou en projet, dans la lignée du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération toulousaine.

Un périmètre des transports urbains étendu

Le champ d'intervention de Tisséo Collectivités englobe 996 400 habitants et s'étend sur près d'un quart des 453 communes de l'aire urbaine toulousaine.

**Carte n° 3 : périmètre des transports urbains
au sein de l'aire urbaine toulousaine**



Source : CRC Occitanie

Lecture : le périmètre des transports urbains inclut l'unité urbaine de Toulouse (en orange et rose sur la carte) et des communes situées à l'extérieur de l'unité urbaine (en rouge).

Ce périmètre concerne ainsi les trois quarts de la population de l'aire urbaine et 22 % de sa superficie, soit un niveau élevé de couverture par rapport aux principaux réseaux urbains de province.

Tableau n° 1 : caractéristiques des aires urbaines et des périmètres de déplacements urbains afférents pour les principaux réseaux de province

	Aire urbaine			Périmètre PDU			
	Population 2014	Nombre de communes	Surface aire urbaine	Population PDU (2014, sauf *)	% par rapport à l'aire urbaine	Surface PDU	% par rapport à l'aire urbaine
Lyon	2 265 375	514	6 019 km ²	1 523 113	67%	750 km ²	12%
Marseille	1 734 992	90	3 173 km ²	1 046 000 (*2012)	60%	605 km ²	19%
TOULOUSE	1 312 304	453	5 381 km²	1 016 591	77%	1 191 km²	22%
Bordeaux	1 196 122	255	5 613 km ²	761 000	64%	570 km ²	10%
Lille	1 182 127	125	925 km ²	1 140 000	96%	611 km ²	66%
Nice	1 006 289	129	2 585 km ²	538 555	53%	1 465 km ²	57%
Nantes	934 165	114	3 302 km ²	619 640	66%	523 km ²	16%

Source : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2014

Entre 2010 et 2015, ce périmètre a enregistré une progression de plus de 14 500 habitants en moyenne chaque année (+ 1,5 % par an). Mais ce dynamisme démographique n'est pas homogène en fonction de la distance à la ville-centre : si la densification de la capitale régionale est réelle, elle se fait à un rythme plus modéré que l'étalement urbain. Les besoins de mobilité se sont donc accrus en deuxième couronne, notamment pour les déplacements domicile-travail.

B - Les incertitudes du projet « mobilités »

Si le projet « mobilités » est ambitieux dans son principe, un certain nombre d'incertitudes demeurent s'agissant des conditions de sa mise en œuvre. La principale tient à la capacité du projet à orienter vers les transports en commun une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens à l'horizon 2030, alors que la troisième ligne de métro aura la capacité d'absorber 200 000 nouveaux déplacements.

Cette question n'est pas sans lien avec l'amélioration de la desserte de la ceinture sud-ouest, pour laquelle le projet « mobilités » prévoit l'installation d'un téléphérique urbain sud assorti d'hypothèses d'extensions ultérieures, sans garanties de mise en œuvre. Il s'agit pourtant d'un enjeu de desserte important, puisqu'un tiers des emplois du périmètre de transport urbain (PTU), soit 165 000 emplois, sont localisés dans un corridor allant des zones économiques de Saint-Martin du Touch/Basso Cambo à celles de Montaudran/Rangueil, en passant par l'Oncopole (Institut universitaire du cancer).

Elle n'est pas non plus sans lien avec l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la région et la métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa grande banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne. Selon la région, il conviendrait d'expérimenter, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, un nouveau modèle de gouvernance inspiré par celui en vigueur en Île-de-France.

Essentielle pour rabattre les voyageurs vers le métro ou le tramway, l'attractivité à venir du dispositif de maillage des bus Linéo est, elle aussi, incertaine. Héritage du précédent PDU, ce réseau a été adapté : les parcours entièrement en site propre ont été abandonnés au profit de parcours dits « optimisés ». Destiné à structurer le réseau de l'agglomération toulousaine selon 10 radiales d'ici 2020, ce maillage comptait 5 lignes fin 2017, avec un nombre d'utilisateurs supérieur à celui du tramway, mais le temps de parcours était fortement pénalisé par la congestion de la circulation sur certains tronçons.

La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) relevait, par ailleurs, en 2017, que le projet « mobilités » « n'est pas en mesure d'inverser la courbe de dégradation globale des principaux paramètres engageant la qualité environnementale du territoire »¹⁵⁵. Elle pointait une augmentation à terme de la population exposée au bruit et une croissance du trafic routier de 17 % (exprimé en véhicules/kilomètre), notamment concentré sur le réseau « voies rapides urbaines », ce qui laisse augurer une accentuation des plages horaires de congestion routière.

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Le financement de ce projet « mobilités », qui s'établit à 3,864 Md€¹⁵⁶, est encore loin d'être stabilisé. La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 reste à confirmer. L'évolution des recettes commerciales est fondée sur l'hypothèse d'un nombre de passagers qui passerait de 183 millions en 2016 à 296 millions en 2030, soit une hausse de 62 % justifiée par la croissance démographique,

¹⁵⁵ Avis du 2 mars 2017.

¹⁵⁶ Le montant total du PDU est de 4,5 Md€, dont 3,86 Md€ à la charge de Tisséo Collectivités.

l'amélioration de l'offre et l'augmentation de la part modale des transports en commun¹⁵⁷.

Une augmentation de 70 M€ de la participation annuelle demandée à Toulouse Métropole

Depuis le retrait en 2007 du département de la Haute-Garonne des instances syndicales, le poids de Toulouse Métropole est prépondérant tant dans la gouvernance, puisqu'il compte 14 représentants sur les 20 membres du comité syndical, que pour sa contribution au syndicat, soit 101,6 M€ en 2017 et 97,4 % des contributions des collectivités membres. Quant aux entreprises implantées sur le territoire de la métropole, elles paient 89 % du total du versement transport. Cette situation est conforme à la réalité économique et démographique de ce territoire.

La prospective financière de Tisséo Collectivité prévoit une forte hausse de la contribution de ses collectivités membres, qui passerait de 100 M€ en 2017 à 180 M€ par an à compter de 2026. Cette augmentation devrait essentiellement peser sur Toulouse Métropole, dont il est attendu une hausse de la contribution annuelle de plus de 70 M€ d'ici à 2026. Un tel effort imposera à l'établissement public de faire des choix difficiles portant sur les autres politiques dont il a la charge, au moment où il vient de signer un contrat avec l'État prévoyant un objectif d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement de 1,35 % par an pour la période 2018-2020.

S'y ajouterait la contribution du SICOVAL à hauteur de 6,6 M€, sous condition de la réalisation de l'interconnexion entre les lignes de métro B et la future troisième ligne au niveau de la station INPT¹⁵⁸, qui constituera alors un pôle d'échange de niveau métropolitain.

Le plan de financement prévisionnel fait appel à deux autres ressources. Il s'agit, d'une part, des subventions d'équipement à hauteur de 700 M€, dont 320 M€ de financement de l'Union européenne et de l'État : à ce jour, ne seraient acquis que 368 M€, dont 150 M€ sur 15 ans de la région Occitanie et 200 M€ sur 15 ans du département de la Haute-Garonne¹⁵⁹. Il s'agit, d'autre part, d'une augmentation de l'endettement, qui porterait l'encours de dette à plus de 2,5 Md€ de 2024 à 2027, avec un pic à 2,92 Md€ en 2026. La durée apparente de la dette demeurerait

¹⁵⁷ Qui atteindrait alors 20 % contre 13 % aujourd'hui.

¹⁵⁸ Station devant desservir l'Institut national polytechnique de Toulouse.

¹⁵⁹ Ce département, dans un courrier du 24 juin 2016, fait dépendre son engagement financier de la réalisation de sept conditions.

supérieure à 15 ans entre 2024 et 2029 ; elle atteindrait 19 ans en 2026, soit des niveaux particulièrement élevés.

Tel qu'il se présente, ce plan de financement prévisionnel n'est pas dénué de risques. Il doit être stabilisé.

Demeure, enfin, un aléa fort sur le coût final de la troisième ligne de métro, dont l'estimation, déjà réévaluée à 2,33 Md€ en 2017, n'a pu être finalisée faute d'achèvement des études techniques préalables. Il importe, pourtant, d'avoir une vision précise de l'intégralité des coûts induits d'aménagement avant la mise en œuvre d'un projet dont la réalisation contraindra les équilibres financiers des collectivités membres de Tisséo Collectivités pendant les 25 prochaines années.

Cet aléa est d'autant plus élevé que les procédures de marchés adoptées par Tisséo Ingénierie, en ne satisfaisant pas à l'obligation d'allotir, ont *de facto* favorisé le regroupement de grandes entreprises dans un secteur déjà oligopolistique. Cette situation a eu pour effet de réduire la concurrence : tel est notamment le cas du marché de maîtrise d'œuvre « génie civil » de la troisième ligne, qui a fait l'objet d'une déclaration sans suites en décembre 2017. En conséquence, Tisséo Collectivités a annoncé en octobre 2018 que la troisième ligne de métro serait livrée en 2025, avec un an de retard.

En dépit de l'adoption en 2018 de procédures d'allotissement plus conformes à la réglementation, une incertitude subsiste sur le niveau de concurrence et le prix des offres qui en résulteront.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

Si le plan de financement de la troisième ligne de métro reste à finaliser, nul doute qu'il aura une incidence majeure sur les finances des collectivités membres de Tisséo Collectivités. En maîtrisant les coûts d'exploitation du réseau, le syndicat éviterait à ses membres d'avoir, en sus, à accroître le montant de leur participation pour équilibrer les comptes de Tisséo Voyageurs.

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

Le contrat de service public qui lie Tisséo Collectivités et Tisséo Voyageurs¹⁶⁰ stipule le montant de la rémunération, forfaitaire et variable, versée à l'EPIC. Il fixe aussi les tarifs et les objectifs qui lui sont assignés. Ce contrat laisse Tisséo Collectivités supporter l'essentiel des aléas d'exploitation. Tisséo Voyageurs, pour sa part, n'investit pas et, jusqu'en 2016, voyait ses coûts d'exploitation couverts par la rémunération que lui versait le syndicat.

Les produits commerciaux s'élevaient à 78,2 M€ en 2016. Ils provenaient des recettes du trafic à hauteur de 72,8 M€ et couvraient 30 % des charges d'exploitation du réseau, alors que la couverture moyenne des charges des sept principaux réseaux de province s'élevait à 35 %. Si ces produits ont progressé entre 2012 et 2016 de 8,1 %, c'est en raison de la hausse de fréquentation du réseau. 181 millions de titres ont été validés en 2016 sur l'ensemble du réseau métro, tramway, bus¹⁶¹.

Les charges de personnel ont en effet augmenté de 21 % sur la période et les charges d'affrètement des lignes d'autobus de 27 %.

La progression du nombre des lignes d'autobus concédées aurait dû se traduire, *a minima*, par un ralentissement de la progression de la charge salariale. Tel n'est pas le cas. Au demeurant, le coût de production par kilomètre du réseau d'autobus affrété, de 2,25 € en 2016, est inférieur de moitié au coût de production par kilomètre du réseau directement pris en charge par Tisséo Voyageurs, soit 4,91 € cette même année.

Ce constat met en évidence l'ampleur des marges de progrès à accomplir pour parvenir à une organisation plus efficiente. La poursuite du mouvement de hausse des charges de personnels observé pendant la période ne serait pas soutenable. À ce titre, mérite d'être relevée une inflexion significative de la politique salariale en 2016.

De 2012 à 2016, la contribution de Tisséo Collectivités à l'exploitation des transports urbains a progressé de 18,6 %. Pour contenir cette augmentation du montant de la contribution forfaitaire qu'il verse à sa régie, le syndicat cherche à faire tendre les coûts d'exploitation de Tisséo Voyageurs vers ceux, nettement inférieurs, du réseau sous-traité. Il

¹⁶⁰ Le premier contrat couvrait la période 2010-2016, le second la période 2017-2021.

¹⁶¹ Le métro représente toujours le mode prépondérant de déplacement avec 61 % des validations. La part des déplacements en autobus augmente sur la période pour atteindre 32 % en 2016. Elle est de 6 % pour le tramway la même année.

n'exclut pas de sous-traiter une plus large part du réseau à des prestataires privés.

Le réseau toulousain souffre également d'une insuffisance de recettes : comparé avec les quatre autres principaux réseaux de province pour l'exercice 2014, il génère la plus faible recette commerciale par déplacement.

Tableau n° 2 : recettes commerciales par déplacement des principaux réseaux de transport urbains français¹⁶²

	Lyon	Marseille	Lille	Nice	Toulouse
Recettes commerciales (k€)	198 230	111 449	86 110	42 863	73 723
Déplacements (en milliers)	273 848	103 853	128 113	53 154	123 858
Recette moyenne par déplacement	0,72 €	1,07 €	0,67 €	0,81 €	0,60 €

Source : CEREMA, 2014

Cette situation trouve sa cause dans la politique de gratuité et le niveau élevé du taux de fraude. Sur le premier point, la Cour avait relevé en 2013 que près d'un voyageur sur trois n'avait pas à acquitter un titre de transport, en bénéficiant d'une gratuité totale. Des catégories de voyageurs très larges (jeunes, personnes âgées) ont continué à bénéficier de ces avantages, sans considération de leurs revenus, avec un taux de gratuité totale et non compensée qui s'établissait à 27 % en 2016. En juillet 2017, un nouveau système de tarification intégrant une approche par niveau de ressources a été mis en œuvre. L'augmentation annuelle moyenne globale des tarifs de 3 % prévue au contrat devrait se poursuivre jusqu'en 2030¹⁶³.

Par ailleurs, Tisséo Voyageurs estime que la fraude concernait en 2016 plus de 7 % des voyageurs et évalue sa perte de recettes entre 5 et 7 M€ par an. Un renforcement des contrôles apparaît nécessaire, ainsi que l'amélioration du taux de recouvrement des amendes, aujourd'hui inférieur à 50 %. Les dispositions prévues par la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités ont d'ores et déjà été mises en œuvre.

¹⁶² Le ratio de recette moyenne par déplacement a depuis évolué favorablement à Toulouse puisqu'il s'élève à 0,66 € en 2017.

¹⁶³ Le titre de transport coûte 1,70 € à Toulouse. Il coûte 1,50 € à Rennes, 1,60 € à Lyon, 1,65 € à Lille et 1,90 € à Paris.

B - Un produit de versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Le versement transport¹⁶⁴, qui s'élevait à 245 M€ en 2016, constitue la première source de financement de Tisséo Collectivités. Son produit par habitant, soit 120,04 € en 2015, était le plus élevé des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Entre 2012 et 2016, il a représenté en moyenne 99,4 % de la rémunération forfaitaire versée à Tisséo Voyageurs, en charge de l'exploitation du réseau. En 2015, le taux de couverture des charges d'exploitation par le versement transport s'établissait à 95,3 % à Toulouse, contre 71 % en moyenne s'agissant des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Tableau n° 3 : part du versement transport dans le financement des grands réseaux de transports urbains de province en 2015

	Versement transport (en M€)	Progression du VT 2015/2009	Charges de l'exploitant (en M€)	VT / charges de l'exploitant	Produit de VT par habitant du RT-AOM (en €)
Lyon	285,9	19,9 %	381,7	74,9 %	114,17
Toulouse	236,9	34,4 %	248,7	95,3 %	120,04
Lille	223,01	27,4 %	335,7	66,4 %	97,23
Marseille	174,8	40,7 %	351,9	49,7 %	82,05
Bordeaux	166,6	35,6 %	207,9	80,1 %	108,26
Rennes	102,2	27,6 %	113,8	89,8 %	116,26
Nice	75,4	31,6 %	142,8	52,8 %	69,38
Moyenne	180,7	0,3	254,6	71,0 %	101,06

Source : CRC Occitanie, à partir de l'annuaire statistique (2010-2015) du CEREMA

Le produit du versement transport a connu une progression de 10,3 % entre 2012 et 2016, à taux inchangé depuis le 1^{er} juin 2011, en dépit de la diminution de l'assiette engendrée par le relèvement du seuil d'assujettissement, passé de 9 à 11 salariés en 2015. Cette croissance est

¹⁶⁴ Le versement transport (VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics qui emploient au moins onze salariés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités. Avant le 31 décembre 2015, le seuil d'assujettissement au VT était de neuf salariés.

liée au dynamisme de l'activité économique de l'agglomération toulousaine, notamment des entreprises du secteur aéronautique et spatial. Elle a néanmoins été sensiblement inférieure à l'augmentation de la rémunération forfaitaire versée par Tisséo Collectivités à Tisséo Voyageurs en vertu du contrat de service public, passée de 204,4 M€ à 242,5 M€ entre 2012 et 2016, soit une croissance de 18,6 % liée à la dérive des coûts d'exploitation et à la faiblesse persistante des recettes commerciales.

C - Des modalités de financement problématiques

La participation des collectivités adhérentes à l'exploitation du réseau s'élève à 168,67 € par habitant, soit un niveau proche de la moyenne des autres grands réseaux métropolitains (174,76 €). Assurant en moyenne 24 % des produits de gestion courante de Tisséo Collectivités, elle s'est élevée à 102,6 M€ en 2016, en provenance, pour l'essentiel, de son principal contributeur, Toulouse Métropole, à hauteur de 100 M€. La ville de Toulouse a toutefois participé à cette charge, quoique de manière peu transparente, sous la forme d'une réfaction de l'attribution de compensation reversée à la commune par la métropole, à hauteur de 20 M€ en 2009, puis de 15 M€ jusqu'en 2014.

Pour limiter la progression des contributions de ses collectivités membres, Tisséo Collectivités a obtenu la neutralisation partielle des dotations aux amortissements de la ligne B du métro. Elle procède d'une autorisation accordée à titre dérogatoire par le ministre en charge de l'économie en 2007. Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables : d'une part, elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscriit la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux ; d'autre part, elle instaure un amortissement variable, dont le montant s'est élevé à 10 M€ chaque année depuis 2012, à l'exception de l'exercice 2013 où elle a été de 8 M€, sans que soit connue la justification de telles fluctuations.

Le préfet de la Haute-Garonne a continué à accorder cette dérogation tous les ans à partir de 2007. Elle a été *a minima* injustifiée en 2012, 2013 et 2014, exercices où le montant du résultat a excédé celui de la neutralisation des amortissements. En moyenne, entre 2012 et 2016, le montant du report à nouveau a progressé de 15,6 M€, ce qui ne rendait pas nécessaire une telle neutralisation. La Cour ne peut que recommander l'abandon d'une telle pratique, qui n'est pas mise en œuvre pour les autres grands réseaux de transport. Si elle devait être maintenue, elle ferait courir

à Tisséo Collectivités le risque d'une augmentation sensible des contributions des collectivités membres pour financer le remboursement en capital d'une dette destinée à s'accroître fortement dans les années à venir¹⁶⁵ (cf. *supra* I - C).

Par ailleurs, deux autres mécanismes pèsent indûment sur les finances de Tisséo Collectivités.

En premier lieu, alors que des opérations d'aménagement relatives aux transports, qui incluent des aménagements de l'espace urbain, sont réalisées sous convention de maîtrise d'ouvrage avec Toulouse Métropole, les charges relatives aux opérations de voirie, aux interventions sur les réseaux et aux équipements connexes sont supportées par Tisséo Collectivités. Elles relèvent pourtant de la compétence de Toulouse Métropole. Il en résulte que plus de 46 M€ d'immobilisations inscrites au bilan de Tisséo Collectivités concernent des équipements dont le syndicat n'a ni la propriété, ni la gestion opérationnelle et qui sont sans lien avec les transports en commun.

En second lieu, Toulouse Métropole verse sa contribution avec près de 18 mois de retard, de sorte que Tisséo Collectivités assume, depuis 2014, la charge d'une part significative de la trésorerie de l'établissement public (100 M€ en fin d'exercice, et ponctuellement jusqu'à 180 M€).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constats effectués par la Cour en 2013 restent, pour l'essentiel, d'actualité. En raison de la croissance démographique de l'aire urbaine toulousaine, qui touche en particulier la deuxième couronne, la demande de mobilité tend à croître, mais l'usage des transports en commun par les habitants, notamment pour les trajets domicile-travail, reste faible.

Dans ces conditions, le choix de la construction d'une troisième ligne de métro constitue un pari sur l'avenir. S'il traduit l'ambition de mieux maîtriser l'étalement urbain, la capacité de ce projet à orienter une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens vers les transports en commun reste incertaine, de même que l'aptitude des collectivités à en assurer le financement à hauteur de 3,864 Md€.

¹⁶⁵ La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 fait apparaître que les dotations aux amortissements (hors neutralisation), devraient être, dès 2021, inférieures à l'annuité en capital de la dette à financer.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. *stabiliser les engagements financiers attendus de l'État au projet « mobilités 2020.2025.2030 » ;*
2. *mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation comptable des amortissements de la ligne B.*

À la région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

3. *se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.*

À Tisséo Collectivités :

4. *mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du projet « mobilités ».*

À Tisséo Voyageurs :

5. *accroître l'efficiencia de la gestion du réseau Tisséo métro/tram/bus.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre, auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire chargée des transports	196
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	197
Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre auprès du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales	197
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	198
Réponse du président du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) / Tisséo collectivités	200
Monsieur le directeur général de Tisséo voyageurs.....	209

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Ancien président du Syndicat Mixte des Transports en Commun

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
ET DE LA MINISTRE, AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE CHARGÉE DES TRANSPORTS**

L'agglomération toulousaine connaît en effet un important dynamisme démographique et économique, l'aire urbaine s'étendant sur 30 kilomètres autour de Toulouse et gagnant 20 000 habitants par an. Aussi, malgré un réseau de transport en commun de qualité avec deux lignes de métro et deux lignes de tramway, le réseau routier principal de l'agglomération sature aux heures de pointes. Il paraît dès lors nécessaire de poursuivre les investissements dans les transports collectifs afin d'éviter que les conditions de déplacements des Toulousains ne constituent un frein au développement économique de cette aire urbaine.

Tisséo Collectivités a ainsi révisé son plan de déplacements urbains en 2017. Le principal projet qui y est inscrit consiste en la réalisation d'une troisième ligne de métro de 27 kilomètres pour un montant estimé à ce stade à 2,33 Md€. Les deux lignes A et B actuelles connaissent un succès de fréquentation, ce qui a incité la métropole et le syndicat à proposer cette troisième ligne. Le principal objectif de ce projet est de desservir et de relier les pôles économiques de l'agglomération (notamment situés en périphérie) de manière performante avec de nombreuses connexions avec les réseaux de transports existants. Une estimation actualisée du coût du projet devrait être présentée lors de l'enquête publique en 2019. Son financement représentera une charge élevée pour le syndicat et ses partenaires comme le souligne l'insertion.

Parmi les recommandations de l'insertion, il est recommandé que l'État stabilise ses engagements financiers. Actuellement, l'État soutient la réalisation des transports collectifs en site propre à travers des appels à projets dédiés. Trois appels à projets ont ainsi déjà été mis en œuvre.

L'amélioration des transports du quotidien constitue une des priorités du Gouvernement et l'État poursuivra son programme de soutien au développement des transports collectifs en site propre. Le volet programmation des investissements du projet de loi d'orientation des mobilités prévoit ainsi une proposition en ce sens. Un quatrième appel à projets devrait ainsi être lancé en 2020 afin d'accompagner les projets des collectivités. Les nouveaux projets toulousains trouveront toute leur place dans ce dispositif. Les engagements financiers de l'État seront connus à l'issue de ce processus de sélection.

**RÉPONSE DU MINISTRE
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

Vous souhaitez obtenir des précisions sur la dérogation accordée au Syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine (SMTC) en 2007 qui lui permet de neutraliser partiellement les effets budgétaires induits par la comptabilisation des dotations aux amortissements.

La dérogation accordée conjointement, en 2007, par le directeur général de la Comptabilité publique et le directeur général des Collectivités locales repose sur la situation financière du syndicat à cette période et a permis, parallèlement, de limiter l'augmentation des contributions budgétaires des membres du syndicat.

L'analyse réalisée par les services de la direction générale de Finances publiques sur la mise en œuvre du dispositif corrobore les constats formulés par la Cour au titre des exercices 2012 à 2014.

Aussi, la pratique du SMTC ne semble-t-elle plus correspondre à l'objectif initial de la dérogation dans la mesure où le montant de la reprise des excédents mis en réserves semble déconnecté du montant des amortissements afférents à la 2^{ème} ligne de métro.

Dès lors, la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Collectivités locales rejoignent la recommandation de la Cour des comptes visant à mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation partielle des dotations aux amortissements accordé en 2007.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET DU MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE
DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,
CHARGÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Tout en relevant l'intérêt de l'expertise conduite par la Cour, ces recommandations n'appellent pas d'observations particulières au titre des compétences des collectivités territoriales.

Nous serons néanmoins particulièrement attentifs quant au devenir de ce projet structurant en matière de mobilités pour Toulouse et son agglomération.

Plus généralement, sur le volet des mobilités, le projet de loi qui sera porté devant la représentation nationale dans le courant de l'année 2019 visera à moderniser le cadre juridique et la gouvernance dans lesquels s'exercent les compétences locales en matière de transports, en veillant à apporter des réponses adaptées aux réalités de chaque territoire et aux besoins des citoyens dans leurs déplacements professionnels comme personnels.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Les observations de la Cour relatives à « l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la Région et la Métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa proche banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne », ainsi que sa recommandation n° 3 à la Région Occitanie et à « Tisséo Collectivités », leur demandant de « se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail » appellent de ma part plusieurs commentaires et réactions.

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine par :

- *la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne « Colomiers-Arènes » : doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France (desserte au ¼ h soit 94 trains/jour), acceptation du titre urbain dans les trains ;*
- *la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ;*
- *la centrale d'information multimodale, en 2012 ;*
- *la tarification « Pastel+ », mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.*

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 Md€ dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de

rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national – se poursuivent dans le cadre du « contrat de plan État-région 2015-2020 », avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 M€) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 M€) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et « Tisséo-Collectivités » ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des « États Généraux du Rail et de l'Intermodalité » organisés par la Région en 2016 et lors des « Assises nationales de la Mobilité en 2017 ». La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment :

- le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ;
- le partenariat financier du projet mobilités ;
- une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet « Mobilités », au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire »

toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Pour autant et sans présager des conclusions de cette étude, le cadre juridique actuel ne permet pas la valorisation de l'ensemble des réseaux de transports ainsi qu'une coopération optimale des collectivités. C'est la raison pour laquelle la Région plaide, dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientations des mobilités (LOM), pour une modernisation de la gouvernance des transports. Celle-ci pourrait notamment se traduire, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, par un droit à l'expérimentation d'une gouvernance analogue à celle d'Ile-de-France Mobilités (ex STIF).

Ce modèle permettrait d'une part de capter des ressources nouvelles sur un périmètre élargi et d'autre part d'optimiser les dépenses d'investissements et de fonctionnement de l'ensemble des collectivités concernées, en faveur des mobilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC) / TISSÉO COLLECTIVITÉS

I – Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le PDU 2012 qui a reçu un avis défavorable de la commission d'enquête publique, privilégiait les transports en commun de surface mais présentait une incertitude quant à leur réalisation, toutes les études techniques d'insertion n'étaient pas enclenchées et le financement des opérations 2020 renvoyait à une clause de revoyure.

L'actualisation en 2014 des données démographiques, économiques, sociétales et d'usage du réseau Tisséo a démontré l'obligation de construire un réseau nettement plus capacitaire avec deux objectifs précis : d'une part répondre à la demande croissante de déplacements, liée à la forte croissance démographique et économique de l'agglomération, d'autre part répondre à la desserte et à l'accessibilité des zones économiques.

La 3^{ème} ligne n'est donc pas un pari sur l'avenir mais une nécessité pour que l'agglomération toulousaine ne tombe pas dans l'asphyxie générale, avec toutes les conséquences en termes de perte d'attractivité économique (aux conséquences dommageables à l'échelle locale, régionale et nationale) et de dégradation de la qualité de cadre de vie.

Concernant les solutions alternatives et notamment dites ferroviaires, Tisséo Collectivités tient à rappeler que le train dessert moins d'emplois, ne peut pas atteindre les fréquences et les capacités élevées du métro, et présente des coûts d'exploitation très supérieurs. Ainsi, la desserte ferroviaire est complémentaire au transport urbain, notamment au métro, mais n'est pas une alternative au développement du réseau structurant de transport urbain. Cette complémentarité est renforcée par rapport à l'ancien PDU, notamment grâce à la multiplication des points de connexion entre réseau urbain et ferroviaire et grâce au fait que la 3^{ème} ligne permettra une desserte des zones d'emplois à la fois fine, capacitaire et indépendante des conditions de circulation. Cette complémentarité a été notée dans le compte-rendu du débat public établi par le Président de la Commission Particulière du Débat Public.

Le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des membres de la commission d'enquête publique. Il propose un maillage du territoire par les transports en commun qui s'avère bien supérieur à ce que l'ancien PDU avait esquissé et apporte une réponse plus globale aux défis et enjeux de la mobilité de l'agglomération toulousaine : plus grand nombre de points de correspondance entre le réseau urbain métro/tram et le réseau ferroviaire régional (6 connexions supplémentaires contre 2 au PDU 2012), plus grande couverture territoriale du réseau structurant (26 communes desservis par ce réseau contre 19), desserte des zones économiques d'emplois, vision pragmatique du développement de Linéo.

B - Les incertitudes du Projet Mobilités

S'agissant de la Ceinture Sud et de l'arc Sud-Ouest

La Ceinture Sud desservira en direct les zones économiques de Basso Cambo, Oncopole, Ramassiers et Montaudran – Ranguet soit un total de 85 000 emplois. Parmi ces emplois, 50 % sont desservis par le reste du réseau structurant (métro, téléphérique urbain sud, LMSE).

Elle a fait l'objet de recommandations de la part de la commission d'enquête publique, auxquelles Tisséo Collectivités a répondu. Ainsi :

- *le projet de Téléphérique Urbain Sud est inscrit à l'horizon 2020 et la procédure d'enquête publique est en cours d'organisation ;*
- *un périmètre d'études préservant un corridor d'implantation d'un prolongement du téléphérique vers Basso Cambo et Montaudran a été mis en place ;*
- *les études de création d'une desserte bus performante côté Ouest et côté Est sont en cours. L'horizon cible est 2020. Elle assurera un maillage*

global entre les Linéo 2, 3, 4, 5, entre la ligne A et la ligne B, entre les territoires économiques du Sud-Est et ceux du Nord-Ouest.

L'enjeu de desserte de ces territoires économiques est dans la cible de Tisséo Collectivités, en réponse à l'objectif affiché dans le Projet Mobilités d'amélioration de la desserte et de l'accessibilité aux zones d'emplois.

S'agissant du réseau Linéo

Tisséo Collectivités rappelle sur ce point les remarques de la commission d'enquête publique du Projet Mobilités qui « considère que l'action 7 du Projet Mobilités est de nature à rendre les lignes Linéo plus performantes et elle recommande de saisir toutes les opportunités pour améliorer rapidement le réseau (voies prioritaires aux carrefours, voies réservées) ».

Tisséo Collectivités y avait répondu en développant les points suivants :

- *Le principe Linéo consiste à proposer dans un premier temps une offre de service optimisée en prenant en compte les spécificités des territoires dans une vision pragmatique. La priorisation de la circulation des lignes s'effectuera en continu selon les opportunités et les nouveaux besoins. L'enjeu est de proposer un service optimisé, avec des aménagements adaptés qui, au fil du temps et de leur réalisation, permettent de gagner en temps de parcours et en attractivité.*
- *L'atout du Projet Mobilités par rapport au PDU 2012 est de définir une offre de service performante et structurante articulée sur 10 lignes de bus en 2020 et 8 lignes identifiées pour 2025 (y compris les Lignes Express), pour lesquelles les coûts d'investissements et les coûts d'exploitation sont intégrés dans la prospective financière de Tisséo Collectivités, ce qui n'était pas le cas pour l'ancien PDU.*

À l'automne 2018, Linéo a transporté jusqu'à 84 000 voyageurs par jour sur 6 lignes, avec une forte hausse de la fréquentation par rapport aux lignes de bus préexistantes (de +10 % à +30 %) et 90 % de satisfaction des usagers. 3 autres lignes vont ouvrir en 2019 et le Linéo 1 sera prolongé.

En conclusion, Tisséo Collectivités estime que le développement de Linéo tient le calendrier et les objectifs et constitue une action pragmatique et complémentaire au développement du métro, du tramway et du téléphérique, adaptés aux spécificités du tissu urbain de l'agglomération toulousaine.

S'agissant du volet environnemental du Projet Mobilités

Tisséo Collectivités rappelle que le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des 5 membres de la Commission d'Enquête Publique

qui a constaté la « réduction des émissions de polluants de l'air par rapport à l'évolution prévue au fil de l'eau » et l' « impact positif de l'option métro ».

Le Projet Mobilités apporte des réponses claires et précises sur la diminution des consommations d'énergies fossiles, sur la diminution du nombre de personnes exposées à la pollution de fond et sur la diminution des émissions de polluants atmosphériques (NOx et PM) : une importante diminution des oxydes d'azote faisant chuter de 13 000 à 300 le nombre de personnes touchées par cette pollution ; une diminution des émissions de particules fines de 20 % pour les PM 10 et de 33 % pour les PM 2,5 ; une diminution de 14 % des émissions de GES au global par habitant (6 fois moins de GES par habitant dans le centre-ville par exemple) et une diminution de 3 à 4 points entre le scénario fil de l'eau et le Projet Mobilités ; une diminution de la consommation énergétique de 12 % par habitant.

Ces données sont à analyser au regard de la forte croissance démographique et économique de l'agglomération toulousaine. À l'horizon 2030, chaque habitant produira moins de GES et répondra aux objectifs nationaux et internationaux.

S'agissant des études prospectives, les hypothèses sont prudentes et n'intègrent pas à ce jour les évolutions sociétales et comportementales pouvant améliorer ces données : télétravail, usage des vélos électriques et de la voiture partagée, hausse des prix des carburants, etc. Par ailleurs, un PDU n'est pas le seul outil pour réduire les émissions de GES liées au domaine des transports. Ainsi, des décisions nationales peuvent également intervenir (taxation des carburants, primes à l'achat des véhicules propres...).

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Tisséo Collectivités confirme que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet, et que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au Secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.

Plus précisément, l'estimation des coûts a été établie en intégrant une somme à valoir sur les postes de travaux, d'un taux moyen de 11 %. De plus, une provision pour risques et aléas a été confirmée au taux de 15 %, conformément aux recommandations de la Cour des comptes faites au projet du Grand Paris. Cette estimation intègre notamment l'expérience du maître d'ouvrage pour de tels travaux et sa parfaite connaissance de la géologie locale. À titre d'exemple, l'écart entre le coût final du projet de la ligne B de métro et le coût estimé dans le dossier d'enquête publique était inférieur à 7 %.

Elle apparaît donc suffisante à ce stade d'étude du projet, et sera consolidée au fur et à mesure des études techniques d'une part, et d'autre part, en prenant en compte les conclusions de l'enquête publique.

Le scénario de financement mis en œuvre par Tisséo Collectivités est donc fondé à la fois sur l'objectif de fort développement de l'offre de transports en commun planifié au Projet Mobilités et repose sur la maîtrise des coûts d'exploitation.

L'attention portée à la maîtrise des dépenses d'exploitation est légitime compte-tenu de l'évolution des coûts constatés sur la période 2012 à 2014. Tisséo Collectivités souligne toutefois que la maîtrise des charges d'exploitation est constatée aujourd'hui sur trois exercices consécutifs et permet de crédibiliser le scénario de financement.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

La Cour aura noté qu'une inflexion majeure a été mise en œuvre dès 2015-2016, en contraste fort avec la tendance inflationniste préalable et que le nouveau contrat de service public, support de la bonne maîtrise des charges d'exploitation, est mis en œuvre sur la période 2017-2021.

En effet, si sur la période 2008-2014 les charges d'exploitation ont augmenté de 6,8 % par an en moyenne, à l'inverse depuis 2015, cette évolution a été contenue à 1,37 % par an alors même que l'offre a augmenté significativement (+ 37 % sur le tramway et + 5 % sur le bus).

De plus, les recettes de trafic bénéficient du dynamisme de la fréquentation, de la refonte tarifaire et de l'important plan d'actions de lutte contre la fraude pour atteindre 79,4 M€ en 2017. Ainsi, la contribution nette de Tisséo Collectivités (c'est-à-dire recettes d'exploitation déduites) a baissé, passant de 166,5 M€ en 2015 à 158,3 M€ en 2017.

Les résultats obtenus (charges, dépenses, fréquentation) dépassent les objectifs du contrat de service public, confirmant ainsi l'efficiences du réseau.

B - Un produit versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Depuis 2015, la part du versement transport dans le financement du réseau a évolué. Ainsi, en 2017, le montant perçu au titre du versement transport s'est élevé à 258,7 M€, dépassant le montant des charges d'exploitation, qui s'élevait à 257,3 M€.

Le réseau toulousain est donc le seul grand réseau français de province à couvrir intégralement ses charges d'exploitation par le produit

du versement transport, ce qui lui permet de dégager des marges financières pour financer son Projet Mobilités.

C - Des modalités de financement problématiques

S'agissant de l'augmentation des contributions annuelles des membres de Tisséo Collectivités

Statutairement, les collectivités membres de Tisséo Collectivités versent chacune une contribution annuelle nécessaire à son équilibre économique.

Toulouse Métropole verse également une contribution volontaire supplémentaire, lui permettant d'assumer une part déterminante des contributions totales. Ainsi, en 2017, la Métropole a versé un montant contributif de 44,7 M€ au titre de ses engagements statutaires, et un montant de 56,9 M€ volontairement.

Toulouse Métropole s'est engagée désormais auprès de l'État à maintenir un taux d'évolution de ses dépenses de fonctionnement de 1,35 % par an jusqu'en 2020.

Ainsi, Tisséo Collectivités a fait réaliser une étude de soutenabilité budgétaire et financière qui intègre cette évolution de 1,35 % pour le montant cumulé de contributions reçues (statutaires et volontaires).

La consistance des contributions des membres, composée d'une partie statutaire obligatoire et d'une partie complémentaire facultative, permet de conserver une évolution de la contribution obligatoire conforme aux statuts, et d'ajuster l'évolution de la contribution volontaire de Toulouse Métropole pour permettre à celle-ci de respecter ses engagements vis-à-vis de l'État.

Les résultats de l'étude menée sur cette hypothèse permettent de conclure à la soutenabilité financière du Projet Mobilités.

Une hausse des contributions pourrait être envisagée mais constitue à ce stade une marge de sécurité dont la mobilisation n'apparaît pas, en l'état, nécessaire. Cette marge offre donc une garantie supplémentaire à la crédibilité du plan de financement.

Dans cette perspective, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre régionale des comptes d'Occitanie, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation, tout en suivant l'évolution du versement transport afin d'ajuster le plan de financement selon les leviers à disposition.

S'agissant de la neutralisation partielle des dotations aux amortissements

Une neutralisation partielle des dotations aux amortissements est en effet pratiquée dans le cadre d'une autorisation spécifique du ministère des finances depuis 2007, confirmée annuellement.

Cette neutralisation a pour objectif d'éviter une affectation inutile de fiscalité au financement des transports urbains, et non de s'émanciper des règles d'équilibre financier annuel, auxquelles Tisséo Collectivités doit se conformer impérativement quel que soit le cas de figure.

Par ailleurs, conscient du caractère spécifique de cette autorisation, Tisséo Collectivités a réduit depuis 2012 ce montant à 10 M€ chaque année, contre 42,8 M€, lors de l'octroi de cette autorisation en 2008.

Ce dispositif a vocation à s'éteindre progressivement, et Tisséo Collectivités y mettra fin dans les délais les meilleurs sans faire peser cet effort sur les contributions des membres.

Recommandations de la Cour des Comptes et conclusion

A la Région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

Se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.

Réponse de Tisséo Collectivités

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine : la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne Colomiers-Arènes (doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France - desserte au ¼ h soit 94 trains/jour - acceptation du titre urbain dans les trains) ; la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ; la centrale d'information multimodale, en 2012 ; la tarification Pastel+ mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 milliards d'Euros dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de

Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national– se poursuivent dans le cadre du contrat de plan État-région 2015-2020, avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 Millions d'euros) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 Millions d'euros) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et Tisséo Collectivités ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité organisés par la Région en 2016 et lors des Assises nationales de la Mobilité en 2017. La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment : le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ; le partenariat financier du projet mobilités ; une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet Mobilités, au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire » toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Par ailleurs, cette coordination pourrait être renforcée par la réflexion commune sur la gouvernance de la desserte ferroviaire dans l'aire urbaine toulousaine.

À Tisséo Collectivités

Mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du Projet Mobilités

Réponse de Tisséo Collectivités

Comme évoqué précédemment, Tisséo Collectivités confirme effectivement :

- *d'une part, que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet ;*
- *d'autre part, que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.*

Au travers de cette étude, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation.

C'est donc la raison pour laquelle un suivi et un contrôle permanents de ces données est mis en place dans le cadre du pilotage du contrat de Service Public (2017-2021) et constitueront une donnée d'entrée essentielle pour les futurs Contrats.

Par ailleurs, l'évolution du versement transport sera suivie de sorte à vérifier qu'il permette de couvrir les dépenses – les recettes d'exploitation.

Au-delà et en conclusion, Tisséo Collectivités a mis en place un dispositif global de pilotage du financement du Projet Mobilités, basé sur le suivi du versement transport et la programmation des investissements et des coûts d'exploitation, permettant d'activer les leviers, si nécessaire, pour garantir la soutenabilité du Projet Mobilités.

Ce dispositif pourra être renforcé par les futures dispositions nationales en faveur des mobilités dont la loi d'orientation des mobilités.

MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TISSÉO VOYAGEURS

Je vous adresse ces quelques lignes qui vous permettront, je l'espère de juger que les actions conduites au sein de Tisséo Voyageurs, depuis trois ans, destinées à améliorer l'efficiencia du réseau portent leurs fruits

En effet, la volonté affirmée dès 2015 de maîtriser l'évolution des coûts de fonctionnement du réseau s'est concrétisée à travers un ralentissement significatif de l'évolution du coût de la masse salariale.

Cette volonté s'est traduite par la mise en œuvre d'un contrat de service public 2017-2021, ambitieux en matière de développement de recettes et de maîtrise des coûts de fonctionnement du réseau.

Depuis 2016, les actions volontaristes engagées pour favoriser la mobilité interne, l'optimisation de l'exploitation, nous ont permis d'infléchir l'évolution de l'effectif (2 760 ETP pour 2 798 en 2015) et de maintenir les dépenses d'exploitation à un niveau quasi identique à celui de l'année N-1.

Les efforts de conquête commerciale, associés aux actions renforcées de lutte contre la fraude combinés à la mise en place de la tarification solidaire en juillet 2017, réduisant la part des titres gratuits, ont contribué au développement des recettes commerciales 85,2 M en 2017 pour 73,5 M en 2015 (dont 79,4 de recettes trafic pour 69,0 en 2015). Le ratio recette au déplacement atteignant ainsi 0,66 € à fin 2017 contre 0,59 € en 2014.

Par ailleurs, le ratio recette moyenne au kilomètre commercial évolue favorablement de 2,16 € en 2014 à 2,43 € en 2017 quand la dépense au kilomètre progresse elle aussi favorablement de 7,04 € à 6,92 € sur la même période.

L'ensemble des actions engagées avec force et détermination, ont conduit Tisséo Voyageurs à présenter à la Collectivité un Taux de couverture 2017 de 35,1 % alors qu'il était de 30,5 % en 2015.

Cette tendance témoigne ainsi d'une efficacité de la gestion du réseau Tisséo Métro/Tram/Bus en nette amélioration. Les perspectives 2018 confirmant cette évolution.



6

Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

PRÉSENTATION

En 2016, les services d'urgence des établissements de santé, principalement publics, ont accueilli 21,2 millions de passages pour un coût de 3,1 Md€ à la charge de l'assurance maladie et des autres financeurs (complémentaires santé et ménages).

En 2014¹⁶⁶, la Cour faisait le constat d'une augmentation continue du recours aux services d'urgence hospitaliers, portant essentiellement sur les passages non suivis d'hospitalisation. Elle soulignait leur rôle dans la prise en charge de soins non programmés, faute notamment de réponse suffisante de la part de la médecine de ville. Elle relevait également des failles en termes de tensions hospitalières, d'inadéquation des prises en charge et de faiblesse du recueil de données, cette situation faisant obstacle à des analyses fines des caractéristiques des patients venant aux urgences.

Dans ce contexte, la Cour appelait à une redéfinition du rôle des services d'urgence dans le système de soins et formulait cinq recommandations visant à généraliser les nouveaux modes d'organisation interne des urgences qui ont fait la preuve de leur efficacité ; à faire évoluer la tarification en vue d'améliorer l'efficacité des urgences ; à mesurer et analyser les « passages évitables » aux urgences de patients dont la prise en charge aurait pu être assurée en ville ; et à renforcer l'offre disponible en ville dans le cadre notamment de structures dotées d'un plateau technique léger et aux horaires de la permanence des soins.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, chapitre XII Les urgences hospitalières : une fréquentation croissante, une articulation avec la médecine de ville à repenser, p. 349-378, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

À la suite d'une nouvelle enquête sur ce sujet, la Cour constate que les améliorations organisationnelles mises en œuvre depuis 2014 à l'hôpital n'ont pas porté tous leurs effets, faute d'un partage des tâches avec la ville permettant de réaliser un véritable virage ambulatoire¹⁶⁷. Malgré des avancées en termes de recueil des données et d'organisation des services, les urgences demeurent trop sollicitées, entraînant de fréquentes situations de tension dans les établissements (I). La tarification est demeurée complexe et peu propice à un report des prises en charge hospitalières vers une médecine de ville insuffisamment outillée pour les accueillir (II). Désengorger les urgences nécessite de développer les alternatives aux urgences hospitalières en ville, de réorganiser les services d'urgence à l'hôpital et de réformer leurs modalités de financement (III).

I - Des services d'urgence mieux structurés, confrontés à une demande toujours croissante des usagers

Si l'augmentation continue du recours aux services d'urgence a conduit ceux-ci à mieux s'organiser, le sous-effectif médical suscite des tensions dans un nombre croissant d'établissements.

A - Une hausse continue du recours aux urgences, correspondant pour partie à des prises en charge injustifiées

1 - Une dynamique de croissance inchangée, des temps de passage stables mais disparates

L'activité des services d'urgence a continué à croître depuis la dernière enquête de la Cour : le dernier nombre de passages annuels connu, celui de 2016, est de 21,2 millions (contre 18,4 millions en 2012¹⁶⁸), soit une augmentation de près de 15 % en 4 ans et, en moyenne, de 3,6 % par an. Cette croissance a porté essentiellement sur les passages non suivis

¹⁶⁷ Sur cette thématique, voir Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2018, chapitre V. Le virage ambulatoire du système de santé : de nouvelles transformations à engager, en ville comme à l'hôpital, p. 169-202, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶⁸ Le rapport de la Cour de 2014 s'appuyait sur les dernières données disponibles, celles de 2012 ou 2013 selon les indicateurs.

d'hospitalisation, dont le nombre a fortement augmenté en 2014 et en 2015 (+ 5 % par an), un peu moins en 2016 (+2,4 %).

Dans le même temps, l'offre de soins est demeurée stable, le nombre de structures d'urgence s'établissant à 641 en 2016. Selon des proportions stables dans le temps, les établissements publics ont pris en charge cette même année 81,9 % des passages, contre 4,4 % pour le secteur privé non lucratif et 12,7 % des passages pour le secteur privé lucratif¹⁶⁹, qui accueille proportionnellement moins d'enfants et de personnes âgées que ne le font les urgences publiques.

Comme en 2012, la traumatologie reste la principale cause de venue aux urgences (36 %) et 20 % des passages débouchent sur une hospitalisation : 10 à 15 % dans le secteur privé lucratif, 26 % dans les centres hospitaliers universitaires (CHU), le taux d'hospitalisation atteignant 56 % pour les plus de 75 ans. La majorité des passages se situe aux heures ouvrables et en début de soirée, avec des pics en milieu de matinée et entre 18h et 22h¹⁷⁰.

Comme en 2014, les temps de passage médians, couvrant l'attente et la prise en charge, atteignent deux heures pour la moitié des patients, ce qui paraît raisonnable.

Ces temps de passage varient cependant fortement en fonction de l'âge des patients, de la région ou du type d'établissement. La prise en charge est au moins deux fois plus longue pour les personnes âgées, qui nécessitent davantage d'examen complémentaires et pour lesquelles les délais pour obtenir si besoin un lit d'aval sont plus importants. De même, en région Île-de-France, le temps de passage médian est de 2h40 et se situe entre 4 et 8 heures pour près de 25 % des patients, voire plus de 8 heures pour près de 10 % d'entre eux. La région Auvergne-Rhône-Alpes présente des temps de passage similaires.

Les temps de passage sont enfin souvent longs en CHU (durée d'attente médiane de 4 heures à l'hôpital de la Timone à Marseille, 5 heures au CHU de Nancy et 4 heures 15 à celui de Strasbourg). D'une manière

¹⁶⁹ Les 1 % restants relèvent du service de santé des armées (SSA).

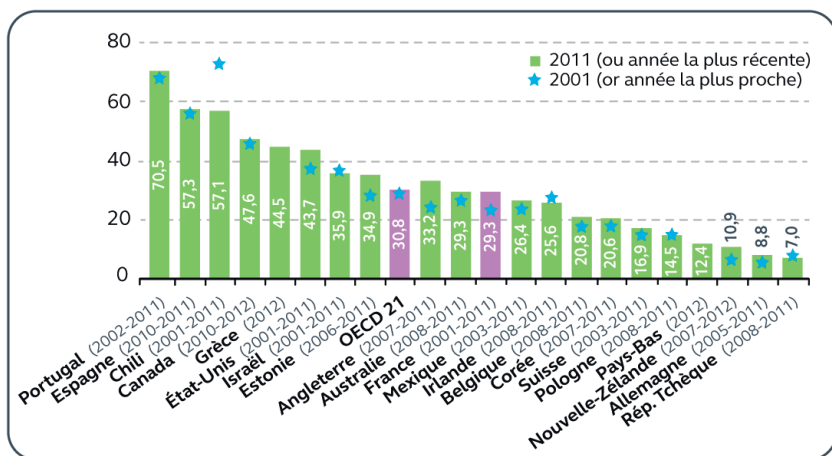
¹⁷⁰ Ces données sont cohérentes avec celles de l'enquête nationale auprès des structures des urgences hospitalières, menée le 11 juin 2013 par la Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) : <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/etablissements-de-sante-sociaux-et-medico-sociaux/article/enquete-nationale-sur-les-structures-des-urgences-hospitalieres-juin-2013>.

générale, ils sont plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé.

2 - Une fréquentation qui recouvre une part importante de passages évitables

L'OCDE identifie deux types de facteurs à l'origine de l'augmentation du recours aux urgences¹⁷¹ constatée dans la plupart des pays développés : des facteurs liés à la demande (préférence pour la présence sur un même lieu de l'ensemble des services, besoins de santé, caractéristiques socio-économiques) et des facteurs liés à l'offre (évolution des pratiques médicales avec des examens complémentaires plus systématiques, absence croissante de médecins intervenant en dehors des horaires d'ouverture des cabinets).

Graphique n° 1 : évolution du nombre de passages par un service d'urgences en % de la population entre 2001 et 2011* dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE. (*Remarque : l'OCDE attire l'attention sur les précautions à prendre pour l'interprétation de ces données compte tenu des définitions des services d'urgence qui peuvent varier d'un pays à l'autre)

En 2014, la Cour constatait que la méconnaissance des caractéristiques des patients recourant aux urgences rendait difficile la détermination de la part d'entre eux qui pourrait être pris en charge en médecine de ville. Elle recommandait dès lors de mesurer et d'analyser

¹⁷¹ Berchet, C. (2015), "Emergency Care Services: Trends, Drivers and Interventions to Manage the Demand", OECD. Health Working Papers, No. 83, OECD, Paris.

plus finement ces « passages évitables » qui constituent un enjeu majeur pour la bonne orientation des patients, sur le plan médical comme financier.

L'estimation du nombre de ces passages évitables reste sujette à controverse. Elle doit en tout état de cause prendre en considération l'ensemble de l'offre de soins non programmés disponible sur un territoire donné, et tenir compte de l'état clinique des patients se présentant aux urgences.

En se fondant sur la classification clinique des malades aux urgences (CCMU), renseignée en France par l'urgentiste après la prise en charge du patient, il est permis d'estimer, de manière sommaire¹⁷², que les 10 à 20 % des patients n'ayant besoin d'aucun acte complémentaire d'imagerie ou biologie médicale (CCMU 1) auraient pu donner lieu à une prise en charge en ville en médecine générale. *A contrario*, une telle prise en charge paraît exclue pour les patients classés en CCMU 3 (instables médicalement), et 4 et 5 (mise en jeu du pronostic vital et réalisation de gestes de réanimation). La catégorie intermédiaire, la plus nombreuse (60 à 70 % des passages), est constituée par les patients CCMU 2, dont l'état est stable, mais qui ont besoin d'examens complémentaires et ne pourraient être pris en charge en dehors de l'hôpital qu'à condition d'avoir accès à des plages de consultation et d'examens complémentaires non programmés ou à des structures pratiquant la petite traumatologie¹⁷³. Il est ainsi permis de considérer qu'environ 20 %¹⁷⁴ des patients actuels des urgences hospitalières ne devraient pas fréquenter ces structures, et qu'une médecine de ville mieux organisée et dotée des outils idoines devrait pouvoir accueillir une proportion plus importante de ces patients.

¹⁷² Une partie de ces patients était néanmoins susceptible de présenter des symptômes qui, avant la consultation par l'urgentiste, pouvaient laisser craindre une affection nécessitant des actes ou examens complémentaires. Réalisée *a posteriori*, la CCMU ne constitue pas un outil de « triage » des patients par les professionnels, et la fiabilité de son codage est très variable d'un établissement à l'autre.

¹⁷³ La plupart des médecins généralistes ne pratiquent plus d'actes de petite chirurgie ou ne le font que très peu : seuls un tiers des médecins installés en ville ont réalisé en 2017 au moins un acte de suture ou de petite traumatologie, et, parmi eux, près de 60 % a réalisé moins de 5 actes (source : données CNAM 2017).

¹⁷⁴ Ce qui correspondrait approximativement à 15 % de patients en CCMU 1 (pourcentage intermédiaire entre les bornes basse et haute de l'estimation actuelle) + 5 % de patients en CCMU 2 (soit une petite partie des 60 à 70 % de patients actuellement dans cette catégorie).

B - Des avancées notables en termes de recueil de données et d'organisation

Bien que la Cour ait souligné à plusieurs reprises l'enjeu de disposer de données fiables et homogènes pour analyser l'activité des urgences hospitalières, les caractéristiques des patients venant aux urgences étaient encore en 2014 mal renseignées dans les systèmes d'information.

Cette connaissance a progressé depuis lors, grâce à la généralisation des résumés de passages aux urgences (RPU), qui renseignent systématiquement sur les causes du recours aux urgences, les modes d'arrivée ou de sortie et les durées de passage.

Ces données ainsi que celles de l'enquête « un jour donné » de la DREES ont mis en évidence plusieurs progrès organisationnels, qui répondent aux préconisations de la Cour.

Ainsi, 80 % des services d'urgence disposaient en 2016 d'une fonction d'accueil et de triage des patients à l'entrée. Cette fonction est généralement assumée par un(e) infirmier(e) d'accueil et d'orientation (IAO)¹⁷⁵, qui établit des priorités dans la prise en charge des patients à leur arrivée, en fonction de la gravité de leur état et du degré d'urgence des soins à donner.

De même, les « circuits courts », destinés à traiter rapidement des cas légers¹⁷⁶, se sont généralisés dans les structures à forte activité.

Enfin, dans une moindre mesure, les expériences de « gestionnaires de lits » visant à faciliter et à rationaliser les hospitalisations en sortie d'urgences se sont multipliées, surtout dans les structures assurant un grand nombre de passages. Des difficultés d'aval perdurent néanmoins dans de nombreux sites, notamment pour l'hospitalisation des personnes âgées.

Certains établissements expérimentent enfin des dispositifs associant *in situ* la médecine de ville à la prise en charge des urgences.

¹⁷⁵ Certains services, à forte activité, se sont également dotés d'un médecin d'accueil et d'orientation (MAO).

¹⁷⁶ Les patients relevant d'une consultation simple ou de la petite traumatologie sont adressés dans ce type de circuit une fois le tri effectué par l'IAO. Un médecin senior dédié prend en charge la file active de ces patients, indépendante des cas plus sévères qui mobilisent davantage de ressources médicales et paramédicales.

Des consultations aux urgences assurées par des médecins de ville

Certains établissements expérimentent l'orientation en journée vers une consultation assurée par des médecins de ville à proximité des urgences.

L'hôpital Robert-Debré à Paris est ainsi engagé, depuis plusieurs années, dans un partenariat avec le centre médical Europe, qui assure une présence médicale dans deux box à proximité du service des urgences, le soir en semaine de 19 h à minuit ainsi que le week-end de 9 h à minuit. Ces consultations prennent en charge des patients de la catégorie CCMU 1, qui sont réorientés par l'infirmière d'accueil et d'orientation des urgences pédiatriques. Au total, 12 000 passages annuels sont ainsi réorientés, pour un flux de passages aux urgences approchant 91 000 par an.

Ces progrès dans l'organisation fluidifient les parcours et améliorent la qualité des prises en charge. Ils ont vraisemblablement permis d'absorber l'augmentation continue de l'activité sans dégradation notable des temps de passage.

Les services d'accueil des urgences connaissent néanmoins toujours des situations de saturation et de tension, exacerbées lors des périodes de pic d'épidémie, qui tendent à se chroniciser, les ressources médicales disponibles n'étant plus suffisantes pour couvrir une augmentation continue de l'activité.

C - Un sous-effectif médical générateur de tension dans un nombre croissant d'établissements

Au 31 décembre 2016, environ 9 500 médecins travaillaient au sein de services d'urgence. Depuis 2013, leur nombre a augmenté de 13 %, soit un rythme légèrement inférieur à celui de la progression de l'activité (15 % sur la même période). Toutefois, le mode d'exercice s'est profondément transformé entre 2013 et 2016 : la proportion de médecins travaillant à temps partiel est de 77 % en 2016, contre 46 % en 2013. Les services d'accueil des urgences sont particulièrement touchés par les difficultés de recrutement de personnels médicaux. En effet, la couverture des besoins subit à la fois les conséquences de la diminution du nombre global de praticiens exerçant dans ces services, et celles de la réforme du temps de travail à l'hôpital, qui devrait, à terme, engendrer, à organisation constante, un besoin supplémentaire d'ETP d'urgentistes de l'ordre de 20 %¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Depuis 2015, pour se mettre en conformité avec la réglementation européenne, la France a dû limiter les obligations de service liées au travail clinique posté à 39 heures par semaine en moyenne sur quatre mois. Les obligations de service liées aux activités non postées sont forfaitisées et contractualisées entre le praticien et le chef de service de l'établissement.

Dans ce contexte, le centre national de gestion (CNG) des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et les Agences régionales de santé (ARS) font état de nombreux postes vacants ou occupés par des personnels à statut précaire. Les données transmises par le CNG au 1^{er} janvier 2017 font apparaître un taux de vacance statutaire des praticiens hospitaliers (PH) exerçant en médecine d'urgence de 25 % pour les PH à temps plein et 45 % pour les PH à temps partiel.

Cette situation renforce les tensions sur les effectifs des services d'urgence et impose aux établissements des coûts supplémentaires liés à la rémunération du temps de travail additionnel et au recours à des personnels intérimaires. Les charges liées à l'intérim connaissent une forte croissance dans la plupart des régions, essentiellement dans les centres hospitaliers de taille moyenne et petite, et ceci malgré des tentatives pour en limiter le montant.

Une hausse exponentielle du recours à l'intérim dans les services d'urgence hospitaliers publics

La région Ile-de-France, considérée pourtant comme attractive pour les médecins, se trouve dans une situation extrêmement tendue, les heures d'intérim ayant crû de 60 % par an ces deux dernières années. En Bretagne, l'ARS signale une hausse des charges d'intérim de 47 % en 2017.

Par ailleurs, la rémunération des praticiens, que le ministère tente de plafonner en s'appuyant sur les dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé du 11 janvier 2016¹⁷⁸, peut atteindre des coûts à la journée de 1 300 € net et de 2 000 € pour 24h (soit 4 500 € brut). Les exigences de rémunération sont particulièrement fortes à certaines périodes de l'année (Noël, jour de l'an ou congés estivaux).

¹⁷⁸ Sur le fondement de l'article L. 6146-3 du code de santé publique modifié par cette loi, le décret n° 2017-1605 du 24 novembre 2017 relatif au travail temporaire des praticiens intérimaires dans les établissements publics de santé et l'arrêté du 24 novembre 2017 fixant le montant du plafond des dépenses engagées par un établissement public de santé au titre d'une mission de travail temporaire encadrent désormais les termes des contrats signés par les établissements publics de santé avec les agences d'intérim.

La situation est encore plus problématique outre-mer. À l'exception de La Réunion, les services d'urgence ont le plus grand mal à recruter et font appel non seulement à l'intérim, mais aussi à la réserve sanitaire¹⁷⁹.

Malgré les efforts entrepris pour réorganiser le circuit des patients dans les services d'urgence, le système actuel semble à bout de souffle. Les situations de tension récurrentes et la pénurie de personnel constatées dans certains établissements témoignent des difficultés à assurer la permanence des soins dans tous les territoires, notamment en « nuit profonde »¹⁸⁰.

II - Des difficultés persistantes d'articulation entre la ville et l'hôpital

L'articulation entre la ville et l'hôpital est délicate, en raison d'une tarification peu adaptée et de l'insuffisance de l'offre de soins non programmés en médecine de ville.

A - Une tarification complexe, qui ne favorise pas la coopération ville-hôpital

En 2016, les dépenses liées aux passages dans les services d'urgence se sont élevées à 13,1 Md€¹⁸¹, soit 17 % de l'ONDAM hospitalier. Si on exclut les dépenses d'hospitalisation, indépendantes pour l'essentiel du mode d'admission à l'hôpital (admission programmée ou entrée par les urgences), les dépenses des services d'urgence *stricto sensu*¹⁸² atteignaient 3,1 Md€. Elles ont connu une hausse moyenne annuelle de 4 % depuis 2013, pour une progression de l'activité de l'ordre de 5 % en moyenne annuelle pour les passages non suivis d'hospitalisation.

¹⁷⁹ La réserve sanitaire est constituée de professionnels de santé mobilisables à tout moment par le ministère de la santé ou les agences régionales de santé.

¹⁸⁰ Définie dans le cadre de la permanence des soins ambulatoires comme correspondant à la période de minuit à 8 h.

¹⁸¹ Ce montant comprend les forfaits d'accueil des urgences (FAU), d'accueil et traitement des urgences (ATU), les actes et consultations externes, les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) et l'ensemble des hospitalisations provenant des urgences, qu'elles aient entraîné ou non un passage en unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD).

¹⁸² C'est-à-dire le périmètre des dépenses correspondant aux passages et aux hospitalisations exclusives en UHCD (FAU + ATU + ACE + AC + UHCD exclusives).

Le financement des structures d'urgence

Le financement des urgences comprend plusieurs éléments :

- un forfait « accueil et traitement des urgences » (ATU) de 25,32 € dû pour chaque passage aux urgences non suivi d'une hospitalisation dans un service de MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) ou dans une unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD) du même établissement ;
- un « forfait annuel urgences » (FAU) qui s'élève depuis 2016 à 730 000 € pour les 9 000 premiers passages, avec des suppléments par tranche de 2 500 passages au-delà de 9 000.

À ces financements s'ajoutent ceux liés à la facturation des consultations et examens de biologie et d'imagerie, ainsi que des recettes de séjour en cas d'hospitalisation.

En 2016, le coût moyen pour l'assurance maladie, quel que soit le degré de gravité de la pathologie du patient, d'un passage aux urgences sans hospitalisation en UHCD, a été de 148 €¹⁸³. Si l'on considère les coûts assurance maladie liés aux passages correspondant à des consultations simples (CCMU 1), il a été de 115 € en journée, 150 € la nuit et 134 € le week-end¹⁸⁴ dans les établissements publics et privés à but non lucratif¹⁸⁵. Par comparaison, une consultation en ville est revenue, pour l'assurance maladie, à 25 € en journée, à 71 € la nuit et à 54 € le week-end, et la visite à domicile à 84 € en journée et 104 € la nuit (compte tenu du forfait d'astreinte).

La Cour indiquait en 2014 que ce dispositif tarifaire complexe incitait à l'activité au lieu d'encourager les efforts de régulation. Peu d'évolutions sont intervenues depuis lors. Le financement des structures d'urgence reste fondé sur la perception pour chaque passage d'un forfait « accueil et traitement des urgences » (ATU) et un forfait d'accueil des urgences (FAU) par établissement, soit respectivement 339 M€ et 1 173 M€ de dépenses pour l'assurance maladie en 2016. Les hospitalisations en UHCD (au sein du service des urgences) ont quant à elles engendré cette même année 614 M€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie (part complémentaire comprise). Enfin, les services d'urgence facturent, à l'Assurance maladie, des consultations externes

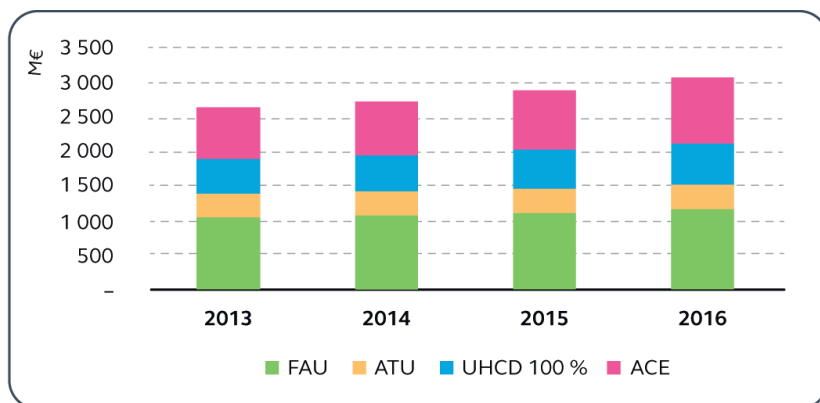
¹⁸³ Total ATU + FAU + ACE + AC divisé par nombre de passages.

¹⁸⁴ Journée : ATU + FAU moyen par acte + consultation. Nuit : même chose qu'en journée + majoration de nuit. Week-end : même chose qu'en journée + majoration de week-end. Les coûts assurance maladie hors financements correspondent à l'aide à la contractualisation (qui représente 1,8% du coût moyen, soit 2,6 € par passage).

¹⁸⁵ Et respectivement de 81 €, 116 € et 100 € dans le secteur privé à but lucratif (la différence tenant à une valeur moindre du FAU dans le secteur privé).

(949 M€ de dépenses remboursables en 2016), qui constituent actuellement le poste le plus dynamique (+ 27 % entre 2013 et 2016).

Graphique n° 2 : évolution des financements assurance maladie en faveur des services d'urgence



Source : ATIH.

Note de lecture : Les financements « UHCD 100 % » correspondent à des patients qui ont été hospitalisés en UHCD et sont ensuite sortis des urgences, sans hospitalisation dans un service autre service de l'hôpital.

Dans le cadre actuel du financement des structures d'urgence, la croissance du nombre de passages permet aux établissements de dynamiser leurs recettes alors que le report d'une partie des passages évitables sur la médecine de ville, porteur d'économies pour l'assurance maladie, est financièrement pénalisant pour eux. En effet, la tarification au forfait opère une péréquation entre les cas légers, qui sont « sur-financés », et les cas lourds, qui sont « sous-financés ».

Exemple d'impact financier du transfert des passages vers la médecine de ville pour un établissement de santé

En complément de consultations déjà assurées dans ses locaux par des médecins libéraux au sein des urgences hospitalières, l'hôpital universitaire Robert Debré à Paris, précédemment cité, souhaiterait réorienter une partie des patients non urgents vers une maison de santé pluridisciplinaire partenaire. Il évalue à 2,3 M€ la diminution de ses ressources liées au transfert vers la médecine de ville de 20 000 passages annuels, alors qu'il devra toujours assurer la prise en charge des cas lourds, que les forfaits et consultations correspondants ne suffiront pas à financer.

B - Une offre de soins non programmés toujours insuffisante du côté de la médecine de ville

Les dispositifs encouragés par les pouvoirs publics au cours des dernières années en faveur d'une offre non programmée en ville se sont révélés en partie décevants. Ainsi, l'impact des maisons médicales de garde (MMG)¹⁸⁶ intervenant aux horaires de la permanence des soins ambulatoires (PDSA)¹⁸⁷ demeure incertain, avec des retours d'expérience qui semblent contrastés¹⁸⁸, tandis qu'il reste difficile de démontrer un lien entre l'évolution de leur fréquentation et celle des passages dans les structures d'urgence du même territoire¹⁸⁹. Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP)¹⁹⁰, dont plus de la moitié adhèrent à l'accord conventionnel interprofessionnel (ACI)¹⁹¹, se sont engagées à proposer des soins non programmés. Elles ne sont cependant pas en capacité de traiter certains types de patients, compte tenu de l'absence de plateau technique.

Les expériences les plus abouties sont celles qui associent sur un même lieu un établissement de santé et une maison médicale de garde, voire une maison de santé pluridisciplinaire ou un centre de santé. En dehors de ces dispositifs, une des limites du virage ambulatoire promu par les pouvoirs publics tient aux insuffisances de l'accès aux soins non programmés en dehors des structures hospitalières.

¹⁸⁶ Une maison médicale de garde (MMG) est un lieu fixe proposant des consultations de médecine générale non programmées, fonctionnant uniquement aux heures de la permanence des soins. En 2015, le Conseil national de l'Ordre recensait 443 points fixes identifiés par le cahier des charges régional de la PDSA, incluant principalement les maisons médicales de garde (MMG), mais également des centres de consultations (gérés par des associations type SOS Médecins).

¹⁸⁷ De 20h à 8h ainsi que les dimanches et jours fériés de 8h à 20h.

¹⁸⁸ Rapport d'information de Mmes Laurence COHEN, Catherine GÉNISSON et M. René-Paul SAVARY, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, *La situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins*, juillet 2017.

¹⁸⁹ À titre d'exemple, à Paris, les 7 maisons médicales de garde assurent 20 000 consultations par an, le nombre de passages aux urgences dans les établissements intra-muros étant de 950 000.

¹⁹⁰ Une maison de santé pluridisciplinaire est une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Ils assurent des soins de premier recours et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales dans le cadre du projet de santé qu'ils élaborent, transmis pour information à l'agence régionale de santé. Il en existe près de 900 à ce jour.

¹⁹¹ L'accord conventionnel interprofessionnel (2017) signé par l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et les organisations représentatives des principaux professionnels de santé prévoit une rémunération conventionnelle, basée sur l'atteinte d'indicateurs, parmi lesquels l'organisation de plages de soins non programmés.

Dans ce contexte, les associations du type de SOS Médecins viennent pallier dans les zones urbaines les difficultés à recourir à un médecin recevant hors rendez-vous ou à bref délai, que ce soit en soirée, en week-end, voire souvent aux heures « ouvrables ».

À la juxtaposition des dispositifs s'ajoute la multiplication des numéros d'appel, déjà soulignée par la Cour en 2014, le tout contribuant à brouiller les possibilités de recours aux soins non programmés en dehors de l'hôpital pour la population.

La régulation médicale des demandes de soins non programmés

La multiplication des numéros d'appel (15, 17, 18, 116 117, numéros SOS médecins...), déjà soulignée par la Cour en 2014, reste source de confusion pour la population. Ceci explique en partie les échecs d'une véritable régulation médicale des urgences, notamment aux horaires de la PDSA, malgré plusieurs expériences réussies de participation à la régulation par des professionnels libéraux dans les centres 15.

La mise en place d'un numéro national spécifiquement consacré à la PDSA, le 116 117, a été envisagée par les pouvoirs publics et un début d'expérimentation a eu lieu dans trois régions (Pays de la Loire, Corse et Normandie). À ce jour, l'extension de ce projet est cependant suspendue dans l'attente des conclusions d'une mission conjointe confiée à l'IGAS et à l'IGA, visant à définir des scénarios de plateformes communes de réception des appels d'urgence. Les positions des acteurs restent contrastées : la piste d'un seul numéro, le 15, pour tous les appels ayant trait à la santé, privilégiée par la mission confiée à M. Thomas MESNIER, député de la Charente¹⁹², suscite l'hostilité des médecins libéraux, opposés à l'idée de voir disparaître le 116 117 ou les autres numéros de la PDSA, le numéro de SOS Médecins, etc.

¹⁹² Rapport de M. Thomas MESNIER, député de la Charente, à la ministre des solidarités et de la santé : *Assurer le premier accès aux soins : organiser les soins non programmés dans les territoires*, mai 2018.

III - Accélérer les réformes pour favoriser la variété des réponses aux soins urgents sur les territoires

Face à la persistance d'un engorgement des urgences hospitalières, plusieurs leviers doivent être actionnés, dans le cadre d'une approche globale et coordonnée des soins non programmés.

À cet égard, plusieurs mesures récemment annoncées par les pouvoirs publics dans le cadre du plan « Ma santé 2022 » pourraient contribuer à réduire le recours aux urgences.

Le volet « repenser l'organisation territoriale des soins » prévoit un renforcement de l'exercice coordonné, visant notamment les personnes atteintes de maladies chroniques, et une meilleure structuration des prises en charge à domicile ; tandis que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), dont le dispositif a été créé en 2016, seront généralisées sur l'ensemble du territoire national et devront assurer la continuité et la permanence des soins ne nécessitant pas de plateau technique. En particulier, elles devront garantir aux patients la possibilité d'obtenir une consultation dans la journée en cas de nécessité.

Le volet « modes de financement et de régulation » prévoit d'expérimenter pendant trois ans l'attribution d'une incitation financière aux structures d'urgence s'efforçant de réorienter vers la ville les patients ne nécessitant qu'une consultation simple¹⁹³.

La Cour préconise les évolutions complémentaires suivantes afin de réduire le recours aux urgences et mieux assurer la permanence des soins.

A - Développer des alternatives aux urgences en ville

1 - Favoriser les coopérations ville-hôpital sur les territoires

La mission d'organisation de l'accès aux soins urgents confiée aux ARS ne doit plus être confinée aux urgences hospitalières, mais viser l'offre de soins non programmés dans son ensemble.

À cette fin, les comités techniques régionaux des urgences (CTRU), institués au demeurant en vue d'un objet partiel (suivre la réforme du temps de travail dans les services d'urgence), devraient laisser place à de

¹⁹³ Article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

véritables comités régionaux de pilotage des soins non programmés. D'ailleurs, plusieurs ARS (Grand Est, Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes) travaillent d'ores et déjà en matière de planification de l'offre, sur la base d'une approche globale et graduée, avec plusieurs niveaux, allant de la médecine de ville aux structures d'urgence, en passant par des centres consacrés aux soins non programmés.

Dans le cadre de cette approche transversale et de la mise en œuvre des nouveaux projets régionaux de santé (PRS), les ARS doivent davantage mobiliser les nouveaux modes d'organisation, que ce soit au niveau hospitalier (constitution des groupes hospitaliers de territoire - GHT) ou au niveau ambulatoire (communauté professionnelle territoriale de santé - CPTS) pour impulser une coordination au sein et entre les deux secteurs de soins hospitaliers et de ville. La révision à mi-parcours, en 2020, des schémas régionaux en santé, pourrait être l'occasion d'un premier bilan. Dans les zones rurales à faible densité médicale, qui soulèvent des difficultés spécifiques, les ARS doivent s'appuyer plus largement sur les médecins correspondants de SAMU (MCS)¹⁹⁴ ou les antennes de SMUR.

Il est, par ailleurs, indispensable que les ARS procèdent à un état des lieux, et, le cas échéant, à une restructuration des services dont la faible activité, notamment en « nuit profonde », ne permet plus d'assurer la permanence des soins dans des conditions financièrement supportables.

Lorsque la remise en cause de l'autorisation d'activité du service d'urgence n'apparaît pas souhaitable, un assouplissement des modalités de fonctionnement, comportant par exemple des fermetures nocturnes, aujourd'hui non autorisées par les textes, devrait être mis à l'étude. Par ailleurs, la transformation de services d'urgence en centres de soins non programmés, comme c'est déjà le cas sur certains sites, devrait être plus largement envisagée.

¹⁹⁴ Les médecins correspondants du SAMU (MCS) sont des médecins volontaires formés à l'urgence qui interviennent en avant-poste des SMUR dans des territoires identifiés sur demande de la régulation médicale du SAMU-Centre 15. Leur nombre n'a cessé d'augmenter depuis 2012 (150 en 2012, 580 fin 2016), au regard d'une cible aujourd'hui fixée à 700. Si son bilan est contrasté selon les régions, ce dispositif a fait ses preuves dans les territoires isolés, notamment en Corse, PACA, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes.

2 - Développer la prise en charge des soins non programmés en ville

Afin de développer les alternatives aux urgences, il convient de renforcer la continuité des soins en ville dans le cadre du virage ambulatoire du système de santé.

Dans le cadre conventionnel¹⁹⁵, des efforts ont été faits pour encourager les médecins de ville à mieux répondre à la demande de soins non programmés (majorations, revalorisation de la visite à domicile dans certains cas¹⁹⁶) : il conviendra d'en dresser le bilan. C'est également dans ce cadre que la permanence des soins ambulatoires doit être renforcée.

Pour répondre à des situations nécessitant davantage d'examen et pour la petite traumatologie, un autre schéma est en train d'émerger, sur le modèle des « *walk in centers* »¹⁹⁷ qui existent notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Australie. Ces structures, qui auraient accès à un petit plateau technique (*in situ* ou à proximité), pourraient être hébergées par des MSP ou par les 500 à 600 « hôpitaux de proximité » comportant des plateaux techniques (imagerie, biologie, explorations) qui doivent être labellisés d'ici à 2022 en application du plan « Ma santé 2022 » ou encore être issues de la transformation de petits services d'urgence en voie de fermeture. Elles prendraient essentiellement en charge des patients stables, relevant de consultations simples ou de consultations comportant un nombre limité d'actes diagnostiques ou thérapeutiques. La petite traumatologie constituerait sans doute l'un des principaux motifs de prise en charge, sous réserve de disposer des compétences médicales et du petit matériel nécessaire.

¹⁹⁵ Convention médicale du 26 août 2016.

¹⁹⁶ Des mesures ont été prises dans le cadre de la dernière convention médicale du 26 août 2016, avec la mise en place de différentes majorations en cas de prise en charge non programmée : une revalorisation de la « visite longue » a également été mise en place en novembre 2017.

¹⁹⁷ Définis dans la plupart des pays comme des structures de soins sans rendez-vous, dotées d'un petit plateau technique et exclusivement consacrées à la prise en charge de consultations médicales et de petite chirurgie.

Le centre de soins non programmés d'Essey-lès-Nancy

À Essey-lès-Nancy (Meurthe-et-Moselle), le centre médical de soins immédiats (CMSI) fonctionne sous la forme d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA), avec des urgentistes et des infirmiers libéraux, tandis que le personnel d'accueil est salarié. Il est ouvert de 8h à 20h du lundi au samedi et dimanche matin et après-midi. Il reçoit près de 80 % de patients relevant de la catégorie CCMU 2 (beaucoup de petite traumatologie) et s'appuie sur le plateau technique de la clinique qui lui fait face. Il reçoit environ 20 000 passages par an. Dans 40 % des cas, les patients sont orientés vers le centre après appel ou consultation auprès d'un médecin généraliste. Au-delà de la tarification de droit commun des actes qui y sont pratiqués, le CMSI bénéficie d'une aide annuelle de l'ARS de 120 000 € financée par le fonds d'intervention régional (FIR).

Pour le moment, ces nouvelles structures de soins non programmés bénéficient le plus souvent de soutiens ponctuels des ARS à travers le fonds d'intervention régional (FIR). Afin d'en favoriser le développement, il conviendrait d'élaborer un modèle de financement visant à assurer leur équilibre financier, en couvrant notamment leurs frais de personnel administratif et paramédical et le coût des consommables utilisés, notamment pour la petite traumatologie.

Par ailleurs, l'exemple néerlandais témoigne de l'intérêt d'organiser dans le cadre collectif des CPTS la permanence des soins en ville, y compris sous la forme de visites des médecins au domicile des patients.

Des coopératives de généralistes : l'expérience des Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la plupart des médecins libéraux se sont réorganisés dans les années 2000 en coopératives (regroupant 40 à 250 médecins pour 100 à 500 000 habitants), notamment en vue d'assurer des soins non programmés. La permanence des soins couvre les tranches horaires de 17 h à 8 h et les week-ends. Près de 130 coopératives, situées le plus souvent à proximité d'un hôpital, desservent plus de 90 % de la population. Les patients accèdent à leurs services par un numéro unique régional au sein duquel l'orientation est assurée par des infirmières de « triage ». Des véhicules avec chauffeur sont à la disposition des médecins pour les visites à domicile.

Ce mode d'organisation a des effets favorables¹⁹⁸ : le nombre de patients pris en charge par l'accueil « soins primaires » s'est accru de 25 %, tandis que l'accès direct au service d'urgence a baissé de 52 %.

¹⁹⁸ Emergency Department: The Maastricht Integrated Out-of-Hours Service; Caro J.T. van Uden, MSc, et al. J GEN INTERN MED 2005; 20:612–617.

B - Réorganiser les prises en charge hospitalières

1 - Organiser les parcours des usagers fréquents

La meilleure connaissance des passages aux urgences permet de repérer des populations qui y recourent souvent et d'identifier les usagers dits « fréquents »¹⁹⁹. D'après les études disponibles, se retrouvent le plus souvent parmi eux des patients âgés, présentant des pathologies médicales chroniques, ainsi que des patients atteints de pathologies mentales ou usagers de stupéfiants. Si elles ne sont pas seules concernées, les personnes âgées constituent la cible prioritaire des actions menées en direction de ces patients, qu'elles vivent à domicile ou en établissement.

Les passages aux urgences et les hospitalisations sont reconnues comme étant une source d'aggravation de la perte d'autonomie des personnes âgées. La priorité doit être de les éviter, par une meilleure prise en charge à domicile ainsi qu'en EHPAD.

Plusieurs actions en ce sens, initiées ces dernières années, mériteraient d'être renforcées : présence d'infirmières de nuit pour permettre une réponse médicale de premier niveau, télémedecine, développement de l'hospitalisation à domicile (HAD), assouplissement des conditions d'intervention du médecin coordonnateur et généralisation du dossier de liaison d'urgence (DLU)²⁰⁰.

Quand l'hospitalisation s'avère nécessaire, la mise en place de filières gériatriques a permis d'améliorer la coordination des acteurs prenant en charge les personnes âgées²⁰¹. Dans ce cadre ont été développées des filières d'admission directe²⁰² ou différée, à partir du domicile ou des EHPAD, permettant d'éviter les passages aux urgences.

¹⁹⁹ Définis, selon les études, par au minimum trois passages dans l'année, le plus souvent quatre, et dans certaines études même davantage.

²⁰⁰ Le dossier de liaison d'urgence ou DLU est un document écrit, mis à jour régulièrement, qui permet de porter les informations nécessaires à la connaissance du médecin intervenant en urgence pour les personnes âgées hébergées en EHPAD.

²⁰¹ Les filières gériatriques ont été mises en place par la circulaire n° DHOS/O2/2007/117 du 28 mars 2007 qui définit les modalités d'organisation de la prise en charge des personnes âgées polypathologiques.

²⁰² Sans passer par les urgences, généralement à la suite d'un accord entre le médecin traitant ou le médecin coordonnateur et le médecin hospitalier du service MCO.

L'unité gériatrique d'entrées directes au CHU de Nancy (UGED)

Une unité d'entrées directes dotée de 15 lits a été ouverte au CHU de Nancy en juin 2014. L'objectif était d'hospitaliser directement, à la demande de médecins traitants, des personnes de plus de 75 ans en perte d'autonomie et souffrant de polypathologies, sans passage par les urgences.

Après quatre années de fonctionnement, le bilan est positif en termes de passages aux urgences évités pour ces patients, de qualité de la prise en charge et de satisfaction des médecins traitants et des médecins coordonnateurs d'EHPAD. La durée moyenne de séjour est plus courte que pour les séjours ayant débuté aux urgences. Cependant, la capacité de cette unité apparaît insuffisante au regard des besoins. En outre, les sorties demeurent difficiles en raison du manque de places d'aval en soins de suite et de réadaptation (SSR).

Par ailleurs, d'autres expérimentations sont en cours dans le cadre des « parcours de santé des personnes âgées en perte d'autonomie » (PAERPA) pour mieux assurer la transition entre hôpital et domicile, dont des dispositifs d'hébergement temporaire d'urgence en EHPAD, pour des personnes n'y résidant pas de manière habituelle.

Malgré toutes ces initiatives, la fréquence et la durée des passages aux urgences des personnes âgées demeurent trop élevées. Les voies d'amélioration étant connues, il convient désormais de les généraliser à court terme sur l'ensemble du territoire en mobilisant l'ensemble des leviers disponibles, qu'ils soient juridiques, tarifaires ou organisationnels.

2 - Promouvoir les délégations de tâches aux urgences

Le développement de la fonction d'accueil et d'orientation dans la plupart des sites d'urgence constitue une évolution organisationnelle importante, qui doit s'accompagner, pour gagner en efficacité, de la mise en œuvre des délégations de tâches au sein de ces services.

Dans de nombreux services d'urgence, la dispensation d'antalgiques par un(e) infirmier(e) diplômé(e) d'État (IDE) est, de fait, déjà pratiquée. L'infirmière d'accueil peut également être autorisée à prescrire des radiographies à l'arrivée du patient, à orienter ceux d'entre eux qui présentent de la petite traumatologie, voire à poser un dispositif d'immobilisation après diagnostic par le médecin.

Les services d'urgence constituent un cadre favorable à la mise en place de délégations de tâches, en raison de la possibilité de recourir en permanence à un médecin en cas de difficulté. La définition récente du

cadre juridique des pratiques avancées des infirmier(e)s²⁰³ devrait permettre de progresser dans ce domaine, pour autant que leur champ de compétence soit élargi²⁰⁴ et adapté au contexte spécifique des urgences.

3 - Réformer la tarification pour en faire un levier de rééquilibrage entre l'hôpital et la ville

Le report d'une partie des passages aux urgences vers la médecine de ville est souhaitable en termes de qualité, de pertinence et de continuité des soins, comme de dépenses pour l'assurance maladie²⁰⁵.

Les établissements hospitaliers ne pourront tirer avantage à ce report que s'ils réaménagent à cette occasion des services d'urgence formatés pour traiter en masse des cas légers, et redéploient leurs moyens sur des activités correspondant davantage à leur vocation.

Un tel transfert pourrait cependant demeurer pénalisant tant que la tarification continuera à assurer une péréquation des cas « légers » vers les cas « lourds », en faisant abstraction de la hiérarchie des coûts réels de prise en charge. La réalisation d'une enquête nationale sur les coûts constatés dans ces services reste indispensable si l'on souhaite limiter les effets pervers du dispositif actuel et ne pas pénaliser les établissements qui auront pu renvoyer vers la ville une partie des patients de leurs services d'urgence.

Dans le cadre des réflexions menées actuellement au niveau national sur le financement des hôpitaux²⁰⁶, il convient ainsi de définir un système de tarification des urgences qui favorise une meilleure adéquation des financements aux coûts et le redéploiement d'une partie des passages aux urgences vers des prises en charge en ville, notamment dans le cadre de solutions concertées entre les établissements de santé et les CPTS.

²⁰³ Décrets n° 2018-629 du 18 juillet 2018 relatif à l'exercice infirmier en pratique avancée et n° 2018-633 du 18 juillet 2018 relatif au diplôme d'État d'infirmier en pratique avancée.

²⁰⁴ Il est pour le moment limité à trois domaines : les pathologies chroniques stabilisées et les polyopathologies courantes en soins primaires ; l'oncologie et l'hématologie ; la maladie rénale chronique, la dialyse, la transplantation rénale.

²⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2014*, chapitre XII *Les urgences hospitalières : une fréquentation croissante, une articulation avec la médecine de ville à repenser*, p. 349-378, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰⁶ La mission de réflexion sur le mode de financement et la régulation du système de santé animée par le directeur de la DREES (Jean-Marc Aubert) doit continuer ses travaux à partir des orientations qu'elle a tracées dans le rapport joint au plan « Ma santé 2022 » présenté à la mi-septembre 2018.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis les constats de la Cour de 2014, le recours aux urgences a continué de croître à un rythme soutenu, sans que les améliorations intervenues en termes de recueil de données et d'organisation des services ait enrayer cette tendance. Celle-ci continue de traduire les difficultés d'accès à des consultations simples non programmées et à organiser une permanence des soins effective.

De nouveaux modèles de prise en charge des soins non programmés émergent toutefois, notamment dans le cadre de maisons de santé pluridisciplinaires ou de centres dédiés, dotés d'un petit plateau technique, à même de prendre également en charge la petite traumatologie. Cette offre doit faire l'objet, de la part des pouvoirs publics, d'une meilleure structuration, dans le cadre d'une stratégie régionale intégrant aussi bien le secteur hospitalier, public ou privé, que le secteur ambulatoire, tandis que des modèles économiques adaptés doivent être élaborés.

Les transformations en cours et à venir du système de santé, notamment les organisations territoriales et professionnelles nouvelles (groupements hospitaliers de territoire, communautés professionnelles territoriales de santé, « hôpitaux de proximité »), de même que l'évolution du financement des soins vers une moindre part de tarification à l'activité, constituent un cadre favorable à des réformes. Elles s'avèrent indispensables, tant pour diminuer le recours aux urgences pour des consultations simples que pour rémunérer plus justement les soins non programmés en fonction de la sévérité des cas et des moyens à mobiliser.

Au terme de cette enquête, la Cour formule les recommandations suivantes pour le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), la direction générale de l'offre de soins (DGOS), la direction générale de la santé (DGS), la direction de la sécurité sociale (DSS) et la CNAM :

- 1. (SGMAS et DGOS) s'appuyer sur la révision à mi-parcours des schémas régionaux de santé en 2020 pour formaliser dans chaque région un dispositif d'accès aux soins non programmés intégrant une offre ambulatoire en ville assise sur un renforcement de la permanence des soins ambulatoires et l'offre hospitalière publique et privée (recommandation nouvelle) ;*
- 2. (SGMAS et DGOS) développer des alternatives aux passages aux urgences à l'hôpital en soutenant la mise en place de centres de soins non programmés dotés d'un plateau technique léger (recommandation réitérée) ;*

3. *(SGMAS, DGOS et DGCS) développer des filières d'admission directe pour les personnes âgées, que ce soit en MCO ou en SSR (recommandation nouvelle) ;*
 4. *(SGMAS et DGOS) faire évoluer les services d'urgence à l'activité insuffisante en utilisant tous les leviers disponibles (fermeture, transformation en centre de soins non programmés, équipes médicales de territoire, déploiement de SMUR) (recommandation nouvelle) ;*
 5. *(DGOS, DSS et CNAM) réformer la tarification des services d'urgence en s'appuyant sur une meilleure connaissance des différentiels de coûts entre prises en charge hospitalières et prises en charge en ville dans une approche privilégiant l'efficacité (recommandation réitérée) ; développer sur ces mêmes bases un modèle économique et tarifaire pour financer des centres de soins non programmés alternatifs aux structures d'urgence (recommandation nouvelle) ;*
 6. *(DGOS) établir une liste de délégations d'actes en faveur des infirmières diplômées d'État dans les services d'urgence et en définir les modalités de mise en œuvre avec les sociétés savantes concernées (recommandation nouvelle).*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	234
Réponse du ministre de l’action et des comptes publics.....	237
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d’assurance maladie	238

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

1. S'agissant du contenu des observations effectuées par la Cour des comptes

Les structures des urgences sont depuis plusieurs années soumises à des tensions récurrentes. Plusieurs phénomènes en sont à l'origine : difficultés de recrutement liées à la démographie médicale, croissance continue de l'activité, difficultés d'hospitalisation des patients en aval des urgences.

Face à ce constat, j'estime qu'il faut repenser l'organisation de la médecine d'urgence pour la recentrer sur son cœur de métier, afin de garantir à chaque patient un parcours de soins adapté à son besoin de santé, mais aussi de réduire la pénibilité de l'exercice pour les professionnels de santé exerçant dans les structures d'urgence.

En amont des urgences, afin de limiter leur recours non pertinent et répondre à la demande de soins non programmés, il nous faut structurer et rendre visible l'offre de ville. La stratégie « Ma santé 2022 » (STSS) présentée par le président de la République le 18 septembre dernier entend ainsi mobiliser différents leviers pour améliorer l'accès à des prises en charge de proximité, notamment en soins non programmés.

À ce titre, il s'agit de mobiliser et d'organiser en priorité l'offre de soins de ville par un déploiement massif des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), qui sont des espaces d'organisation des professionnels de santé visant à apporter une réponse collective aux besoins de la population sur un territoire. L'ambition est d'atteindre 1 000 CPTS d'ici 2022, couvrant l'ensemble du territoire national. Parmi les missions qui leur seront confiées figure celle d'assurer une réponse territoriale aux demandes de soins non programmés.

Au regard des problématiques d'accessibilité géographique à certaines offres (par ex. : imagerie médicale pour les examens complémentaires), notamment dans les territoires à faible densité médicale et pour certaines populations fragiles, les établissements de santé pourront également être mobilisés.

L'organisation de la réponse aux soins non programmés pourra ainsi s'appuyer sur le réseau des hôpitaux de proximité, au nombre de 500 à 600 d'ici 2022. En effet, ceux-ci assureront des missions hospitalières de proximité adaptées aux besoins de la population et articulées avec les acteurs de la ville notamment. Ces structures seront notamment dotées ou organisées de façon à permettre l'accès rapide à un

plateau technique léger, qui pourrait être mobilisé dans le cadre de la réponse aux soins non programmés.

Concernant la situation en aval des urgences, j'ai voulu dès novembre 2017 mobiliser les acteurs tant hospitaliers que médico-sociaux et de ville autour de l'organisation du parcours des patients. À la suite de ce séminaire, j'ai confié une mission au Conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH). Celui-ci a travaillé en lien avec l'ANAP, la FEDORU, les fédérations hospitalières, les ARS et les sociétés savantes à l'objectivation de la situation d'engorgement et aux moyens de son suivi. Les recommandations produites en termes de gestion des lits et d'anticipation du besoin d'hospitalisation non programmée seront prochainement diffusées.

Enfin, dans le cadre de la réforme des autorisations des activités de soins, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) organise actuellement des travaux visant à adapter le cadre réglementaire de la médecine d'urgence. Sur la base des nouveaux textes qui seront produits, comme recommandé dans le présent projet de rapport de la Cour des comptes, les ARS seront invités à revoir à mi-parcours leur projet régional de santé (PRS) afin d'intégrer ces évolutions de l'offre en réponse aux besoins du territoire.

2. Sur les recommandations de la Cour :

- *Concernant les recommandations 1 et 2, il me paraît effectivement pertinent d'inciter les ARS à réfléchir à la (ré)organisation des soins et services de santé en incluant l'ensemble des offreurs pour mieux répondre à la demande croissante de soins non programmés ne relevant pas de l'urgence vitale. Il me semble opportun, comme le préconise la Cour, de profiter de la révision à mi-parcours du SRS, prévue en 2020, pour inciter les régions à prendre en compte les projets de santé des CCPTS qui se seront mis en place afin de mieux restructurer et éventuellement réorganiser leur offre de soins (urgents et non programmés), dans une logique de gradation des prises en charge sur le territoire. Il s'agirait dans chaque région de tenir compte de l'organisation mise en place par les CPTS pour garantir l'accès aux soins non programmés, en articulation avec la permanence des soins ambulatoire et l'offre hospitalière publique et privée.*
- *Concernant la 3^{ème} recommandation, bien que déjà mise en œuvre dans plusieurs organisations sur le territoire, cette recommandation nouvelle de la Cour, que je partage, a vocation à prendre encore plus d'ampleur. La prévention des hospitalisations évitables, et du passage par le service des urgences des personnes âgées fait partie des objectifs de la STSS et de la feuille de route Grand âge et autonomie de mai 2018. À cet effet,*

le développement des interventions des équipes mobiles de gériatrie sur les lieux de vie des personnes âgées (à domicile ou en établissement d'hébergement médico-social), qui bénéficie d'un financement de 16 M€ sur 4 ans, contribuera à prévenir ces hospitalisations en apportant à domicile ou en EHPAD, à la demande du médecin traitant ou du médecin coordonnateur de l'établissement, leur expertise gériatrique, en mettant en œuvre leur rôle d'interface avec les établissements de la filière gériatrique afin d'éviter un passage par le service des urgences. En effet, lorsqu'une hospitalisation s'avère nécessaire, l'accès direct en service de spécialité (qu'il soit gériatrique pour les personnes âgées polypathologiques ou autre service de médecine ou chirurgie pour des prises en charge spécifiques) dans le cadre d'une filière organisée doit en effet être privilégié. La recommandation de la Cour rejoint les travaux de l'atelier « Hôpital et personnes âgées » de la mission Grand âge et autonomie confiée à Monsieur Dominique Libault par le premier Ministre afin de transformer la prise en charge du risque de perte d'autonomie des personnes âgées, qui rendra son rapport début 2019. L'enjeu est la mise en place d'une organisation adéquate et valorisée anticipant la venue d'une personne âgée et donnant accès au plateau technique dans les mêmes conditions que le service d'urgences afin de ne pas alourdir le séjour.

Le développement de filières d'admission directe pour des personnes âgées venant du domicile, d'EHPAD ou des services d'urgence, en polyvalents ou gériatriques (affections de la personne âgée polypathologique, dépendante ou à risque de dépendance - PAPD) est une orientation travaillée par la DGOS. Les travaux menés au 1^{er} semestre 2018 tendant à définir les « orientations stratégiques des SSR pour les 10 prochaines années » ont en effet identifié la capacité de ces SSR à accueillir des patients non programmés. Le développement de ces admissions directes en SSR peut contribuer à la réduction de la dépendance iatrogène, en évitant des passages aux urgences, ou des successions de transferts entre services dont on connaît les risques en terme de perte d'autonomie.

La contribution des SSR aux filières de prise en charge en aval des urgences nécessitera de préciser les situations cliniques non programmées « admissibles » dans chaque établissement SSR et les conditions d'organisation de ces accueils, pour chaque territoire.

- *Au sujet de la 4^{ème} recommandation, comme décrit ci-dessus, le groupe de travail relatif à la médecine d'urgence organisé par la DGOS dans le cadre de la réforme des autorisations d'activités de soins a été lancé le 3 octobre. Ces travaux sont notamment l'occasion, sur la base du constat partagé avec les acteurs de difficulté de plus en plus grande de faire fonctionner l'organisation actuelle, d'interroger l'opportunité d'organiser une gradation de l'offre de soins urgents ou une offre de*

soins différenciée et complémentaire, selon l'orientation donnée par la STSS.

- *Quant à l'évolution du financement de ces structures évoquées à la recommandation 5, je vous informe que les travaux et réflexions menés par la Task Force Financement menée par Monsieur Jean-Marc Aubert aborderont l'évolution du financement des structures des urgences. Est ainsi travaillé le rééquilibrage du financement entre cas légers et cas lourds, dans le respect de l'équilibre financier global de l'activité des structures des urgences.*
 - *Enfin vous préconisez dans la sixième et dernière recommandation d'établir une liste de délégations d'actes en faveur des IDE dans les services d'urgence et de définir ses modalités de mise en œuvre avec les sociétés savantes concernées. Il s'agirait d'élargir et de modifier le décret des actes des infirmiers en soins généraux et éventuellement, d'enrichir l'article R. 4311-14 du code de la santé publique. Une telle modification permettrait alors d'intégrer les actes spécifiques à l'urgence soit dans le rôle autonome propre à l'infirmier, soit dans le rôle prescrit de l'infirmier. Cette question pourra être abordée dans le cadre du chantier de la réforme du droit des autorisations de médecine d'urgence en concertation avec les acteurs et à l'écoute de leurs besoins et propositions, ainsi que dans l'orientation plus globale de la STSS sur l'évolution des compétences.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous soulignez que des améliorations organisationnelles ont été mises en œuvre depuis 2014 dans le secteur hospitalier mais que celles-ci n'ont pas porté tous leurs effets, faute d'une meilleure coordination avec les soins de ville, seule à même d'opérer un virage ambulatoire significatif. Vous précisez que, malgré des avancées en matière de recueil des données et d'organisation des services, les urgences fonctionnent à flux tendus, générant des situations de tension. La filière des urgences représente en effet un enjeu majeur de maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et doit, comme vous le précisez dans votre rapport, faire l'objet de réformes tant organisationnelles que financières. D'importantes économies sur l'ONDAM pourraient être dégagées de la réduction des passages aux urgences, étant considéré que près d'un tiers des passages aux urgences sont évitables.

Vous appelez en conséquence à de nouvelles évolutions par le renforcement de la permanence des soins ambulatoires, par le développement de centres de soins non programmés et de filières d'admission directe pour les personnes âgées, par la fermeture des services d'urgence à faible activité, par la réforme de la tarification, enfin par l'accélération de la délégation d'actes.

L'ensemble de vos propositions me semble de nature à pallier les fragilités actuelles des services des urgences. Concernant la mise en application de la délégation de compétences en pratique avancée, des évaluations tirées d'expériences étrangères démontrent que l'accès aux soins s'en trouve facilité pour une qualité des soins réputée identique. Si son développement pouvait générer jusqu'à 16 % d'économies sur les soins ambulatoires, le bilan de cette mesure sur le secteur des urgences et la permanence des soins devra être établi.

Dans le cadre de la stratégie de transformation du système de santé, l'article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale introduit par amendement par l'Assemblée nationale, prévoit l'expérimentation sur trois ans d'un forfait de réorientation ayant pour but d'inciter les services d'urgences hospitaliers à rediriger les patients vers la médecine de ville. Cette amorce de réforme doit être saluée et la pertinence de cet incitatif financier, à comparer avec la comptabilisation d'un passage aux urgences déclenchant les financements actuels, devra être évaluée.

Ce dispositif devra s'implémenter à un coût limité pour les finances publiques et on peut espérer qu'il mette progressivement fin à l'incitation implicite d'accueillir des soins ne relevant pas des urgences, à impérativement articuler avec le développement d'une offre de ville suffisante. Le suivi ainsi que le bilan à l'issue de l'expérimentation seront à ce titre essentiels.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE

Je partage le constat dressé par la Cour qu'en France, les urgences hospitalières continuent de jouer un rôle prédominant dans la prise en charge des soins non programmés, en raison notamment d'une structuration insuffisante de la médecine de ville.

C'est pourquoi, à travers la politique conventionnelle, l'Assurance maladie a souhaité, ces dernières années, développer la prise en charge des soins non programmés par les médecins libéraux. Ainsi, la convention

médicale du 25 août 2016 a mis en place des majorations d'urgences en cas de prise en charge non programmée de patients en ville : une majoration de 15 euros pour les médecins correspondants qui reçoivent sous 48 heures un patient adressé par son médecin traitant (MCU), à laquelle correspond une majoration de 5 euros pour le médecin traitant ayant adressé le patient (MUT). Une majoration pour la prise en charge par le médecin traitant d'un de ses patients à la suite d'une demande du centre de régulation médicale des urgences a également été mise en œuvre.

L'Assurance Maladie se montre par ailleurs très attentive aux projets émergeant dans certains territoires visant à mieux réguler le recours aux services d'urgences hospitalières en permettant aux patients de consulter un médecin libéral. Elle a vocation à accompagner ces projets à la double condition qu'ils se situent dans un cadre financier soutenable et qu'ils se traduisent effectivement par une réduction mesurable du recours aux urgences.

Par ailleurs, l'Assurance maladie estime, tout comme la Cour, qu'une meilleure organisation de l'offre de soins de ville apparaît indispensable pour parvenir à réorienter durablement vers les médecins libéraux les passages dits « évitables » aux urgences. Cette meilleure organisation de l'offre constitue un levier déterminant pour libérer du temps médical, et faire face à la demande de soins non programmés en accueillant davantage de patients. C'est l'objet des négociations qui devraient s'ouvrir, en application des dispositions de la loi de financement pour 2019, afin d'accompagner la mise en place du plan « Ma Santé 2022 », par le déploiement des communautés professionnelles territoriales de santé et par l'accompagnement au recrutement d'assistants médicaux.



7

Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider

PRÉSENTATION

Au cours des dernières années, l'Europe a connu des alertes et des crises sanitaires concernant la chaîne alimentaire, avec parfois des conséquences dramatiques en matière de santé publique et un impact économique significatif pour les entreprises concernées.

En 2015 et 2016, une dizaine de décès ont été causés par la contamination aux salmonelles de fromages au lait cru fabriqués en Franche-Comté. En 2016, plusieurs dizaines de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène ont été découverts dans la filière palmipède du Grand Sud-Ouest. En 2017, 16 pays de l'Union européenne ont été touchés par le scandale des œufs contaminés au fipronil, produit phytosanitaire utilisé dans le traitement antiparasitaire des animaux domestiques. Enfin en France, en cette même année 2017, 37 nourrissons (selon un rapport de Santé Publique France) ont été contaminés par des salmonelles présentes dans des laits infantiles produits par le groupe Lactalis.

Les risques tiennent à la fois à la diversité des dangers sanitaires pesant sur la chaîne alimentaire, à la complexité croissante des circuits de production et de distribution de denrées, et à la persistance de faiblesses dans la chaîne de contrôle et de gestion des crises.

Après un premier contrôle, en 2013, de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, qui l'avait amenée à formuler cinq recommandations à son rapport public annuel de 2014²⁰⁷, la Cour s'est penchée, en 2018, sur les suites qui leur ont été données.

²⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I. La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture, p. 65-89. La Documentation française, février 2014, 1397 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour relève que des progrès ont été réalisés dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections (I), mais que des faiblesses persistent dans la chaîne de contrôle (II) et que la gouvernance de cette politique publique doit être clarifiée et son financement optimisé (III).

Les principaux acteurs de la sécurité sanitaire de l'alimentation

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement des ministères chargés de la santé, de l'économie et de l'agriculture, ainsi qu'une agence.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable et les eaux conditionnées. De façon générale, elle intervient également en cas de crise sanitaire, en s'appuyant notamment sur les travaux de deux agences sanitaires, Santé publique France²⁰⁸ et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché et plus particulièrement de la sécurité des denrées d'origine végétale, des règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, des organismes génétiquement modifiés, des exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, des matériaux au contact des denrées alimentaires et, conjointement avec la direction générale de l'alimentation (DGAL), des aliments pour animaux. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la chaîne alimentaire, à l'exclusion de la production primaire.

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte). En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Enfin, au niveau de l'évaluation scientifique, la sécurité sanitaire de l'alimentation a été inscrite au nombre des missions d'une agence traitant aussi des enjeux de santé environnementale et au travail, l'Anses.

²⁰⁸ Établissement public à caractère administratif, issu de la fusion de l'institut national de veille sanitaire (InVS), de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

I - Des progrès dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections

Depuis la précédente enquête diligentée par la Cour en 2013, les administrations se sont attachées, en s'appuyant sur une analyse de risques mieux définie, à davantage cibler leurs contrôles sur les entreprises et secteurs à risques, ainsi qu'à renforcer les suites qui sont données à ces contrôles.

A - Une gestion des risques qui a su s'adapter

En matière de sécurité alimentaire, la réglementation européenne²⁰⁹ confie la gestion des risques à la Commission et, au niveau national, aux administrations compétentes des États membres. Compte tenu des contraintes pesant sur les moyens, l'analyse des risques est primordiale pour ces administrations, puisqu'elle permet d'orienter l'action de contrôle vers les secteurs et produits les plus sensibles.

En 2014, la Cour avait relevé les limites de l'analyse de risques par la DGAL qui, bien qu'encadrée par une note de méthode de 2005, était laissée localement à l'appréciation des services régionaux, sans harmonisation nationale. Depuis lors, les différentes administrations compétentes se sont attachées à mieux organiser et à consolider leurs analyses de risques aux niveaux national et local. En particulier, la DGAL, qui regroupe 80 % des moyens mis en œuvre, définit ses priorités d'action en attribuant une note de risque aux établissements travaillant sur des denrées alimentaires d'origine animale, obligatoirement agréés en application du droit européen²¹⁰. Pour les établissements non agréés, la sélection des établissements à inspecter chaque année est effectuée selon une analyse de risques locale.

²⁰⁹ Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

²¹⁰ Règlement CE 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. La note de risque est attribuée à tous les établissements agréés en vertu de ce règlement, hormis les abattoirs de boucherie et ceux de volailles et de lapins qui font l'objet d'un dispositif d'inspection spécifique, ainsi que les salles d'abattage agréées à la ferme, les établissements de traitement de gibiers et les navires expéditeurs de coquillages de pêche.

L'action de surveillance des administrations en matière de sécurité alimentaire a également été renforcée. Outre les contrôles officiels rendus obligatoires par la réglementation européenne et les contrôles ponctuels portant sur des sujets particulièrement sensibles (comme par exemple les contrôles sur les résidus de pesticides dans les denrées végétales), les administrations exercent sur la chaîne alimentaire une veille dans le but d'améliorer la prévention. Chaque année, les plans de contrôle et de surveillance élaborés et mis en œuvre par la DGAL comprennent ainsi un important volet consacré à la surveillance, qui permet d'obtenir une estimation de la contamination dans une production définie (comme par exemple de la contamination des fromages au lait cru par la bactérie *Listeria monocytogenes*) et, ce faisant, d'évaluer le niveau d'exposition potentielle du consommateur à ce danger.

B - Des contrôles globalement mieux ciblés

Les administrations ont pour objectif un ciblage pertinent des contrôles réalisés, en les orientant davantage vers les secteurs et entreprises à risques, susceptibles de présenter des anomalies.

Les contrôles réalisés par la DGCCRF aux différents stades de la production et de la commercialisation des aliments relevant de ses attributions ont baissé sur l'ensemble de la période 2013-2017²¹¹. La diminution la plus sensible du nombre d'inspections effectuées par cette administration concerne les établissements de distribution et de restauration (-20 % entre 2013 et 2017), ce qui porte le taux de couverture²¹² dans ce secteur à un niveau extrêmement bas (4 % en 2017). Dans le même temps, la proportion d'entreprises contrôlées présentant des anomalies a augmenté dans presque tous les secteurs inspectés par les services de la DGCCRF (le taux moyen d'anomalies est ainsi passé de 42 à 49 % entre 2013 et 2017).

La DGAL a quant à elle pris en compte la recommandation émise en 2014 par la Cour, qui déplorait l'absence d'analyse de risques et de contrôles sur certains sujets sensibles dans le secteur des végétaux (silos, contaminants à risque et zones relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement). Depuis 2014, elle met en œuvre des actions de prélèvement et de surveillance sur ces différents points. Par ailleurs, cette administration a maintenu le nombre de

²¹¹ En 2017, la DGCCRF a réalisé 64 246 contrôles, et la DGAL 97 600 contrôles.

²¹² Le taux de couverture se définit comme le nombre d'entreprises contrôlées dans un secteur, rapporté au nombre total d'entreprises dans ce même secteur.

contrôles effectués par ses services depuis 2015 ainsi que le taux d'anomalies constatées, qui atteint 41 % en 2016 et 2017²¹³.

C - Une politique de suites mieux encadrée

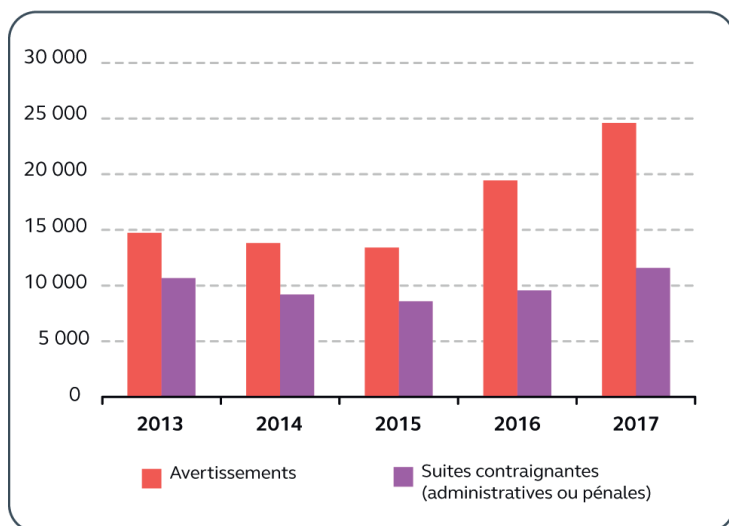
La politique de suites appliquée par les différents corps de contrôle en matière alimentaire bénéficie aujourd'hui d'un meilleur cadrage.

La Cour avait relevé en 2014 que les suites données par le ministère de l'agriculture à ses contrôles étaient très hétérogènes d'un service à l'autre, peu nombreuses et insuffisamment contraignantes. En 2015, la DGAL a révisé et renforcé sa politique de suites pour s'assurer de leur mise en œuvre harmonisée par l'ensemble des services. Ainsi, entre 2013 et 2017, le nombre de suites données aux contrôles réalisés par les services de la DGAL a augmenté, toutes catégories confondues. Les avertissements adressés aux opérateurs contrôlés ont crû (+67 %), en partie du fait d'un durcissement de la politique de suites de la DGAL. Désormais, un avertissement est systématiquement adressé aux entreprises ayant un niveau de maîtrise des risques seulement « acceptable » (noté B sur une échelle allant de A à D). De même, le nombre de suites contraignantes²¹⁴ mises en œuvre depuis ce renforcement a augmenté de 37 %.

²¹³ Le niveau élevé de ce taux d'anomalies doit, par ailleurs, être relativisé, puisqu'il recouvre à la fois les non-conformités mineures, moyennes et majeures. En 2016 et 2017, seuls 12 à 14 % de l'ensemble des anomalies constatées par les services de la DGAL lors des contrôles diligentés correspondent à des manquements d'une gravité moyenne ou majeure.

²¹⁴ Les suites contraignantes recouvrent les suites, administratives ou pénales, autres que le simple avertissement. Les suites administratives contraignantes correspondaient à des mesures de police administrative comme par exemple la fermeture totale ou partielle de l'établissement. Les suites pénales prennent, quant à elles, la forme de procès-verbaux transmis au procureur de la République.

Graphique n° 1 : évolution des avertissements et suites contraignantes issus des contrôles effectués par la DGAL entre 2013 et 2017



Source : DGAL

II - Une chaîne de contrôle à renforcer

Malgré ces progrès, des insuffisances subsistent à toutes les étapes de la chaîne de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation, depuis les autocontrôles réalisés par les entreprises jusqu'à la publication des résultats des inspections.

A - Des autocontrôles encore insuffisamment encadrés

Les autocontrôles mis en œuvre par les entreprises jouent un rôle déterminant parmi les dispositions du droit de la consommation et de la distribution qui visent à responsabiliser les professionnels. En particulier, la transmission obligatoire²¹⁵ à l'administration de résultats d'analyses non conformes, révélés par des autocontrôles, revêt une importance capitale. Elle permet en effet aux services de l'État de contrôler rapidement les

²¹⁵ Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.

mesures prises par l'entreprise pour remédier aux anomalies détectées. En 2014, la Cour avait constaté que cette obligation légale²¹⁶ n'était pas respectée. En outre, elle avait relevé que les textes²¹⁷ permettant aux administrations d'exiger des laboratoires la communication de ces résultats n'avaient pas été adoptés.

Quatre ans plus tard, aucune des mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette obligation n'avait été prise.

Depuis lors, en réaction aux défaillances mises en lumière par l'affaire Lactalis, la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous impose aux entreprises agro-alimentaires de transmettre aux autorités, sous peine de sanctions, tout résultat d'analyse indiquant qu'un aliment ou son environnement de production présentent ou sont susceptibles de présenter un risque pour la santé, ainsi que les mesures qu'ils ont prises pour protéger la santé humaine ou animale.

L'affaire Lactalis

En 2006, le groupe Lactalis avait racheté l'entreprise familiale Celia, dont l'usine de Craon, en Mayenne, avait fait l'objet, un an plus tôt, d'une suspicion de contamination de ses laits infantiles aux salmonelles.

Fin août 2017, des contrôles internes à l'entreprise détectent la présence de salmonelles dans l'environnement (et non dans les produits). Ces résultats n'ont pas été transmis aux autorités, aucune obligation légale de communiquer ces analyses n'étant alors prévue.

En décembre 2017, les services centraux de la DGCCRF sont alertés par Santé publique France d'un nombre anormalement élevé de cas de salmonelloses chez des enfants en bas âge, qui ont en commun la consommation exclusive de lait infantile du groupe Lactalis et plus particulièrement de trois références de produits fabriqués sur un même site (à Craon). Les mesures prises par l'entreprise seront jugées insuffisantes par les autorités pour maîtriser le risque de contamination.

²¹⁶ Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.

²¹⁷ Article D. 201-6 du code rural et de la pêche maritime.

Le ministre de l'économie et des finances décide alors d'ordonner la suspension de la commercialisation et de l'exportation, ainsi que le retrait et le rappel des produits de nutrition infantile ayant transité par la tour de séchage n° 1 de l'usine de Craon depuis le 15 février 2017. Cette première décision sera suivie de deux autres rappels en décembre, soit trois mesures de retrait et de rappel en un mois au total.

Malgré cela, un distributeur annoncera le 9 janvier 2018 avoir retrouvé dans ses circuits de distribution 984 produits concernés par les rappels lancés en décembre et en avoir vendu à 782 clients.

Le procès en cours permettra d'établir les responsabilités.

La crise liée à cette affaire, détectée par la DGS, a été gérée à la fois par la DGAL et la DGCCRF, du fait d'un partage de compétences découlant du protocole de coopération signé en 2006 par ces deux administrations. La DGAL contrôle les établissements comme les usines de l'entreprise Lactalis, en vertu du système d'agrément européen des établissements de production animale ou d'origine animale (cf. *infra*), tandis que la DGCCRF est compétente pour gérer les alertes relatives aux aliments destinés à une alimentation particulière, dont font partie les laits infantiles.

B - Des contrôles qui n'atteignent pas leurs objectifs dans certains secteurs

1 - Des contrôles à renforcer dans les établissements soumis à l'obligation d'agrément européen

Certains établissements sont soumis, en vertu du droit européen, à une obligation d'agrément, délivré par la DGAL sur le fondement d'inspections : il s'agit des établissements qui manipulent, transforment, déconditionnent, reconditionnent et entreposent sous température contrôlée des produits d'origine animale pour les céder à un autre établissement, ainsi que des établissements retransformant un produit d'origine animale.

Or, des dérogations nombreuses, autorisées par le droit européen, viennent grever l'efficacité du dispositif. La Cour avait déjà relevé, en 2014, l'étendue de ces dérogations, prévues pour les opérations se limitant au stockage et au transport, ainsi que pour la fourniture des denrées alimentaires d'origine animale d'un établissement de vente au détail à un autre. De 2013 à 2017, le nombre d'établissements bénéficiant de dérogations est passé de 9 659 à 13 845. Chaque année depuis 2013, ces établissements représentent plus de la moitié des établissements agréés.

Les contrôles réalisés sur les établissements bénéficiant de dérogations sont peu nombreux (7 % d'entre eux seulement ont été inspectés en 2016 et 8 % en 2017). Pourtant, comme le relevait la Cour dans son rapport public annuel de 2014, le risque existe que certains établissements organisent leur production de manière à bénéficier de ce régime dérogatoire, le respect des conditions à satisfaire pour en bénéficier étant difficile à vérifier lors des inspections.

Au regard de ces constats, la Cour invite la DGAL à établir une analyse de risques spécifique à ces établissements et à organiser en conséquence la programmation de contrôles mieux ciblés.

2 - Des inspections en abattoirs qui révèlent la persistance de difficultés

En 2016, la France comptait 263 abattoirs d'animaux de boucherie, majoritairement localisés dans le Grand Ouest et de statut privé, et plus de 1 000 établissements d'abattage de volailles et de lapins (669 abattoirs et 339 salles d'abattage à la ferme). L'inspection vétérinaire doit y être permanente et mobilise une part importante des moyens des services de contrôle sanitaire de l'État (35 % des effectifs de la DGAL).

Dans les abattoirs de boucherie, les effectifs actuels permettent de respecter les obligations fixées par la réglementation européenne, qui impose la présence systématique de vétérinaires officiels et auxiliaires.

Dans les abattoirs de volailles et de lapins, en revanche, la situation est plus complexe en raison de leur nombre et de leurs particularités. Les moyens disponibles en inspecteurs demeurent toujours insuffisants pour se conformer à l'obligation européenne de présence d'un agent des services vétérinaires dans chaque abattoir. Lorsque les inspecteurs ne sont pas présents à demeure dans les abattoirs, les opérateurs font remonter aux services les seules anomalies constatées au titre des critères d'alerte.

La France a mené un projet pilote visant à s'affranchir de la présence permanente de services vétérinaires *in situ* dans les abattoirs de volailles et de lapins, qu'elle a soumis à la Commission européenne, laquelle ne l'a pas validé à ce jour.

3 - Des secteurs insuffisamment couverts par des contrôles

Les personnels réalisant des contrôles sanitaires sur les aliments sont rattachés au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL), au ministère de l'économie et des finances (DGCCRF) et au ministère des solidarités et de la santé (DGS). En 2016, les emplois concernés s'élevaient

au total à 4 705 ETPT²¹⁸, en légère progression par rapport à 2013 (4 593 ETPT). Plus de 80 % de ces effectifs sont rattachés au ministère de l'agriculture (DGAL).

Ces moyens humains ne permettent pas de couvrir, par un contrôle de premier niveau, une part significative des établissements de certains secteurs. Tel est le cas de la remise directe au consommateur²¹⁹, secteur où les établissements sont nombreux et dispersés. En 2017, le taux de couverture de ce secteur d'activité atteint par les services de contrôle atteignait 9 % pour la DGAL et 4 % pour la DGCCRF. Au titre de la sécurité sanitaire de l'alimentation, un établissement de restauration est donc contrôlé en moyenne tous les quinze ans par les services de l'État.

L'amélioration du taux de couverture pourrait passer, dans certains domaines, par la délégation des contrôles à des organismes tiers, qui seraient à même d'inspecter un nombre plus important de professionnels. La mise en œuvre de solutions de ce type, envisagée par la DGCCRF, supposerait que l'administration réalise des contrôles de second niveau en nombre suffisant sur le délégataire et qu'elle renforce sa prise en charge des suites en cas d'anomalies détectées.

C - Des mesures de retrait et de rappel dont l'effectivité doit être assurée

Quand les services d'inspection détectent des produits alimentaires non conformes et dangereux, les principales mesures de police administrative consistent à prononcer à l'encontre des professionnels concernés des mesures de retrait et de rappel desdits produits²²⁰. Ces mesures demeurent toutefois largement inefficaces comme l'a montré l'affaire Lactalis ; malgré trois demandes de retrait successives de la DGCCRF, ayant concerné un total de plus de 1 300 lots de lait infantile, des lots de produits incriminés étaient toujours en vente dans plus de 90 établissements parmi ceux inspectés.

Il est donc indispensable d'améliorer l'exécution des mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires dangereux. Le 13 juillet 2018, le conseil national de la consommation, mandaté par le ministre de

²¹⁸ Emploi exprimé en équivalent temps plein annuel travaillé.

²¹⁹ Distribution d'aliments, restauration.

²²⁰ Les mesures de retrait obligent le professionnel à retirer les produits de la vente, tandis que les rappels concernent les produits déjà vendus : le professionnel doit alors inviter ses clients à rapporter les produits incriminés en magasin.

l'économie et des finances, a adopté un rapport et un avis tendant à « l'amélioration de l'efficacité des procédures de retrait-rappel des produits de consommation courante ». Plusieurs pistes y sont explorées : l'amélioration de la traçabilité des produits alimentaires préemballés *via* leurs codes d'identification²²¹ ; le renforcement de la formation des personnels des entreprises à la mise en œuvre des mesures de retrait-rappel ; la création d'un site internet, directement accessible aux consommateurs et recensant l'ensemble des produits faisant l'objet d'un rappel, conformément au principe posé par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

La Cour invite l'administration à travailler dans les meilleurs délais à la mise en œuvre des propositions les plus pertinentes de ce rapport, notamment le blocage en caisse et la publication des retraits-rappels sur un site internet unique.

D - Une publicité à donner à l'ensemble des résultats des contrôles

La publicité des résultats des contrôles joue un rôle majeur dans le renforcement de leur efficacité. Elle est prévue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, ses modalités de mise en œuvre étant précisées par un décret du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Depuis le 3 avril 2017, les consommateurs ont accès aux résultats des contrôles sanitaires réalisés par les services de la DGAL dans tous les établissements de la chaîne alimentaire (restaurants et cantines, mais aussi abattoirs et autres établissements). Ces résultats sont publiés sur l'application « Alim'confiance », sous la forme de vignettes permettant d'identifier aisément le niveau d'hygiène de l'établissement contrôlé.

En revanche, les services de la DGCCRF, qui partagent avec la DGAL les contrôles effectués dans les établissements de remise directe et de restauration, se sont refusés jusqu'à présent à appliquer les dispositions du décret du 15 décembre 2016 au motif que, compte tenu de la faiblesse du taux de couverture, la publication des résultats pourrait porter préjudice

²²¹ La mise en œuvre de cette proposition se heurte toutefois au fait que les codes-barres des produits alimentaires sont aujourd'hui insuffisamment détaillés pour permettre une identification allant jusqu'au niveau du lot de fabrication, comme c'est le cas pour les médicaments.

aux établissements contrôlés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été. La DGCCRF préfère communiquer de sa propre initiative, et au cas par cas, sur certaines mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires non conformes et dangereux.

Quelle qu'en soit la justification, cette situation est anormale : le décret vise tous les contrôles rendus obligatoires par la réglementation européenne, sans distinction entre les administrations chargées d'effectuer les vérifications, qui sont donc toutes tenues de l'appliquer.

III - Une gouvernance à clarifier et un financement à optimiser

La gouvernance complexe de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation appelle une clarification passant par la désignation d'un chef de file au niveau central, un renforcement du pilotage au niveau régional et une meilleure coordination entre les réseaux de laboratoires. Le mode de financement actuel des contrôles devra également être optimisé.

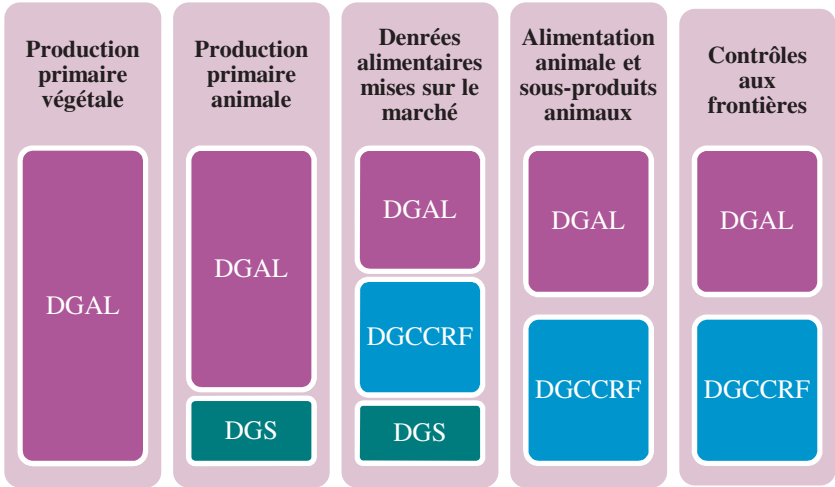
A - Une coordination entre les acteurs à renforcer

1 - Un chef de file à désigner au niveau central

Le modèle français, qui sépare, au stade de la mise sur le marché, le pilotage de la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale (DGAL) de celle des aliments d'origine végétale (DGCCRF), tout en confiant la qualité des eaux à une troisième administration (DGS), constitue une originalité en Europe.

Dans la plupart des pays européens, la sécurité sanitaire des aliments est pilotée par un seul organisme. Au Royaume-Uni, une agence indépendante de la sécurité sanitaire (Food Standards Agency) en est chargée ; en Allemagne et au Danemark, il s'agit du ministère de l'agriculture ; en Pologne et en Italie, du ministère de la santé.

Schéma n°1 : répartition des compétences en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS²²²



Source : Cour des comptes, d'après le plan national de contrôles officiels pluriannuel

Le fractionnement des compétences entre plusieurs acteurs en charge de la sécurité de l'alimentation et la complexité qui en découle rendent nécessaires la rationalisation et la modernisation du dispositif.

De nombreux travaux antérieurs ont lancé des réflexions sur les pistes envisageables en vue d'améliorer la lisibilité et la cohérence du pilotage de la sécurité sanitaire de l'alimentation²²³. Les solutions envisagées vont de la simple clarification de la répartition des compétences entre administrations (autour, par exemple, d'une unification de la responsabilité des contrôles par site de production) jusqu'à la centralisation des pouvoirs et des moyens au sein d'une seule structure, qui prendrait la forme d'une administration ou d'une agence.

Le regroupement de l'ensemble des responsabilités au sein d'une seule administration ou d'un seul organisme, pour séduisant qu'il soit, soulève des objections car les compétences nécessaires pour piloter et

²²² Au stade de la production primaire animale, dans le cadre du plan national de contrôles annuels, la DGS dispose de données qu'elle sollicite auprès des agences régionales de santé, sur la délivrance des médicaments vétérinaires par les pharmacies d'officine .

²²³ Mission interministérielle de novembre 2013 sur la politique de sécurité sanitaire des aliments ; rapports d'information n° 403 et n° 442 du Sénat ; commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.

mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation sont diverses. La DGCCRF met ainsi en avant l'existence de synergies entre les contrôles des produits alimentaires et des autres produits, mais aussi entre la lutte contre la fraude sanitaire et les autres types de fraudes qui trouvent à s'appliquer dans le cadre actuel.

À ce stade, il est pour le moins indispensable de clarifier la gouvernance, en désignant un chef de file de l'ensemble du dispositif.

2 - Une fonction de pilotage à conforter au niveau régional

La mise en œuvre des réformes successives de l'administration territoriale de l'État a eu pour effet de regrouper dans chaque département, au sein d'une même direction départementale interministérielle (DDI), les services des ministères de l'agriculture et de l'économie en charge d'effectuer les contrôles sanitaires de l'alimentation.

En revanche, à l'échelon régional, ces services continuent de relever de deux directions distinctes, relevant respectivement des deux principaux ministères compétents : la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt pour le ministère de l'agriculture et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour le ministère de l'économie. Le contrôle sanitaire des eaux conditionnées est par ailleurs assuré par les agences régionales de santé (ARS).

En principe, les directions régionales précitées exercent à l'égard des DDI un rôle de pilotage et d'animation. En pratique, elles éprouvent des difficultés pour l'assurer, n'ayant pas autorité sur ces directions qui dépendent hiérarchiquement du préfet²²⁴.

Dans un domaine où la gestion de crise appelle le déploiement de chaînes de commandement simples et claires, il convient de mettre fin à cette ambiguïté, en renforçant le rôle de pilotage des directions régionales sur les DDI. La Cour avait déjà eu l'occasion de formuler des recommandations en ce sens dans le cadre de divers travaux portant sur l'organisation territoriale de l'État²²⁵.

²²⁴ Cette situation ambiguë provient d'une discordance entre, d'une part, les décrets définissant les missions des directions régionales qui attribuent à celles-ci un rôle de pilotage et de coordination à l'échelle régionale des politiques relevant de leurs attributions et, d'autre part, le décret sur les DDI, qui place celles-ci sous l'autorité du préfet de département, tandis que le pilotage et la coordination des politiques publiques sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales.

²²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le rôle de pilotage que doivent jouer les directions régionales apparaît d'autant plus déterminant que le département ne s'impose pas toujours comme l'échelon le plus pertinent pour gérer efficacement les crises sanitaires de l'alimentation. Il n'est pas rare que les alertes sanitaires mettent en cause des opérateurs installés dans plusieurs départements, voire plusieurs régions.

Le recours à l'interdépartementalité doit donc être encouragé dans ce domaine, comme le recommandait déjà la Cour dans son rapport public thématique de décembre 2017 sur les services déconcentrés de l'État. L'article 7 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI autorise ce type de solution, et les administrations s'y sont déjà attachées par voie de circulaires²²⁶. Elles sont invitées à poursuivre ce mouvement.

3 - Des réseaux de laboratoires à mutualiser

Dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation, plusieurs réseaux de laboratoires coexistent :

- les services du ministère de l'agriculture s'appuient sur un réseau de laboratoires, constitué par les laboratoires nationaux de référence (LNR), les laboratoires d'analyses agréés et les laboratoires reconnus. L'Anses dispose, parmi les quelques 30 laboratoires nationaux de référence, d'un réseau de 11 laboratoires de référence et de recherche, implantés sur tout le territoire ;
- le service commun des laboratoires (SCL), rattaché conjointement aux directeurs généraux de la DGCCRF et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dispose, outre son unité de direction à Paris, de neuf implantations en métropole et de deux en outre-mer²²⁷ ;
- enfin, les laboratoires départementaux d'analyse (LDA) sont au nombre de 75, dont 69 restent gérés par les conseils départementaux et ne sont pas dotés d'une stratégie commune.

²²⁶ Instruction de la DGAL du 8 juillet 2015 prévoyant les modalités de mutualisation des compétences entre directions départementales de la cohésion sociale et/ou de la protection des populations en matière d'inspection, dans les champs de la pharmacie vétérinaire, de l'expérimentation animale, de l'alimentation animale et des sous-produits animaux ; circulaires aux préfets de février 2014 et avril 2016 sur la mutualisation des contrôles de la DGCCRF.

²²⁷ Bordeaux, Île-de-France, Le Havre, Lille, Lyon-Oullins, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg-Illkirch, Guadeloupe, La Réunion.

L'excellence des laboratoires de référence ne doit pas masquer les difficultés des réseaux de laboratoires liées à la dispersion des moyens, à des capacités d'analyse insuffisantes et à des délais trop longs²²⁸.

La mission interministérielle sur l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics a appelé en 2012 à rationaliser l'organisation de ces réseaux. En outre, le référé adressé en avril 2014 par la Cour au ministre des finances²²⁹ soulignait que « *ni le SCL, ni les deux directions générales n'ont exploré les possibilités de mutualisation de leurs moyens avec d'autres laboratoires publics, et notamment les LDA* ». Si des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics ont été engagés, ils doivent encore être amplifiés²³⁰.

B - Un mode de financement à optimiser

1 - Des sources de financement multiples

Le budget de l'État concourt au contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation à travers trois programmes relevant de trois missions distinctes.

Le programme 206 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui supporte le coût des contrôles réalisés par les services de la DGAL, concourt majoritairement au financement de cette politique, en y consacrant 331,8 M€²³¹ au total en 2017 (contre 300,9 M€ en 2013, soit +10 %).

Sur le programme 134 de la mission *Économie*, qui finance les contrôles réalisés par les services de la DGCCRF, ont été consommés en

²²⁸ Cf. rapport d'information n° 442 du Sénat du 23 février 2017.

²²⁹ Cour des comptes, *Référé n° 69303 sur le service commun des laboratoires*, 16 avril 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

²³⁰ Cf. RPA 2019, Tome III, Seconde partie, Chapitre II, encadré sur « *Le contrôle d'un service à compétence nationale : le Service commun des laboratoires, une réforme inaboutie* ».

²³¹ Ces montants retracent les crédits consommés sur les actions du programmes 206 concourant au financement des contrôles réalisés dans le champ du plan national de contrôles officiels pluriannuel.

2017 environ 20 M€²³² de dépenses de personnel et 2,2 M€ d'autres dépenses au titre du contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Le programme 204 de la mission *Santé* ne contribue quant à lui que marginalement à cette politique, la DGS n'étant pas en mesure d'en chiffrer le montant, en tout état de cause limité.

Ces diverses sources de financement ne font pas l'objet d'un suivi transversal, comme a déjà pu le constater le Sénat dans un rapport d'information de 2017²³³ : il n'existe pas à l'heure actuelle de document de politique transversale permettant de regrouper et de suivre globalement les masses budgétaires qui concourent, en dépenses et en recettes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation.

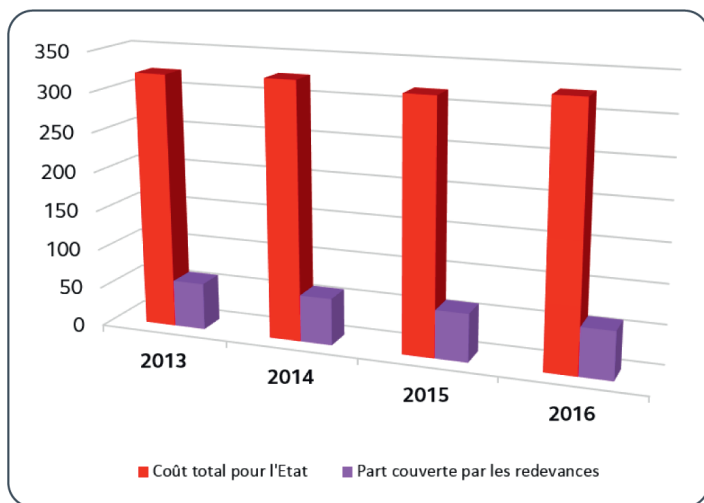
2 - Une participation toujours insuffisante des professionnels au financement des contrôles

Le coût de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation est également financé en partie par des redevances sanitaires et à l'importation collectées auprès des professionnels contrôlés, dont le montant a fluctué entre 54 M€ à 55,8 M€ entre 2013 et 2016.

²³² La DGCCRF n'a pas été en mesure de chiffrer les dépenses de personnel. Celles-ci ont donc fait l'objet d'une estimation sur la base du nombre d'ETPT rattachés au programme 134 qui réalisent les contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation.

²³³ Rapport d'information n° 442 – *Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments* « zéro défaut ».

Graphique n° 2 : couverture par les professionnels des dépenses de sécurité sanitaire de l'alimentation entre 2013 et 2016 (en M€)



Source : Cour des comptes

Bien que ce mode de financement soit autorisé par la réglementation européenne²³⁴, la possibilité n'en est exploitée que de manière limitée par la France.

a) Des redevances affichant un faible rendement

Bien que le droit français²³⁵ prévoit la possibilité de recouvrer différentes catégories de « redevances »²³⁶ sanitaires, la DGCCRF et la DGS n'en perçoivent quasiment aucune, si ce n'est des redevances à l'import très réduites s'agissant de la DGCCRF (environ 1 M€ par an).

Six redevances, dont les plus importantes sont les redevances sanitaires d'abattage et de découpage, sont en revanche perçues pour financer les contrôles de la DGAL. Leur montant, qui atteint au total 55 M€ par an, ne couvre toutefois que 17 % du coût des contrôles effectués par le ministère de l'agriculture sur la sécurité des aliments.

²³⁴ Article 27 du règlement CE n° 882/2004 précité.

²³⁵ Articles 302 bis N à 302 bis WD du code général des impôts.

²³⁶ Le terme de « redevances » est ici employé de manière impropre par les textes qui les instaurent : il s'agit en fait de taxes, puisqu'elles sont affectées au financement d'une mission de service public, et non en rémunération d'un service rendu à des usagers, comme cela serait le cas s'il s'agissait de véritables redevances.

En outre, la Cour indiquait en 2014 qu'un mécanisme de modulation du tarif de la redevance sanitaire d'abattage, prenant en compte le classement sanitaire de l'établissement, permettait dans 74 % des cas (pour les abattoirs de boucheries) de payer un taux inférieur au taux plancher fixé par la réglementation européenne. Cette anomalie persiste, même si le mécanisme servant de base à la modulation tarifaire a légèrement évolué²³⁷.

Dans un rapport sur les taxes à faible rendement de février 2014²³⁸, l'inspection générale des finances avait répertorié ces redevances sanitaires au nombre des taxes dont le rendement est le plus faible.

De plus, les redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieures aux frais qu'ils engendrent. Entre 2013 et 2016, ces frais oscillent entre 6 et 7 M€, tandis que les produits de la redevance pour contrôle vétérinaire et de la redevance pour les contrôles phytosanitaires à l'importation ne dépassent pas 4,4 M€.

Au regard de ces constats, l'administration devrait examiner les moyens d'améliorer le rendement de ces taxes.

b) La faible participation des professionnels au financement des contrôles sanitaires de l'alimentation : une exception française

Comparée aux autres États membres de l'Union européenne, la France met peu à contribution les professionnels pour financer les contrôles sanitaires sur l'alimentation. Selon la DGAL, la participation financière des professionnels au coût de ces contrôles s'élève à 10 % en France, contre, par exemple, 28 % aux Pays-Bas ou 47 % au Danemark.

D'ores et déjà, le rapport rendu en juin 2018 par le Comité Action Publique 2022 s'engage dans cette voie, en préconisant d'étendre le principe de l'utilisateur / payeur à différents domaines, dont les contrôles sanitaires (proposition n° 22). Il s'agirait ainsi d'« augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens », en faisant en sorte « que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels ».

²³⁷ La modulation de la redevance sanitaire ne prend plus en compte le classement sanitaire, mais la note globale de l'inspection complète des chaînes d'abattage.

²³⁸ Rapport n° 2013-M-095-02.2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs maillons de la chaîne de contrôle des aliments sont à renforcer. Les autocontrôles réalisés par les professionnels ne sont pas assez encadrés, même si de récents apports législatifs fournissent un appui pour remédier à cette situation. Certains secteurs d'activité (notamment les établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le droit européen, une partie des abattoirs et les établissements de restauration) ne sont pas suffisamment contrôlés ou surveillés. Des produits alimentaires dangereux continuent parfois à être remis aux consommateurs, alors qu'ils auraient dû être retirés de la vente ou rappelés. Une partie des résultats des contrôles n'est pas rendue publique.

Par ailleurs, la gouvernance de cette politique publique, trop complexe et éclatée, demande à être clarifiée, et son financement doit être optimisé en mettant plus fortement à contribution les entreprises contrôlées, comme cela se fait dans d'autres pays européens.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. (DGAL, DGCCRF) assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves ;
 2. (DGAL, DGCCRF) publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique ;
 3. (DGAL) établir une analyse de risques spécifique aux établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le règlement européen n° 853/2004, et organiser en conséquence la programmation de leur contrôle ;
 4. (Pouvoirs publics) désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation ;
 5. (DGAL, DGFIP) faire participer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en augmentant le rendement des redevances sanitaires prévues par le code général des impôts.
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	262
Réponse du ministre de l'économie et des finances	263
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	266

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Président directeur-général du Groupe LACTALIS

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La Direction générale de la santé (DGS) de mon ministère participe à la politique de sécurité sanitaire des aliments et a une compétence en matière de gestion des alertes d'origine alimentaire. Dans ce cadre elle s'appuie notamment sur le travail de surveillance de Santé Publique France (SpF) et utilise les travaux d'évaluation et d'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'environnement, de l'alimentation et du travail (Anses) pour prendre des mesures de gestion adéquates en cas d'alerte d'origine alimentaire mais aussi dans le domaine de la prévention.

S'agissant du domaine de l'eau, au regard des règlements de l'Union européenne constituant le « Paquet Hygiène » et des travaux dans le cadre du plan national de contrôles officiels pluriannuel 2016-2020 (PNCOPA), la DGS exerce sa compétence en lien avec la DGCCRF en ce qui concerne les eaux conditionnées.

L'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments s'articule effectivement entre de nombreux acteurs publics chargés de la veille sanitaire (SpF), de l'évaluation scientifique des risques des produits alimentaire (Anses), de l'élaboration des politiques publiques et de la réglementation (DGCCRF, DGS et DGAL) ainsi que de la mise en œuvre des contrôles officiels et des alertes (DGCCRF, DGAL, DGDDI, ARS, etc.) en s'appuyant notamment sur le protocole de coopération de 2006 concernant le partage de compétences signé par la DGAL, la DGCCRF et la DGS. Cette organisation doit gagner en lisibilité et efficacité. C'est pourquoi, le Gouvernement va étudier la mise en place d'une organisation plus intégrée de cette politique de sécurité sanitaire des aliments.

Enfin je souscris à votre recommandation d'optimiser les modes de financement de la sécurité sanitaire de l'alimentation, en faisant davantage contribuer les professionnels à l'instar d'autres pays européens même si, pour ce qui concernent les eaux conditionnées, le coût du contrôle sanitaire est exclusivement pris en charge par les exploitants. Les professionnels sont en effet responsables de la qualité et de la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché et il me paraît donc logique que les actions de contrôle, d'analyse et de surveillance épidémiologique mises en place par l'État soient en partie financées par les industriels, dans le cadre des taxes et redevances prévues par la réglementation européenne.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Concernant le contenu de l'insertion

Sur les contrôles menés par la DGCCRF

La Cour note une diminution des contrôles effectués sur la période 2013-2017, la diminution la plus sensible concernant les établissements de distribution et de restauration, portant le taux de couverture de ce secteur à un niveau « extrêmement bas ». Ainsi que l'observe la Cour au regard des taux d'entreprises en anomalies, ceci traduit une stratégie d'un meilleur ciblage de ces contrôles.

Pour poursuivre cette stratégie, la DGCCRF développe une application mobile permettant aux consommateurs de signaler facilement les manquements des professionnels.

Concernant l'hypothèse d'une délégation des contrôles de premier niveau dans ces établissements, la Cour estime que compte tenu de l'impératif d'organiser un contrôle de second niveau sur les délégataires et de prendre en charge certaines suites, elle ne permet pas d'entrevoir une diminution significative des effectifs consacrés à ce type de contrôle par les administrations.

Ceci néglige qu'un tel dispositif permettrait d'accroître très significativement le taux de couverture du secteur, que la Cour qualifie par ailleurs d'insuffisant, tout en préservant la pleine implication de l'État dans cette politique publique.

Il pourrait, de plus, permettre de donner une pleine légitimité au dispositif Alim'confiance de publicité des résultats des contrôles. La Cour indique que la DGCCRF devrait mettre en œuvre ce dispositif en dépit des justifications apportées sur les inconvénients actuels, à savoir une distorsion de concurrence entre les opérateurs selon qu'ils ont été contrôlés ou non. Je suis en mesure de préciser à la Cour que la DGCCRF inscrira ces contrôles sur Alim'confiance à brève échéance.

Sur la mutualisation des réseaux des laboratoires

Le modèle actuel du service commun des laboratoires (SCL), c'est-à-dire d'un réseau de laboratoires « intégrés » à ses services, est indispensable pour apporter à la DGCCRF des capacités d'analyse fiables avec des garanties d'indépendance évidentes et une réactivité suffisante, notamment en cas de crise. Il apporte en outre une expertise et un appui technique régulier à la conduite des missions de la DGCCRF : appui à l'interprétation des résultats, construction des plans de contrôle,

développement de méthodes d'analyses, en particulier en matière de risques émergents.

L'insuffisance des capacités d'analyse évoquée par la Cour est théorique. Le SCL recourt en effet à la sous-traitance lorsque l'investissement pour un traitement en interne ne serait pas efficient, et a conclu des partenariats avec d'autres laboratoires publics, notamment ceux de l'ANSES.

Par ailleurs, des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics sont d'ores et déjà mis en œuvre : le SCL met régulièrement à disposition de la DGAL ses moyens d'analyse. Il a ainsi mis à disposition des moyens analytiques pour la surveillance de la contamination par le chlordécone aux Antilles. Le SCL fait aussi partie du réseau de laboratoires biotox-piratox, dont l'objectif est de trouver des laboratoires capables de faire des analyses dans le cadre d'une attaque terroriste, notamment par contamination volontaire de denrées alimentaires. Ce type de recherche « à l'aveugle » nécessite de faire appel à de très nombreuses compétences, que l'organisation en réseau permet de repérer rapidement.

Concernant les recommandations

Recommandation n°1 : Assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves

et

Recommandation n°2 : publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique

Le groupe de travail du Conseil National de la Consommation, créé à ma demande afin de faire des propositions pour rendre plus efficaces les mesures de retrait et de rappel des denrées alimentaires dangereuses, a rendu public le fruit de ses travaux le 17 juillet 2018.

La DGCCRF travaille d'ores et déjà à la mise en œuvre des mesures les plus pertinentes du rapport de ce groupe de travail, en particulier à la création d'un site internet unique, avec les autres administrations concernées. Il convient de noter que la DGCCRF publie déjà sur son site internet tous les retraits-rappels, alimentaires et non alimentaires, dont elle assure le suivi.

Recommandation n° 4 : désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Ainsi que le relève la Cour, les risques en matière de sécurité alimentaire tiennent à la fois à la variété des dangers et à la complexité croissante des circuits de production et de distribution. Cela nécessite, de la part des pouvoirs publics, la mobilisation de compétences de plus en plus variées. Il existe également des synergies certaines avec le contrôle des produits non-alimentaires (matériaux au contact des denrées alimentaires, cosmétiques, produits chimiques, jouets) que la DGCCRF assure.

Je partage l'opinion selon laquelle des clarifications sont nécessaires pour améliorer la lisibilité du dispositif de contrôle vis-à-vis du public, en particulier pour certains types de produits issus d'établissements agréés. La DGCCRF et la DGAL ont entrepris, avec la DGS, des travaux à cet effet.

Si la désignation d'un chef de file unique peut, de prime abord, apparaître comme une simplification, permettant d'éventuels gains d'efficacité, elle doit faire l'objet d'une analyse approfondie pour évaluer les coûts induits par une telle réorganisation (maintien de compétences des agents, perte de retour d'expérience, mutualisation des analyses et du développement de leurs techniques, gestion des alertes, ...) qui ne doivent pas être supérieurs aux gains supposés.

De plus, la lisibilité des lignes de commandement et de responsabilité, indispensable au pilotage et gage de l'efficacité de l'action, suggère que la désignation d'un chef de file unique en administration centrale s'entende par secteur, par produit ou par type de risque.

Au-delà de ces nécessaires clarifications, comme le souligne la Cour, différentes options d'évolution de la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments ont été évoquées dans le passé. Les différentes configurations envisageables doivent faire l'objet d'un bilan approfondi en termes de coûts et d'avantages. Je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture que nous entreprenions une évaluation partagée de ces différentes options.

La Cour estime, par ailleurs, que la fonction de pilotage doit être confortée au niveau régional et indique que le recours à l'interdépartementalité doit être encouragé. À cet égard, je souhaite que la DGCCRF s'inscrive pleinement dans les orientations données par le Premier Ministre dans sa circulaire du 24 juillet relative à l'organisation territoriale de l'État. La DGCCRF s'attachera ainsi à tirer profit de toutes les opportunités d'amélioration de la gestion des compétences rares ouvertes par la circulaire, notamment la mutualisation interdépartementale de celles-ci.

Recommandation n° 5 : associer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en améliorant le rendement des redevances sanitaires actuellement établies par le code général des impôts, qui pourraient être regroupées sous la forme d'une seule taxe sanitaire.

Ainsi que l'observe la Cour, mes services ne sont directement concernés par des recettes de « redevances sanitaires » que pour ce qui concerne des redevances liées aux contrôles à l'import. Il s'agit plus précisément, pour la DGCCRF, des redevances liées aux mesures d'urgence prises en application de l'article 53 du règlement 178/2002 et aux contrôles renforcés, réalisés en application de l'article 15.5 du règlement 882/2004 (règlement 669/2009 modifié).

L'essentiel des autres « redevances sanitaires » sont perçues par la Direction Générale de l'Alimentation du ministère de l'agriculture.

La Cour indique que « les montants des redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieurs aux frais qu'ils engendrent ».

En lien avec le Ministre de l'action et des comptes publics, je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture, dans le cadre des discussions précitées sur la gouvernance de la sécurité sanitaire, d'étudier la possibilité de rationaliser le recouvrement des redevances sanitaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Ce rapport est satisfaisant au sens où il souligne la qualité du dispositif de veille et de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation et les améliorations qui lui ont été apportées depuis le précédent contrôle réalisé par la Cour des comptes en 2013, ce dont je me félicite.

Le rapport propose toutefois de nouveaux axes d'amélioration pour cette politique publique qui reçoivent de ma part un avis favorable et pour lesquels nous avons déjà commencé à œuvrer.

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite loi EGalim, contribue au renforcement de la sécurité sanitaire des aliments. Elle a notamment acté la mise en place d'un site internet unique permettant un accès direct par le grand public à la liste des denrées alimentaires ou

d'aliments pour animaux, qui font l'objet d'une procédure de rappel en cohérence avec la recommandation faite par la Cour des comptes.

Le rapport évoque, par ailleurs, un taux de couverture des contrôles insuffisant dans certains secteurs et propose la mise en place de contrôles supplémentaires financés par une redevance payée par les professionnels. Je suis convaincu que la consolidation du système sanitaire français nécessite un renforcement des contrôles opérés par l'administration et donc des effectifs associés. Cette proposition issue du rapport du Comité Action Publique 2022 est aujourd'hui inscrite au plan de transformation de mon Ministère.

Enfin, ce rapport souligne la nécessaire coordination des acteurs de la sécurité sanitaire et propose la désignation d'un chef de file au niveau des administrations centrales. Il me semble effectivement indispensable d'engager des travaux en ce sens, afin d'améliorer l'efficacité et de sécuriser l'action de l'État sur cet enjeu de santé publique. Je souhaite même aller plus loin en proposant de créer une police sanitaire unique de l'alimentation, comme recommandé par la commission d'enquête parlementaire chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.



Chapitre III

La Cour alerte

1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation
2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative
3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances



1

La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation

PRÉSENTATION

À la suite de deux crises sanitaires majeures, le dispositif français de prélèvement du sang et des produits sanguins a été profondément restructuré durant les années 1990. Le renforcement de la sécurité sanitaire s'est d'abord traduit en 1993 par la séparation des missions, auparavant réunies au sein du Centre national de transfusion sanguine (CNTS), entre trois opérateurs, l'Agence française du sang, devenue ensuite l'Établissement français du sang (EFS), le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) et l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS). En 1998 enfin, la responsabilité de la sécurité sanitaire des produits issus du sang a été confiée à une agence, devenue en 2012 l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour s'interrogeait notamment sur la capacité de la filière à répondre aux besoins en produits issus du sang, qu'il s'agisse des produits sanguins labiles à destination des hôpitaux ou du plasma pour fractionnement destiné au LFB. Elle estimait que les efforts engagés par l'EFS pour améliorer sa productivité étaient encore insuffisants. Elle notait également l'absence d'évaluation de l'impact financier des mesures réglementaires de sécurité sanitaire. Enfin, la Cour relevait le manque de coordination des politiques de recherche de l'EFS et de l'INTS et s'interrogeait sur l'avenir de l'INTS.

Dans le cadre d'une nouvelle enquête, la Cour a examiné la mise en œuvre des recommandations du rapport de 2010. Elle a également constaté que le contexte économique et réglementaire de la filière française du sang et des produits dérivés du sang avait profondément évolué et emportait des risques significatifs pour sa pérennité.

L'organisation de la filière du sang en France, restée quasiment inchangée depuis 2000, est confrontée aujourd'hui à des difficultés qui fragilisent son modèle économique (I). Des pistes pour assurer sa viabilité existent, mais nécessitent une action rapide et concertée des pouvoirs publics (II).

I - Une filière menacée, une pérennité incertaine

Vingt ans après la restructuration de la filière du sang, les opérateurs sont aujourd'hui confrontés à une remise en question de leur équilibre économique, voire à des difficultés financières importantes, des interrogations sur leur pérennité et une exigence de transformation.

A - Un dispositif hérité de la crise du sang contaminé, reposant sur trois opérateurs

1 - L'Établissement français du sang, opérateur unique de la transfusion sanguine

Créé le 1^{er} janvier 2000, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, l'EFS a pour mission principale, aux termes du code de la santé publique²³⁹, de veiller à la satisfaction des besoins des établissements de santé en matière de produits sanguins labiles (PSL)²⁴⁰ destinés à la transfusion. L'EFS a le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins en France. En outre, il assure l'approvisionnement du LFB en plasma destiné à la fabrication de médicaments.

L'EFS effectue chaque année près de 3 millions de prélèvements de sang total, de plasma et de plaquettes²⁴¹ auprès de plus de 1,3 million de donneurs, dans le respect des principes du don éthique, qui garantissent le caractère bénévole, anonyme et gratuit du don²⁴². Après une étape de

²³⁹ Article L. 1222-1 du code de la santé publique.

²⁴⁰ Les produits sanguins labiles sont des produits issus d'un don de sang et destinés à être transfusés à un patient. Ils comprennent les concentrés de globules rouges (CGR), le plasma thérapeutique et les plaquettes.

²⁴¹ Les prélèvements de plasma et de plaquettes sont effectués par aphérèse, qui est une technique de prélèvement de certains composants sanguins par circulation extracorporelle du sang. Les composants non prélevés sont réinjectés au donneur.

²⁴² Interprétation du don éthique plus restrictive que le droit européen, qui autorise l'indemnisation du don.

qualification biologique²⁴³, ces prélèvements ont permis de traiter près d'un million de patients en 2017.

Les prix de cession des produits sous monopole et du plasma cédé au LFB sont fixés par arrêté ministériel, à l'exception, depuis 2014, des prix du plasma cédé à des fins thérapeutiques²⁴⁴.

Au titre de ses activités hors monopole, l'EFS réalise chaque année plus de 500 millions d'actes de biologie médicale, notamment des examens d'immunohématologie des receveurs. Il gère aussi 76 centres de santé, compte 19 équipes de recherche²⁴⁵, exploite avec leur concours cinq plateaux de thérapie innovante et assure dans neuf banques la garde de poches de sang placentaire, riche en cellules souches hématopoïétiques.

En 2017, l'EFS a réalisé un chiffre d'affaires de près de 865 M€²⁴⁶ et employait près de 8 600 salariés, répartis entre le siège (300 environ) et treize établissements régionaux²⁴⁷.

2 - Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, entreprise publique chargée de la fabrication de médicaments dérivés du plasma

Le LFB a pour activité principale la fabrication de médicaments obtenus par fractionnement du plasma humain. Il est investi, aux termes du code de la santé publique²⁴⁸, de la mission de fractionner en priorité le plasma issu du sang ou de ses composants collectés par l'EFS et de distribuer prioritairement sur le territoire français les médicaments qui en sont issus, pour satisfaire les besoins nationaux. Le prix de ces médicaments est fixé par le comité économique des produits de santé (CEPS). Il a également développé à partir des années 2000, comme prévu par le code de la santé publique, une activité de recherche et développement

²⁴³ Cette étape consiste à vérifier l'absence de virus, parasites ou bactéries avant de délivrer les produits aux établissements de santé.

²⁴⁴ À la suite d'un arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2014 qui a requalifié en médicament dérivé du sang le plasma sécurisé par solvant détergent, à la demande de la société Octapharma, ouvrant ainsi à la concurrence l'ensemble du marché des plasmas cédés à des fins thérapeutiques. La société Octapharma est aujourd'hui l'unique concurrent de l'EFS sur le marché français.

²⁴⁵ Source : rapport d'activité 2017.

²⁴⁶ Dont environ 10 % relatifs aux activités hors monopole.

²⁴⁷ Au 1^{er} janvier 2018, le périmètre des établissements régionaux a été aligné sur les nouvelles régions administratives.

²⁴⁸ Article L. 5124-14 du code de la santé publique.

pour la production de médicaments issus des biotechnologies, principalement pour la substitution des médicaments dérivés du plasma.

Le fractionnement du plasma

Le fractionnement du plasma a pour but d'isoler principalement trois familles de protéines : les immunoglobulines, prescrites en faveur de patients atteints de déficits immunitaires ou de maladies auto-immunes ; l'albumine, indiquée dans le traitement des insuffisances hépatiques aiguës et du collapsus cardio-vasculaire ; les facteurs de coagulation, notamment le fibrinogène, utilisés dans celui de l'hémophilie.

Constitué initialement sous la forme d'un groupement d'intérêt public, le LFB a été transformé en 2006 en une société anonyme à conseil d'administration, LFB SA, dont le capital est détenu à 100 % par l'État. LFB SA détient la totalité du capital de deux filiales principales, LFB Biotechnologies et LFB Biomédicaments. Cette dernière est seule autorisée à exercer l'activité de fractionnement du plasma. Le LFB collecte également du plasma à l'étranger pour la fabrication de médicaments destinés à l'exportation principalement en Europe et dans certains pays émergents.

LFB SA a réalisé en 2017 un chiffre d'affaires consolidé de 490 M€. Il comptait environ 2 250 salariés, dont les deux tiers dans LFB Biomédicaments. Le groupe détient environ 2,5 % du marché mondial des médicaments issus du plasma, estimé à 20 Md\$ en 2015. En France, le LFB détient moins de 50 % de parts de marché auprès des établissements de santé, aux côtés de grandes entreprises pharmaceutiques internationales qui opèrent généralement à partir de plasma dont le don est rémunéré.

L'organisation de la filière du sang à l'étranger

Dans la plupart des pays, les activités de collecte de sang total pour transfusion sont séparées de l'industrie du fractionnement du plasma qui dispose de ses propres réseaux de collecte. Seuls les Pays-Bas disposent d'un opérateur public unique, Sanquin, qui a le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins et du fractionnement du plasma.

Dans les autres pays européens et aux États-Unis, la collecte de sang total est généralement confiée à des organismes publics ou privés sans but lucratif, du type Croix-Rouge, tandis que la collecte et le fractionnement du plasma sont effectués par des entreprises à but lucratif.

En Italie et en Espagne, la collecte du sang est partagée entre des centres publics et des organismes privés à but non lucratif (associations et fédérations des donneurs en Italie, Croix-Rouge en Espagne). Au Royaume-Uni, la collecte de sang total est organisée sur le territoire national par le *NHS Blood and Transfusions* (NHSBT). En Suède, la collecte de sang est décentralisée dans les établissements de transfusion sanguine des 21 comtés et régions, tous publics à l'exception d'un organisme privé. En Allemagne, la collecte et la distribution du sang et des produits sanguins est partagée entre la Croix-Rouge (70 %), les universités (15-20 %) et des sociétés commerciales privées à but lucratif²⁴⁹ (10-15 %). Aux États-Unis, les centres de sang à but non lucratif et la Croix-Rouge américaine assurent la collecte du sang et du plasma pour les hôpitaux. En définitive, la France est le seul pays à avoir confié le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins à un opérateur public unique et le fractionnement à une entreprise à capitaux publics.

La production mondiale de médicaments dérivés du plasma est assurée majoritairement par des laboratoires pharmaceutiques privés internationaux, dont certains étaient à l'origine des laboratoires nationaux (Kedrion en Italie et Grifols en Espagne). Principalement située dans les pays développés, cette industrie est très concentrée. Trois opérateurs principaux dominent le marché mondial : Shire (résultat d'une fusion avec la division pharmaceutique de Baxter), CSL-Behring et Grifols détiennent de l'ordre de 80 % du marché mondial. Ils opèrent à partir de plasma collecté principalement aux États-Unis (pour 85 % de l'approvisionnement mondial) et dans une moindre mesure en Europe.

3 - L'Institut national de la transfusion sanguine, en charge de missions de référence, de formation et de recherche

L'INTS est un groupement d'intérêt public (GIP) entre la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et l'EFS. Créé initialement pour une durée de 15 ans, il a vu sa convention constitutive renouvelée quatre fois par avenants, approuvés par les arrêtés des 2 mai 2007, 26 janvier et 31 décembre 2012, puis du 28 décembre 2017, qui l'ont prorogée pour respectivement cinq ans, un an, cinq ans à nouveau et, enfin, dix-huit mois jusqu'au 30 juin 2019 en vue de sa dissolution.

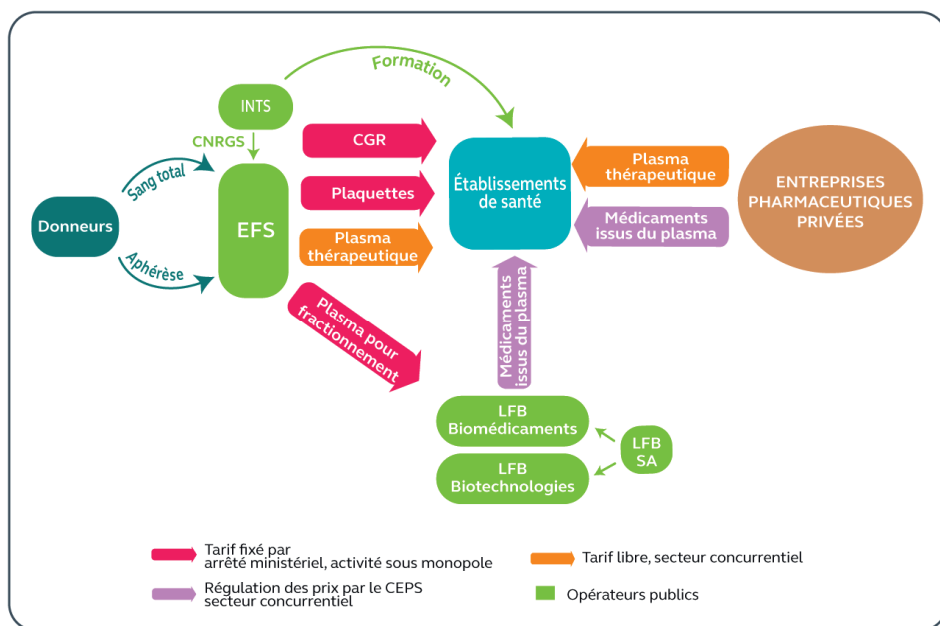
L'INTS exerce des activités de recherche au sein d'unités mixtes associant l'INSERM et des universités. Ses activités de formation comprennent des formations professionnelles continues dans la transfusion sanguine à destination des professionnels de santé et une participation à titre de prestataire de service à des formations universitaires. Il abrite

²⁴⁹ Comme Haema racheté par le groupe Grifols en mars 2018.

également le Centre national de référence des risques infectieux transfusionnels (CNR-RIT) et le Centre national de référence pour les groupes sanguins (CNRGS). Ce dernier partage avec l'EFS la gestion de la filière des sangs rares. Il est chargé de donner un avis, qui s'impose à l'EFS, sur les entrées et sorties de la Banque nationale des sangs de phénotype rare (BNSPR), dont la gestion est elle-même assurée par l'EFS. En revanche, l'INTS n'a plus de rôle en matière de sécurité transfusionnelle, celui-ci ayant été dévolu à l'ANSM en 2014.

L'INTS emploie près de deux cents collaborateurs, dont seulement deux tiers sont des salariés directs. Principalement financé par une dotation de l'assurance maladie, qui représente 65 % de ses recettes, il dispose d'un budget annuel de fonctionnement d'environ 14 M€..

Organisation de la filière du sang en France



Source : Cour des comptes

B - Des opérateurs confrontés à une remise en cause de leurs conditions d'activité

1 - L'Établissement français du sang : un équilibre financier précaire en l'absence de gains d'efficacité suffisants

a) Une baisse des prescriptions médicales en produits sanguins compensée par l'évolution des tarifs réglementés

Le nombre de dons de sang total recueillis diminue depuis 2013 en raison de la baisse régulière de la demande des établissements de santé en concentrés de globules rouges (CGR) et en plasma pour transfusion du fait de l'évolution des pratiques médicales²⁵⁰. Cette baisse des prescriptions des CGR, pourtant amorcée dès 2010 à l'étranger, n'a pas été anticipée par l'EFS.

La baisse des prescriptions de CGR à l'étranger

La diminution constatée de la demande de CGR n'est pas propre à la France. Aux États-Unis, la distribution d'unités de concentrés de globules rouges (CGR), le produit de loin le plus utilisé, a chuté de près de 14 millions en 2010 à un peu plus de 11 millions en 2015 (-18 % environ). En Allemagne, elle a baissé de plus de 20 %, de 2010 à 2016. Ce recul est du même ordre en Australie, plus faible mais significatif aux Pays-Bas et en Belgique.

Entre 2010 et 2016, le nombre de CGR distribués pour 1 000 habitants est passé d'environ 37 à un peu plus de 35 en France, de 57 à 35 au Danemark, de 52 à 42 en Suède ou encore de 41 à 33 en Norvège. Si la France se trouve actuellement dans une position moyenne, une baisse supplémentaire apparaît possible au regard de la situation de certains pays comparables. Au Québec, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Irlande le nombre de CGR pour 1000 habitants était ainsi compris entre 25 et 30 en 2015.

Pour autant, le chiffre d'affaires de l'établissement est resté stable, grâce à des revalorisations des tarifs des CGR et des plaquettes et à l'augmentation en volume des cessions de plasma au LFB. L'équilibre économique de l'EFS repose en effet principalement sur les tarifs administrés des spécialités délivrées aux établissements de santé. Plusieurs augmentations tarifaires des CGR ont eu lieu en 2014 et 2015, puis à

²⁵⁰ Chirurgie moins invasive, baisse des prescriptions de produits sanguins en obstétrique et pour les personnes âgées.

nouveau en 2017 et 2018²⁵¹. Ces augmentations ont majoré au total le prix d'une unité de CGR de plus de 5 %, entraînant un surcoût annuel de plus de 23 M€ pour l'assurance maladie.

Les efforts de maîtrise des dépenses d'approvisionnement déployés par l'EFS au cours de ces dernières années n'ont pas suffi à compenser le dynamisme de ses dépenses de personnel²⁵² lié notamment au recours croissant à du personnel intérimaire. En raison de coûts de production non couverts par les tarifs administrés, plusieurs segments d'activité sont déficitaires, comme le prélèvement du plasma par aphérèse vendu au LFB et les activités hors monopole²⁵³.

Au total, le résultat d'exploitation de l'EFS est devenu négatif en 2014 et le résultat net ne reste équilibré que grâce au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)²⁵⁴.

b) De faibles gains de productivité liés à une organisation de la collecte peu efficiente

Les quatre cinquièmes de la collecte de sang total sont prélevés annuellement au moyen de 40 000 collectes mobiles dans les villages, quartiers de villes, entreprises et établissements d'enseignement. Malgré de nombreuses réflexions sur l'organisation de ces collectes, celle-ci a peu évolué et reste peu efficiente par rapport au nombre et à la qualification des personnels mobilisés.

En dépit des évolutions permises par l'ordonnance du 20 octobre 2016, qui conforte le rôle et les pouvoirs de l'EFS vis-à-vis des établissements régionaux, l'organisation des collectes mobiles reste encore marquée par l'indépendance historique des établissements et par un pilotage national insuffisant, se traduisant par une grande hétérogénéité des pratiques. Les choix opérés et les résultats obtenus sont ainsi très hétérogènes suivant les régions. Ainsi, les préconisations nationales de suppression des « petites » collectes²⁵⁵ sont inégalement suivies, de même que l'harmonisation du nombre de lits par infirmi(e)re en collecte mobile.

²⁵¹ Les augmentations portant sur 2017 et 2018 ont été justifiées par le financement d'une nouvelle mesure de sécurité sanitaire d'atténuation des pathogènes dans les plaquettes décidée par le ministère chargé de la santé.

²⁵² Les dépenses de personnel sont passées de 56,3 % du chiffre d'affaires en 2013 à 58,8 % en 2017.

²⁵³ En particulier les examens d'immunohématologie des receveurs et les centres de santé.

²⁵⁴ Soit un CICE de 12,3 M€ en 2017 pour un résultat net de 8,2 M€.

²⁵⁵ Entre 30 et 50 dons, voire inférieures à 30 dons par collecte.

Les moyens mobilisés par collecte sont très variables. Les difficultés de prévision du nombre de donneurs ainsi que l'obligation de présence d'un médecin sur chaque site de collecte conduisent à affecter des ressources excédentaires par rapport aux dons effectivement recueillis.

S'agissant des sites fixes de prélèvement, qui collectent à la fois du sang total par prélèvement et du plasma et des plaquettes par aphérèse, leur nombre a été réduit de 159 en 2009 à 124 en 2018 et 37 d'entre eux ont fait l'objet d'une profonde restructuration. Pour autant, ces centres apparaissent toujours en sureffectifs au regard de l'activité réalisée.

2 - Le LFB : des pratiques industrielles défaillantes et une stratégie de diversification trop ambitieuse

a) Deux injonctions de l'ANSM et une forte baisse du chiffre d'affaires

Une lettre d'injonction émise début 2017 par l'ANSM a mis en évidence des déviations par rapport aux normes, portant sur plusieurs aspects du processus industriel. Les réponses apportées par le LFB ayant été jugées insuffisantes, l'agence a réitéré en mai 2018 une injonction portant sur la quasi-totalité des points de l'injonction initiale, augmentés de plusieurs points nouveaux. Ces injonctions visaient à la fois l'insuffisance du système qualité, le non-respect des autorisations de mise sur le marché (AMM) par le processus de production et la non-conformité de plusieurs équipements aux bonnes pratiques pharmaceutiques.

L'année 2017 et le premier semestre 2018 ont été marqués par une forte baisse du chiffre d'affaires, en raison d'un ralentissement du rythme de production afin de permettre l'identification et la correction des déviations recensées. Malgré cela, le nombre de lots produits non certifiés par le service qualité interne du LFB ou non libérés par l'ANSM²⁵⁶ a fortement augmenté, entraînant une hausse des coûts. Les comptes du LFB ont enregistré en 2017 une perte de 152 M€ représentant plus de 30 % de son chiffre d'affaires de l'année.

²⁵⁶ Les médicaments dérivés du sang sont soumis à une procédure spécifique de libération des lots, qui consiste en une revue complète par l'ANSM du processus de fabrication du lot et en un contrôle de sa qualité virale. Si le résultat du contrôle est conforme, un certificat de libération est émis permettant ainsi la commercialisation du lot dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

b) La responsabilité de l'État actionnaire dans les choix stratégiques et les défauts de gouvernance du LFB

Depuis le début des années 2000, le LFB a poursuivi une stratégie visant à diversifier son activité par un développement dans les biotechnologies. Cette diversification devait pallier la baisse tendancielle de la marge sur le fractionnement du plasma et anticiper le remplacement de certains médicaments dérivés du plasma par des produits issus des biotechnologies. Ce développement dans les biotechnologies a été financé par un prélèvement sur la marge dégagée par l'activité de fractionnement du plasma.

Or, le LFB a une taille insuffisante pour mener à bien des projets de développement très risqués dans les biotechnologies jusqu'à leur mise sur le marché et notamment pour financer des études cliniques de phase III particulièrement coûteuses. Après des dépenses totales de près de 700 M€ depuis 2009 pour l'activité dans les biotechnologies²⁵⁷, cette stratégie n'a pas apporté les bénéfices escomptés, le LFB n'ayant dégagé à ce jour aucun chiffre d'affaires significatif dans cette activité, malgré de nombreux produits en portefeuille. Les deux principaux produits en développement issus du génie génétique, sur lesquels reposaient des prévisions très optimistes d'augmentation du chiffre d'affaires du groupe à partir de 2018²⁵⁸, n'ont pas obtenu les agréments nécessaires de l'agence pharmaceutique américaine.

Cette stratégie a été soutenue par l'Agence des participations de l'État (APE), qui représente l'État actionnaire dans les organes de gouvernance du LFB. N'ayant pas d'expertise technique dans les métiers du LFB²⁵⁹, l'APE s'est appuyée principalement sur les conseils de cabinets de consultants, qui ont conforté les choix technologiques et stratégiques du groupe.

Par ailleurs, jusqu'en 2017, le LFB n'a pas été doté d'une gouvernance en mesure d'opérer réellement les choix stratégiques et de contrôler l'action des dirigeants de la société. L'entrée en fonction du nouveau PDG a permis une amélioration de la gouvernance qui devra être confirmée. Jusqu'en 2016, seuls deux des cinq administrateurs

²⁵⁷ Comprenant les dépenses et investissements, nets des revenus, réalisés pour les activités industrielles et commerciales et la recherche et développement dans les biotechnologies.

²⁵⁸ Les plans à 10 ans montraient une multiplication par plus de 5 du chiffre d'affaires et par près de 10 de la marge brute, qui se sont révélées irréalistes.

²⁵⁹ Le LFB est la seule entreprise du secteur pharmaceutique dans le portefeuille de l'APE.

indépendants présents au sein d'un conseil d'administration de dix-huit membres avaient une expérience dans le secteur pharmaceutique et aucun dans l'industrie de fractionnement du plasma. Pendant l'année 2017, dans une période cruciale pour le LFB, le groupe a été dirigé par un président maintenu par intérim pendant plus d'un an, avant la nomination par l'État d'un nouveau président directeur général issu de l'industrie pharmaceutique.

C - Des risques pesant sur l'équilibre économique et financier des opérateurs pour les prochaines années

1 - D'importants défis financiers et opérationnels pour l'EFS

L'évolution des règles en matière de concurrence, de bonnes pratiques transfusionnelles et de fiscalité constitue autant de défis pour l'EFS.

Avec l'ouverture à la concurrence du marché du plasma thérapeutique cédé aux établissements de santé, jusque-là monopole de l'EFS²⁶⁰, l'EFS a dû consentir d'importantes baisses de prix en 2016 et 2017 pour conserver ses parts de marché face à la concurrence du produit d'Octapharma. Il pourrait à l'avenir voir ses ventes baisser en volume²⁶¹. Le risque d'ouverture à la concurrence d'autres produits sanguins, qui apparaît aujourd'hui limité, pourrait s'accroître à moyen terme, en particulier dans l'hypothèse d'une révision à venir de la directive européenne du sang²⁶².

Les bonnes pratiques européennes applicables à l'EFS ont été modifiées par la directive européenne relative aux normes et spécifications applicables au système de la qualité dans les établissements de transfusion sanguine du 25 juillet 2016²⁶³, avec une date d'application au 15 février 2018. Cette nouvelle directive doit faire passer l'EFS d'une logique médicale prévalant actuellement dans le domaine des produits sanguins labiles, à des standards comparables à ceux de l'industrie pharmaceutique, très éloignés des pratiques actuelles, avec des effets importants en termes d'organisation, de personnel et d'investissements.

²⁶⁰ À la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2014 précité.

²⁶¹ Les marchés passés avec les hôpitaux ont des durées courtes, comprises entre un et deux ans.

²⁶² En Allemagne, tous les PSL sont considérés comme des médicaments et sont soumis à la double réglementation des produits sanguins et des médicaments.

²⁶³ Directive UE 2016/1214.

Bien qu'ayant participé à son élaboration, l'EFS a tardé à prendre la mesure de ce changement et doit encore déployer un plan d'action qui devrait s'étendre jusqu'à 2022, dont le coût reste à évaluer.

Enfin, depuis sa création, l'EFS bénéficie d'un régime fiscal d'imposition à la TVA et à la taxe sur les salaires dérogatoire au code général des impôts²⁶⁴, qui améliore le résultat de l'EFS de 76,5 M€ par an. Malgré les alertes répétées de la Cour, notamment dans son rapport public annuel de 2005, puis à nouveau dans son rapport public annuel de 2010, et un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes²⁶⁵ qui a confirmé l'exonération de la TVA des produits sanguins labiles, le régime fiscal de l'EFS n'a été régularisé qu'au 1^{er} janvier 2019. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a partiellement compensé cette évolution en exonérant l'EFS de la taxe sur les salaires, entraînant une moindre charge de 24 M€ annuels. Cette compensation est complétée, pour les années 2019 et suivantes, par une augmentation des tarifs des PSL²⁶⁶. Le ministère en charge de la santé a indiqué à la Cour qu'une dotation exceptionnelle de l'assurance maladie, de 40 M€, était également prévue pour la seule année 2019.

2 - Un projet longtemps différé de construction d'une nouvelle usine du LFB à Arras

La priorité donnée par les dirigeants du groupe au développement dans les biotechnologies a conduit à un déficit d'investissement dans les activités plasmatiques. Ce n'est qu'en 2015 que le conseil d'administration a été saisi d'un projet de construction d'une nouvelle usine à Arras, devant se substituer aux équipements anciens de son site de Lille et permettre d'accroître les capacités de production du LFB en médicaments dérivés du plasma en prévision d'une augmentation forte des besoins en France et à l'international. Ce projet s'est accompagné d'une augmentation de capital par l'État de 230 M€ en 2015.

Selon le calendrier initial, la nouvelle usine devait entrer en exploitation en 2020. Cependant, les capacités de gestion du groupe se sont révélées trop limitées pour ce projet de très grande ampleur, sans équivalent en France aujourd'hui dans le secteur pharmaceutique et au-delà. Alors que le coût du projet présenté au conseil d'administration était dès l'origine

²⁶⁴ Résultant d'une décision du Premier ministre prise lors de la création de l'EFS et publiée dans le bulletin officiel des impôts, en contradiction avec les articles 261 et 281 *octies* du code général des impôts.

²⁶⁵ Arrêt du 5 octobre 2016 de la CJUE fondé sur la directive européenne relative au système commun de TVA.

²⁶⁶ Arrêté du 26 décembre 2018.

fortement sous-évalué, il a dû être revu à la hausse à plusieurs reprises pour atteindre plus de deux fois celui initialement présenté. Les organes de gouvernance ont réagi avec retard à ces difficultés, en raison selon l'État actionnaire de l'information tardive transmise par le management et des diligences qu'il convenait de conduire, ce qui a contribué à aggraver le décalage du calendrier et le dérapage des coûts. La date de mise en service est aujourd'hui décalée de quatre ans par rapport aux plans initiaux.

Le financement de cette nouvelle usine, qui reposait initialement sur l'apport en capital de 230 M€ de l'État, n'est plus assuré aujourd'hui, en raison des difficultés financières du groupe, et l'apport de nouvelles ressources en capital au LFB s'impose pour mener à bien ce projet.

II - Des choix à faire pour pérenniser la filière française du sang

Les difficultés économiques et opérationnelles auxquelles est confrontée la filière du sang et des médicaments dérivés du plasma en France menacent sa pérennité. Des décisions et des efforts partagés entre les pouvoirs publics et les opérateurs eux-mêmes s'imposent pour préserver cette filière importante pour la sécurité d'approvisionnement des établissements de santé. Telle devrait être l'une des missions du comité de pilotage de la filière récemment institué.

A - Moderniser la gestion de l'EFS et faire évoluer le cadre réglementaire de son activité

1 - Renforcer le pilotage de l'activité

L'EFS a commencé à déployer en 2018 un outil de gestion des temps de travail qui permettra également de planifier ses activités. Il reste à assurer la mise en place de cet outil pour optimiser les moyens dédiés à la collecte dans l'ensemble des régions et réduire les coûts.

Un pilotage plus affirmé par la direction de l'EFS est également nécessaire pour améliorer l'efficacité de la collecte (élaboration d'indicateurs nationaux de performance des équipes de prélèvement, mise en place d'une comptabilité analytique par centre fixe de collecte, formalisation de procédures par métier opposables aux établissements régionaux...). L'homogénéisation des pratiques est enfin indispensable en vue de la mise en place à venir des nouvelles bonnes pratiques européennes.

2 - Assurer la transformation numérique et l'automatisation des processus

À l'instar d'autres pays, l'EFS doit moderniser la communication avec les donneurs de manière à augmenter significativement le taux d'utilisation des créneaux de prélèvement disponibles en collecte fixe ou mobile et abaisser ainsi les coûts fixes élevés de son activité, en matériel et surtout en personnel. La prise de rendez-vous en collecte mobile mais aussi par internet doit ainsi être généralisée et rendue accessible sur *smartphone*.

L'enjeu crucial pour l'EFS du renouvellement de la population des donneurs et d'un lien à créer avec les jeunes générations dépend de cette modernisation de la relation avec les donneurs, pour laquelle l'EFS est singulièrement en retard, les projets initiés en ce sens parfois depuis déjà plusieurs années n'ayant toujours pas abouti.

Les relations avec les établissements de santé ne sont pas informatisées. La transmission des prescriptions entre l'hôpital et le site de délivrance²⁶⁷ de l'EFS au sein de l'établissement de santé est réalisée par fax, par réseau pneumatique ou par coursier et entraîne des ressaisies, génératrices de risques sur l'identité du patient et sur le contenu de la prescription.

L'Angleterre, un exemple de gestion du sang modernisée

Le *NHS Blood and Transplant* a significativement réduit les coûts de production des produits sanguins au cours des dernières années, en réduisant le nombre de sites de collecte et en modernisant ses processus de production, ce qui lui a permis d'abaisser le prix facturé aux hôpitaux.

Il s'est largement approprié les outils numériques. Chaque donneur peut disposer d'un compte lui permettant de prendre et de gérer ses rendez-vous notamment depuis une application sur *smartphone*. Les dons pris sur rendez-vous représentaient déjà 83 % des dons en 2014. Par ailleurs, le NHSBT s'est fixé pour objectif de créer une base de données unique contenant l'ensemble des informations liées à la transfusion afin d'améliorer le parcours de soins des patients.

²⁶⁷ La délivrance de produits sanguins consiste à sélectionner pour un patient donné un ou plusieurs produits sanguins et à les lui mettre à disposition sur prescription médicale.

Avec la stratégie *Blood 2020*, le NHSBT prévoit de développer une relation 100 % dématérialisée avec les hôpitaux. Dès à présent, la gestion des stocks de CGR se fait de manière automatisée avec certains établissements. Le NHSBT a alors accès directement aux données de l'hôpital. Ce dispositif sera étendu à 110 établissements de santé représentant 70 % de la demande en produits sanguins.

Les processus de production de l'EFS doivent également être modernisés afin de réduire leurs coûts. En particulier, le processus de préparation des produits sanguins (centrifugation, stockage) reste très manuel, dans des conditions de travail souvent difficiles²⁶⁸, alors même que ces tâches pourraient être plus largement automatisées, comme c'est le cas dans d'autres pays. L'automatisation des actes d'immunohématologie au sein de l'EFS doit par ailleurs être poursuivie.

La préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance avec l'État pour la période 2019-2022 doit être l'occasion de renforcer la stratégie d'investissement de l'établissement en ce sens.

3 - Recentrer les activités de l'EFS sur son cœur de métier

Les activités développées par l'EFS hors monopole sont durablement déficitaires.

Les examens d'immunohématologie du receveur sont partagés entre l'EFS, les établissements de santé et les laboratoires privés. L'EFS effectue plus fréquemment les examens complexes, peu automatisables, et dont la rémunération ne couvre pas les coûts, alors que les examens simples sont conservés par les établissements de santé et les laboratoires. Cette répartition devrait être revue, de même que celle de la délivrance des produits sanguins aux patients, qui lui est liée. En particulier, le maintien par l'EFS de sites de délivrance et d'immunohématologie ayant une activité faible ne se justifie pas, ces activités pouvant être effectuées par les hôpitaux dans de meilleures conditions de sécurité et d'efficience.

L'EFS doit transférer son activité de centres de santé aux hôpitaux qui pratiquent déjà les mêmes actes. L'extinction des banques de sang placentaire, dont l'activité est en net déclin, doit être envisagée.

Enfin le recentrage des activités de recherche de l'EFS sur son cœur de métier, prévu par le contrat d'objectif et de performance 2015-2018, n'a

²⁶⁸ Manipulations effectuées dans des chambres froides pouvant aller de -30 degrés à 4 degrés.

pas eu lieu. Les dépenses qui lui sont consacrées (14 M€ de dépenses nettes en 2017) n'ont pas diminué depuis 2014. Ces activités restent marquées par une grande décentralisation, l'absence de thématiques prioritaires et une dispersion importante des moyens. Elles devraient être recentrées autour de thématiques relevant des missions de l'EFS dans la transfusion sanguine, avec notamment la réduction du nombre de plates-formes de production de médicaments de thérapie innovante²⁶⁹.

4 - Alléger les contraintes pesant sur la qualification des personnels de collecte

La réglementation française impose la présence permanente d'un médecin sur le lieu de collecte du sang et des produits sanguins. Celui-ci assure l'entretien préalable au don tandis que les prélèvements sont effectués par des personnels infirmiers. L'expérimentation menée en 2015, puis la généralisation en 2017 des entretiens préalables au don effectués par des personnels infirmiers, ont montré que les conditions de sécurité étaient respectées. Dans d'autres pays comparables, les collectes de sang peuvent être organisées sans présence obligatoire d'un médecin sur place.

Un dispositif de téléassistance médicale, actuellement à l'étude, en remplacement de la présence physique du médecin, permettrait de pallier les fortes difficultés observées dans le recrutement des médecins de prélèvement. Une telle mesure, qui pourrait être complétée par le recours pour les prélèvements à des techniciens formés sous la supervision des personnels infirmiers, permettrait également de réduire le coût de la collecte.

B - Rationaliser l'organisation de la filière en confiant les missions de l'INTS à d'autres opérateurs

Alors que tous les rapports de contrôle et d'inspection établis depuis 1999 recommandaient de transférer les activités de ce GIP à d'autres structures, la convention constitutive de l'INTS a été prorogée à quatre reprises. Ce transfert doit à présent être organisé sans tarder afin de respecter l'échéance du 30 juin 2019 pour la dissolution du GIP, qui découle d'un dernier avenant approuvé par un arrêté du 28 décembre 2017. D'autres opérateurs pourraient accueillir les missions de l'INTS dans de

²⁶⁹ Cinq plates-formes non spécialisées.

bonnes conditions. Les faiblesses de gestion du GIP plaident également en faveur de sa dissolution.

1 - Une gestion souvent défaillante et insuffisamment contrôlée

Malgré les alertes lancées par le contrôleur économique et financier, le contrôle exercé par les administrations de tutelles sur le fonctionnement de l'institut s'est révélé défaillant.

La gestion de l'INTS a été marquée par de nombreuses insuffisances et irrégularités, dont la correction est seulement amorcée aujourd'hui. Des achats ont été effectués de manière habituelle sans mise en concurrence, nécessitant la réquisition du comptable pour leur paiement. La mise en place de marchés formalisés est en cours mais ne s'effectue que progressivement. Des conventions avec l'EFS n'ont pas été soumises à l'approbation du conseil d'administration, pourtant exigée par la convention constitutive. Plus anciennement, des conventions d'hébergement dans les locaux de l'INTS, conclues avec le LFB et avec la Société française de transfusion sanguine (SFTS), ont donné lieu à des difficultés d'exécution et à des transactions financières coûteuses pour l'INTS qui n'ont pas été formellement approuvées par le conseil d'administration.

2 - Pérenniser les missions de l'institut dans le cadre d'autres structures

Aux termes d'une convention de délégation par l'EFS, l'INTS gère au sein du Centre national de référence pour les groupes sanguins (CNRGS) la base de données des donneurs de groupes rares, dont les unités de sang sont conservées et délivrées par la Banque nationale de sang de phénotype rare (BNSPR) gérée par l'EFS. La séparation entre deux entités distinctes de la gestion des sangs rares présente des inconvénients en termes de gestion et l'absence d'interface entre les systèmes d'information de l'EFS et du CNRGS²⁷⁰ fait naître des risques d'erreurs. Le rattachement du CNRGS à l'EFS permettrait d'améliorer la sécurité et l'efficacité de la filière des sangs rares.

L'INTS joue un rôle reconnu en matière de formation et de recherche dans le domaine de la transfusion sanguine. L'offre de formation comprend à la fois des formations continues pour les personnels de santé et une intervention comme prestataire pour des diplômes universitaires en

²⁷⁰ Qui communiquent encore par fax.

transfusion sanguine. Les activités de recherche de l'INTS, essentiellement en recherche fondamentale, comprennent en particulier sa participation à une unité de recherche²⁷¹ partagée entre l'INSERM et les universités Paris-Diderot, de La Réunion et des Antilles. Ces missions doivent être poursuivies tout en resserrant les liens entre ses équipes et la communauté scientifique et universitaire.

Comme le recommande le rapport récent de l'IGAENR²⁷², dans le cadre de la fusion des universités Paris-Descartes et Paris-Diderot au 1^{er} janvier 2019, pourrait être créé un pôle hospitalo-universitaire de recherche, d'expertise et de formation sur la transfusion sanguine.

C - Conforter la filière française des médicaments issus du plasma

1 - Assurer une disponibilité suffisante du plasma pour fractionnement, à un coût soutenable

À l'échelle mondiale, 85 % du plasma utilisé pour la fabrication de médicaments est collecté aux États-Unis contre rémunération des donneurs. La demande mondiale en immunoglobulines est par ailleurs en augmentation rapide et le marché mondial est en situation de pénurie.

Dans ce contexte, la France est un des rares pays²⁷³ à avoir fait le choix de conserver une filière nationale, contrôlée par l'État, pour la fabrication des médicaments issus du plasma. Ce choix lui permet d'assurer une partie au moins de l'approvisionnement des établissements de santé²⁷⁴ en immunoglobulines, albumine et facteurs de coagulation à partir du plasma collecté sur le sol français dans des conditions éthiques. Pour préserver cette filière, il importe d'assurer la disponibilité du plasma éthique à des coûts de collecte soutenables et dans des quantités suffisantes.

En complément du plasma issu de sang total, affecté en priorité aux établissements de santé pour les besoins de la transfusion, plus du tiers du

²⁷¹ Unité 1134 « Biologie intégrée du globule rouge ».

²⁷² Rapport remis en juin 2018 par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche sur l'avenir des activités de recherche et de formation de l'INTS.

²⁷³ Avec les Pays-Bas.

²⁷⁴ Le LFB détient environ 50 % de part de marché en moyenne.

plasma fourni par l'EFS au LFB est prélevé par aphérèse, à un coût plus élevé²⁷⁵.

L'EFS doit abaisser son coût de collecte du plasma par aphérèse. Au-delà, l'EFS et le LFB ont également soumis aux autorités de tutelle des demandes d'adaptation des tests de détection imposés au plasma pour fractionnement, qui, si elles étaient jugées compatibles avec le maintien d'un haut niveau de sécurité sanitaire, seraient de nature à alléger les coûts de qualification biologique du plasma.

L'EFS doit encourager le don de plasma par aphérèse, produit sanguin rare dont la technique de prélèvement, plus invasive que le prélèvement de sang total, mobilise longuement les donneurs. Pour ce faire, les marges laissées par la définition européenne du don éthique par rapport à la réglementation et la pratique françaises pourraient être utilisées. En effet, les exigences posées par la loi française en matière de don éthique sont plus restrictives que les recommandations des autorités européennes et que les pratiques de plusieurs pays européens qui se réclament également du don éthique. L'OMS, qui prône le don altruiste, volontaire et non rémunéré, indique que si les donneurs ne doivent pas tirer un bénéfice financier du don, ils ne doivent pas non plus subir de pertes financières en résultant, liées notamment aux frais de transport ou à des pertes de salaire²⁷⁶.

L'indemnisation du don éthique de sang en Europe

Aux termes de la directive « sang » de 2002²⁷⁷, « les États membres prennent les mesures nécessaires pour encourager les dons volontaires et non rémunérés en vue de garantir que, dans toute la mesure du possible, le sang et les composants sanguins proviennent de ces dons ». Cette directive permet à de nombreux pays européens qui se réclament du don éthique d'accorder des indemnisations monétaires limitées à la couverture des frais engagés, notamment les frais de transport, aux frais réels ou à un forfait.

En Italie, un salarié a la faculté de ne pas se rendre à son travail le jour du don, tout en continuant à percevoir sa rémunération. En Suède, les

²⁷⁵ D'après la comptabilité analytique de l'EFS, le coût de prélèvement par aphérèse serait en 2017 de l'ordre de 190 €/l pour un prix de cession au LFB de 105 €/l, proche du prix de marché européen du plasma d'aphérèse – estimé entre 105 € et 112 €/l –, tandis que le coût de prélèvement du plasma issu de sang total serait de l'ordre de 72 €/l, pour un prix de cession au LFB de 71 €/l, et un prix de cession estimé en Europe entre 95 € et 107 €/l.

²⁷⁶ Principes sur le don et la gestion du sang, de ses constituants et des autres produits médicaux d'origine humaine, OMS, rapport du secrétariat, 70^{ème} assemblée générale, 3 avril 2017.

²⁷⁷ Article 20 de la directive 2002/98/CE.

dons d'aphérèse sont indemnisés entre 7,5 et 10 € sous la forme de chèques cadeaux. En Allemagne, les collectes de sang de la Croix-Rouge donnent lieu à l'attribution de cadeaux, tandis que celles réalisées par les autres organismes publics ou privés sont indemnisées. L'indemnisation peut atteindre jusqu'à 25 € pour un don de sang total et entre 12 € pour un don de plasma et 45 € pour un don de plaquettes. En Autriche, les donneurs de plasma perçoivent jusqu'à 25 euros.

En France, les frais de déplacement²⁷⁸ sont indemnisés uniquement à la demande du donneur et dans la limite de 7 €, même quand ils sont plus élevés. Une indemnisation systématique du don de plasma, accompagnée d'un relèvement du plafond, permettrait de mobiliser davantage les donneurs²⁷⁹. Cette indemnisation serait compensée par une meilleure utilisation des créneaux horaires disponibles de prélèvement en collecte sans augmentation de coûts fixes de personnel et de structure. La question de la compensation de la perte de rémunération liée au don, comme le font d'autres pays européens, mérite également d'être posée.

2 - Recentrer le LFB sur les médicaments dérivés du plasma

Les choix stratégiques effectués par le LFB au cours de la décennie écoulée, consistant à consacrer la quasi-totalité de la marge de l'activité plasmatique au développement de projets de biotechnologie, ont conduit à fragiliser la filière de fractionnement du plasma.

L'échec de cette stratégie conduit également à mettre en cause la pertinence du rôle de l'État comme actionnaire à 100 % d'une entreprise assumant seule le niveau élevé de risque inhérent au développement de produits de biotechnologies. Le LFB doit à présent se désengager au moins partiellement de cette activité.

La priorité accordée aux biotechnologies a conduit à un sous-investissement dans l'activité principale de fractionnement du plasma et à une absence d'anticipation d'évolutions réglementaires et normatives pourtant prévisibles, ce qui a ouvert la voie aux difficultés industrielles à l'origine des injonctions de l'ANSM.

L'achèvement de la nouvelle usine permettra la modernisation et l'augmentation des capacités de production du LFB. Il est important de définir très rapidement une solution de financement permettant de mener à

²⁷⁸ Indemnisation prévue par l'article D. 1221-4 du code de la santé publique.

²⁷⁹ Le don de plasma par aphérèse ne s'effectue que dans les centres de collecte fixe.

bien ce projet. La loi²⁸⁰ permet depuis 2015 d'ouvrir le capital du groupe à un ou plusieurs actionnaires minoritaires. Cette possibilité doit être utilisée pour l'entrée au capital du LFB ou de sa filiale de nouveaux partenaires publics ou privés apportant un montant significatif d'argent frais aux côtés de l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La filière du sang et du plasma en France est confrontée à des défis nouveaux qui nécessitent de moderniser, d'adapter et de renforcer son organisation et de revoir son modèle économique.

Si l'EFS a toujours jusqu'ici assuré sa mission d'autosuffisance nationale en produits sanguins labiles, sa pérennité passe aujourd'hui par un accroissement sensible de sa productivité, le renforcement de ses capacités de pilotage de son réseau, encore trop marqué par des disparités d'organisations et de fonctionnement, et la rationalisation de ses activités hors monopole.

Par ailleurs, le maintien d'une filière française de fabrication de médicaments issus du plasma nécessite de renforcer la disponibilité du plasma pour fractionnement à un coût soutenable et de financer le renouvellement et l'augmentation des capacités industrielles du LFB.

Si ces évolutions reposent pour partie sur des efforts internes aux organismes de la filière, elles sont également subordonnées à des prises de décisions rapides de leurs autorités de tutelle.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. moderniser le cadre d'activité de l'EFS :

- (EFS) renforcer le pilotage par la direction de l'EFS de l'activité des établissements régionaux, en particulier concernant l'organisation de la collecte et recentrer les activités de l'établissement sur son cœur de métier ;
- (EFS, DGS) placer la transformation numérique et l'automatisation des processus de production de l'EFS au cœur du prochain COP 2019-2022 ;
- (DGS) réexaminer les exigences liées à la qualification du personnel de collecte ;

²⁸⁰ Article 190 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

-
2. *(DGS) adosser les activités de recherche et de formation de l'INTS à une structure hospitalo-universitaire et dissoudre le GIP ;*
 3. *conforter la filière française des médicaments issus du plasma :*
 - *(EFS) indemniser systématiquement le don de plasma par aphérèse et relever le plafond d'indemnisation des donneurs ;*
 - *(APE, LFB) mettre en œuvre un désengagement total ou partiel des activités de biotechnologie ;*
 - *(APE) examiner toutes les solutions de financement permettant de couvrir l'investissement de la nouvelle usine de fractionnement du plasma, y compris le recours aux facultés ouvertes par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	294
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	299
Réponse du directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).....	303
Réponse du président de l'Établissement français du sang (EFS)	304
Réponse du président du conseil d'administration de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS).....	304
Réponse du président-directeur général du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB SA).....	306

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directeur de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS)

Destinataires n'ayant pas répondu

Commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État
Directeur général de l'Agence nationale du médicament et des produits de santé (ANSM)
Ancien président-directeur général du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB SA)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

1. La filière du sang en France doit se transformer dans l'objectif prioritaire d'un meilleur accès des patients à leur traitement, tout en conservant son modèle éthique et en renforçant son efficience.

La priorité est en effet que le patient ait accès à son traitement. La loi française privilégie les médicaments dérivés du sang (MDS) issus de la filière éthique, à savoir à partir d'un don volontaire, de façon anonyme et gratuit, partie constituante du modèle français de transfusion. Ce modèle n'a pas vocation à être remis en question, notamment dans le cadre de la révision des lois de bioéthique. Pour autant, ce modèle ne peut être maintenu que s'il repose sur des bases efficaces et solides d'un point de vue économique et d'approvisionnement.

Le modèle actuel Établissement français du sang (EFS)/Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) doit évoluer car il a ses limites d'un point de vue économique et d'approvisionnement. Un seul fractionneur met en risque la production et l'approvisionnement en MDS en France. L'EFS n'a qu'un seul client pour son plasma : le LFB. En effet, le LFB a actuellement en France un droit de primauté sur le plasma pour fractionnement vendu par l'EFS. Ainsi, dans l'hypothèse d'un arrêt de l'activité du LFB, ou tout du moins de forte réduction des besoins de celui-ci en plasma, l'EFS se retrouverait avec un excédent de stock de plasma qu'il ne pourrait pas valoriser et qu'il serait donc contraint de détruire en partie ou en totalité. Cette perspective n'est pas envisageable tant du point de vue éthique qu'industriel. La loi impose à l'EFS de céder prioritairement son plasma au LFB. Le fait que l'EFS cède en pratique son plasma à d'autres fractionneurs est envisageable à la condition que les MDS fabriqués à partir du plasma collecté en France par l'EFS soient prioritairement destinés au marché français.

En complément, le développement d'un consortium européen d'acteurs, collecteurs et fractionneurs, de la filière des MDS peut être un objectif de moyen terme pour mieux inscrire la France dans le contexte concurrentiel mondial.

Plus globalement, une réflexion doit avoir lieu sur le positionnement de la France dans la production des MDS (en termes de collecte versus les besoins et la capacité de fractionnement), pour éviter une dépendance de la France aux acteurs européens et internationaux.

Ces réflexions hautement sensibles nécessitent une large concertation. C'est dans ce cadre qu'un comité de pilotage de la filière

sang a été institué. Ce comité est présidé par le Directeur général de la santé et a pour objectif d'évoquer au cours de réunions, qui se tiennent environ tous les deux mois, les grands enjeux de la filière et de son évolution. Il réunit l'ensemble des parties prenantes de la filière :

- *Ministères, agences sanitaires et opérateurs publics concernés ;*
- *Représentants des donneurs et associations de malades/patients ;*
- *Sociétés savantes, professionnels de santé.*

2. Le modèle éthique du don est le socle du système transfusionnel français et doit être conservé.

Le ministère de la santé est très attaché au maintien de l'éthique du don à savoir le volontariat, l'anonymat et l'absence de profit. Ces principes sont très fortement ancrés chez les donneurs bénévoles, et fondent leur engagement individuel au profit de la communauté.

La défense de ce modèle éthique conduit à rejeter tout modèle visant à rémunérer le donneur de produit ou élément du corps humain.

Cependant, s'agissant du dédommagement des donneurs pour les éventuels frais exposés pour le trajet ou le temps passé notamment dans le cadre de la procédure d'aphérèse, l'engagement d'une réflexion sur une indemnisation systématique et un rehaussement du plafond de l'indemnisation pourrait être envisagé.

3. L'EFS doit définir une nouvelle stratégie qui repose en premier lieu sur la construction d'un plan d'efficience sur les années 2018-2022.

La situation financière de l'EFS est inquiétante d'un point de vue structurel et dans un contexte de changement de la réglementation en matière de TVA, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, celle-ci a récemment jugé (CJUE 5 octobre 2016, n° 412/15) que la livraison de sang humain, y compris la livraison du plasma qui entre dans sa composition, peut bénéficier de l'exonération de TVA lorsque cette livraison contribue directement à des activités d'intérêt général, à savoir lorsque le plasma livré est directement employé pour des soins de santé ou à des fins thérapeutiques.

L'impact pour l'EFS est une perte de 76,5 M€ par an : 52,6 M€ liés à une moindre récupération de TVA plus 23,9 M€ liés à une augmentation de la taxe sur les salaires.

La décision relative à la fiscalité des produits sanguins labiles en droit fiscal français est applicable dès le 1^{er} janvier 2019.

Il a été décidé que l'État compensera l'EFS à hauteur de 40 M€ pour 2019. Cette compensation prendra la forme d'une dotation de l'Assurance maladie qui sera ensuite compensée par une modification de la clef de TVA État/sécurité sociale du même montant, régularisée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (partie rectificative). Cette dotation exceptionnelle ne concernera que l'année 2019 : l'EFS devra avoir élaboré et mis en œuvre les actions d'efficience adéquates afin de pouvoir équilibrer ses comptes pour les années ultérieures, sans report de charge vers les hôpitaux. Le plan pluriannuel d'actions d'amélioration de l'efficience, en cours de mise en œuvre, doit être renforcé pour faire face au choc fiscal.

En parallèle, l'EFS doit définir sa stratégie d'évolution pour les années à venir, en s'interrogeant en particulier sur le devenir de :

- *la collecte de plasma pour fractionnement (partenariat avec d'autres acteurs que le LFB...);*
- *les activités d'immunohématologie et de délivrance (optimisation des dépenses de santé, rentabilité de cette activité...) ;*
- *les activités hors monopole (bioproduction, tissus, centres de santé, sang placentaire...).*

Le prochain COP qui sera conclu entre l'État et l'établissement dans l'année 2019 prendra en compte cette nouvelle stratégie.

4. Dans un contexte de demande croissante de MDS, le LFB est un acteur essentiel de la Filière sang pour réduire la dépendance de la France aux acteurs internationaux et stabiliser le marché.

Le LFB est aujourd'hui l'unique fractionneur du plasma collecté sur le territoire national par l'EFS, lui-même en situation de monopole pour la collecte réalisée en milieu civil. De ce fait, et sur la base des 900 000 litres de plasma collectés chaque année, le LFB fournit de l'ordre de 45 % des MDS utilisés pour traiter les patients en France qui sont de l'ordre de 500 000. Il est donc un acteur essentiel de la filière sang. Les deux principaux autres concurrents sont CSL Behring (25,2 % de part de marché) et Octapharma (23,6 % de part de marché).

La France est pour autant dépendante, pour une majorité des MDS qu'elle consomme, des marchés internationaux qui risquent, dans les années à venir, de connaître des tensions croissantes.

À ce jour, le LFB a dans son portefeuille 18 AMM pour des produits commercialisés en France. Par ailleurs, sept spécialités sont produites aujourd'hui exclusivement par le LFB : Wilfactin (facteur Von

Willebrand), Aclotine (antithrombine humaine), Protexel (protéines C), Immunoglobuline hép B (hépatite B), Gammatetanos (Ig anti tétanique), Araganova (Argatroban) et Hemoleven (facteur XI). Ces spécialités représentent près de 100 000 boîtes vendues en 2017.

Selon le Marketing Research Bureau (MRB), bureau d'analyse spécialisé dans le secteur des médicaments dérivés du plasma, la consommation internationale d'Ig humaine a plus que triplé entre 2000 et 2016. Le MRB prévoit un maintien de ce rythme de croissance pour les prochaines années. La France connaît depuis plusieurs années des difficultés récurrentes relatives à l'accès des patients à leur traitement en quantité suffisante. Le prix des Ig en France en 2018 est de 45 €/gramme pour les formes sous-cutanées et de 39,62 €/gramme pour les formes intra veineuses. Ce prix est inférieur au prix de vente en Europe et très nettement inférieur au prix de vente aux États-Unis. Un affaiblissement du LFB pourrait engendrer une hausse des tarifs de vente des Ig en France.

Une fermeture du LFB impliquerait donc des risques de rupture de stock de médicaments d'importance thérapeutique majeure tels que les MDS, produits indispensables et non substituables. Un autre impact serait une augmentation des dépenses de santé pour les patients bénéficiant d'un traitement par MDS.

La nouvelle stratégie du LFB suppose la construction d'une nouvelle usine à Arras et donc l'ouverture du capital sous conditions. En effet, la conception trop ancienne de l'usine de Lille ne permet pas de répondre aux enjeux d'avenir du LFB et de la filière plasma. Les risques sont élevés au plan de la conformité réglementaire et la configuration du site rend improbable un agrément FDA. À Lille, la configuration du site interdit toute augmentation de capacité. Les gains d'efficacité deviennent marginaux : la taille des lots est contrainte et l'organisation industrielle est peu susceptible d'évoluer favorablement.

Une ouverture du capital du LFB à un ou des acteur(s) privé(s) est nécessaire sous réserve que l'État reste majoritaire dans le capital au regard des enjeux sanitaires en cause. Cette ouverture est possible sans modification législative. En effet, l'article 190 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques indique que « tout transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » doit être autorisé par la loi (...) ».

L'ouverture du capital doit aussi s'accompagner de la définition d'une stratégie de développement. Le LFB doit prioriser ses investissements pour retrouver une capacité de production de MDS, et non

se diversifier. Le LFB ne devrait développer de la recherche que sur son portefeuille actuel de produits. La poursuite de la recherche sur les médicaments de thérapie innovante doit être interrogée. Le LFB pourrait l'abandonner, à tout le moins créer des alliances sur des projets de développement. C'est dans ce cadre que le LFB a récemment cédé sa filiale CELLforCURE, spécialisée dans les thérapies cellulaires et géniques. Le Ministre de l'économie et des finances ainsi que le Vice-président du Conseil national de l'industrie viennent de lancer une mission sur la bioproduction en France. Si cette mission est plus vaste que le seul secteur de la santé, elle n'en est pas moins importante pour ce secteur. C'est l'occasion de délivrer une vision de l'avenir et, sans doute de réviser certaines stratégies. Lors du dernier Conseil stratégique des industries de santé, l'une des critiques visibles sur la bioproduction en France était sa faiblesse et l'éclatement des moyens publics déployés. Le LFB doit pour opérer ses choix s'inscrire dans ce cadre.

5. Conformément aux décisions du Premier Ministre, la DGS a lancé et pilote un plan de transformation de l'INTS, en lien avec les parties prenantes.

Les orientations de ce plan de transformation, qui a été arbitré par le Premier Ministre en RIM du 27 décembre 2017, sont les suivantes :

- Demande au ministère des solidarités et de la santé, en lien avec le ministère de l'action et des comptes publics et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de le saisir dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici la fin du premier trimestre 2018, d'une proposition opérationnelle de plan de transformation de l'INTS, permettant de sécuriser au sein d'autres organismes les missions qui lui sont actuellement confiées et précisant le calendrier de sa mise en œuvre qui ne pourra excéder dix-huit mois ;
- Demande au ministère des solidarités et de la santé, en lien avec les ministères concernés, que soit lancée très rapidement une mission confiée à l'IGAS et à l'IGAENR sur le devenir des activités de recherche exercées par l'INTS (mission lancée par l'IGAENR) ;
- Engagement sans délai du transfert de la gestion de la filière de sang rare au sein de l'EFS.

Pour permettre la mise en œuvre de ce plan, le GIP a été prorogé jusqu'au 30 juin 2019.

Les objectifs prioritaires de cette transformation sont de renforcer la sécurité transfusionnelle et la filière sang.

Une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes a eu lieu au 1er semestre 2018. Le scénario de création d'un pôle de recherche hospitalo-universitaire en transfusion sanguine est la meilleure piste d'évolution de l'INTS à ce stade et s'appuie sur les conclusions de l'IGAENR. Il permet de valoriser les compétences d'excellence de l'INTS en matière de formation et de recherche dans le champ de la transfusion sanguine. L'expertise approfondie de ce scénario est en cours avec les universités Paris 5 et Paris 7 et l'APHP.

Le scénario de transfert à l'EFS d'une partie des activités, notamment celle liées à la filière sang rare, reste également une piste d'évolution de l'INTS. Les deux scénarii sont étudiés en parallèle.

L'objectif actuel est d'avoir les éléments détaillés de chaque scénario avant la fin du premier trimestre 2019 et de définir la période de transition qui en découle.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Nous partageons l'essentiel du diagnostic fait par la Cour, en particulier en ce qui concerne la situation financière des organismes publics de la filière du sang. Les trois institutions étudiées (EFS, LFB et INTS) connaissent actuellement des situations très dégradées. Le modèle mis en place dans les années 1994-1995 doit être rénové en profondeur. Il est en effet devenu obsolète tant les évolutions réglementaires, économiques et concurrentielles ont été profondes ces dernières années (la conception française de l'indemnisation du don éthique évoquée par la Cour en étant une illustration). Les directions concernées des ministères économiques et financiers (DB, DGE, APE) sont pleinement impliquées dans ces réflexions dans leur rôle respectif, avec l'appui de la mission du contrôle général économique et financier.

En ce qui concerne l'EFS, nous souhaitons attirer votre attention sur plusieurs points.

Tout d'abord, la modernisation, que vous soutenez, du cadre d'activité de l'EFS, fragilisé par un résultat d'exploitation structurellement déficitaire ainsi que par l'alignement du régime fiscal de TVA sur la réglementation européenne, doit nécessairement s'accompagner d'une trajectoire pluriannuelle d'efficience sur la durée du prochain contrat d'objectif et de performance (COP) ainsi que d'une

réflexion concernant le modèle économique de la structure. Le prochain COP 2019-2023 fournit l'occasion, tout comme le projet de budget 2019, de mettre en place des mesures d'efficience, de réorganisation et de transformation numérique de l'établissement.

Cela passe en particulier par l'amélioration de la performance des activités transfusionnelles, support et administratives. Ainsi, le simple alignement des coûts sur la région métropolitaine la plus performante révèle un gisement d'économies de 79 M€ pour les activités transfusionnelles et de 22,7 M€ pour les fonctions support et administratives. Un changement d'organisation et l'utilisation plus grande du numérique doivent être mis en œuvre. La masse salariale de l'EFS doit par ailleurs faire l'objet d'un pilotage renforcé qui pourrait s'accompagner dans le cadre du prochain COP d'une cible d'emplois et d'évolution de la masse salariale.

Il apparaît également essentiel de viser un rapprochement progressif de la tarification des produits sanguins, hors tarifs conventionnés avec le LFB, avec le coût de revient des produits concernés, mesures de sécurité et d'efficience comprises, de telle sorte à rétablir le fondement économique de la tarification. Concernant le plasma cédé au LFB en vue de son fractionnement, l'EFS doit en particulier poursuivre ses efforts d'efficience concernant le coût de revient du litre de plasma produit par aphérèse. Si l'ouverture des débouchés de cession pourrait permettre à l'EFS de réaliser des gains d'échelle, toute mesure prise en ce sens devra préalablement faire l'objet d'une étude d'impact de telle sorte à préserver l'équilibre économique de la filière du sang. Enfin, comme vous le soutenez, le recentrage des activités de l'EFS sur son cœur de métier, notamment concernant le secteur de la recherche, devra faire l'objet de mesures spécifiques sur la durée du prochain COP.

En ce qui concerne le LFB, les remarques de la Cour vont dans le sens de l'action entreprise par les différents services des ministères économiques et financiers afin de remettre le LFB sur une trajectoire de croissance soutenable.

Les défaillances rencontrées dans la gestion du LFB ont justifié le recrutement d'un nouveau PDG à la fin de l'année 2017. En particulier, l'injonction de l'ANSM de janvier 2017 n'avait pas été suffisamment prise en considération par la direction de l'entreprise. L'État actionnaire a ainsi donné pour mission prioritaire au nouveau PDG de rétablir dans les meilleurs délais des conditions de production conformes aux exigences de l'ANSM. Le rythme de libération des lots connaît une amélioration depuis le second semestre 2018 et la correction des points ayant fait l'objet de

l'injonction de l'ANSM est, selon le management, conforme au calendrier exigé par cette dernière.

De plus, la conduite du projet d'usine d'Arras a en effet souffert des insuffisances de l'équipe projet du LFB depuis 2016, ce qui a conduit in fine le conseil d'administration (CA) de l'entreprise à suspendre le projet dans l'attente de la remise à plat de la trajectoire financière du projet. Toutefois, il demeure indispensable que le LFB modernise son outil de production, que ce soit en matière de standards de sécurité et de qualité que de productivité et de capacité. Le projet d'usine d'Arras fait apparaître des besoins de financement significatifs qui font actuellement l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer les modalités optimales de ce financement dans le cadre de l'article L. 5124-14 du code de la santé publique.

S'agissant de la gouvernance, plusieurs améliorations ont été apportées depuis l'arrivée du nouveau PDG, qui ont permis de répondre aux recommandations de la Cour (féminisation du CA, nomination d'administrateurs indépendants, professionnalisation du CA) et permettent au CA de jouer pleinement son rôle vis-à-vis du management de l'entreprise.

Enfin, la nécessité du renouvellement de l'outil industriel du LFB était établie avant même que l'ANSM ne prononce ses deux injonctions successives. Elle avait en particulier motivé en grande partie le choix de l'État de souscrire à l'augmentation du capital du LFB en 2015.

En revanche, nous ne partageons pas certaines des critiques formulées par la Cour à l'encontre de l'État actionnaire qui paraissent excessives :

- *S'agissant de la date de recrutement du nouveau PDG, nous regrettons effectivement le retard pris au cours de cette procédure. L'APE avait en tout état de cause mis en œuvre toutes les diligences pour obtenir une décision rapide, en sollicitant notamment, dès le mois d'octobre 2016, l'appui d'un cabinet externe de recrutement et en exprimant une recommandation formelle dès le 20 janvier 2017. Dès sa nomination, le ministre de l'Économie et des Finances a relancé le processus de nomination d'un nouveau PDG qui avait été interrompu par son prédécesseur. Après une recherche menée avec l'assistance d'un cabinet spécialisé, un candidat a été identifié le 15 septembre 2017. Compte tenu du préavis de trois mois prévu dans son contrat de travail, il a été nommé PDG le 4 décembre 2017.*
- *S'agissant de la prise en compte insuffisante des risques industriels et technologiques, l'État actionnaire a alors suivi les orientations*

proposées par le management du LFB en concertation avec les services de l'État disposant d'une expertise spécifique sur ces sujets et en s'appuyant par ailleurs sur des expertises externes.

- *S'agissant de la pertinence du rôle de l'État comme actionnaire à 100 % d'une entreprise assumant le risque de développement de produits de biotechnologies, et de la recommandation de la Cour sur le désengagement total ou partiel de ces activités de biotechnologies, la Cour ne semble pas prendre en compte les synergies de ces activités avec les produits plasmatiques et le fait que le LFB peut valoriser certains des investissements déjà faits en la matière : la nouvelle stratégie du LFB doit en revanche être beaucoup plus ciblée, à la fois en termes géographiques et en termes de produits, en assurant en particulier une complémentarité forte avec son cœur de métier.*
- *S'agissant de la sous-estimation des enjeux financiers, l'État actionnaire a systématiquement demandé aux dirigeants du LFB des éléments de justification sur la rentabilité financière des projets soumis à l'approbation du CA et, pour les projets les plus structurants, s'est entouré de conseils extérieurs, comme ce fut le cas pour le projet de diversification dans les biotechnologies, pour lequel les conseils externes sollicités par l'APE (E&Y, AEC Partners) ont confirmé l'intérêt financier des projets envisagés sur le fondement des hypothèses alors retenues.*
- *S'agissant des réactions tardives de la gouvernance du LFB sur le projet d'usine d'Arras, dont la responsabilité opérationnelle incombait au management, le CA a d'abord cherché à comprendre l'origine du dérapage des coûts (annoncé au CA en mars 2017), lesquels avaient été calibrés à partir des informations dont les membres du CA disposaient alors. Le CA a donc diligenté, en avril 2017, un audit externe indépendant. Puis, il a demandé au management, le 15 mai 2017, de présenter des scénarios tenant compte de l'évolution des coûts. Faute de présentation par le management de tels scénarios et du plan de financement associé, le CA a décidé de suspendre, le 26 septembre 2017, l'engagement de nouveaux lots dans l'attente de la présentation par le nouveau management d'un plan de financement documenté.*

En ce qui concerne l'INTS, dont la gestion a été marquée par de nombreuses faiblesses comme le souligne la Cour, nous soutenons la dissolution de ce GIP dans les meilleurs délais en transférant ses activités dans les structures adaptées. Cette évolution, que nous appelons de nos vœux, est essentielle à la clarification de l'organisation de la filière et à son efficience.

La mise en place en 2018 d'un comité de pilotage de la filière sang, piloté par le ministère en charge de la santé, doit constituer un levier de mise en œuvre des réformes nécessaires de l'organisation de la filière du sang, en cohérence avec les recommandations de la Cour.

Les services concernés des ministères économiques et financiers sont pleinement mobilisés pour accompagner l'évolution nécessaire de la filière du sang. L'ensemble des efforts entrepris doit donner aux acteurs publics de cette filière les moyens de mettre à disposition des patients français des produits d'intérêt thérapeutique majeur avec l'objectif stratégique de continuer d'approvisionner le marché français.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE
DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)**

Nous considérons que la recommandation visant à décroïsonner les activités de recherche et de formation gérées par l'INTS dans le cadre de la filière sang en les adossant à un pôle hospitalo-universitaire est une proposition cohérente de nature à stimuler et optimiser ces activités de recherche et de formation et à améliorer la gestion de la sécurité transfusionnelle.

Compte tenu de la future organisation des activités de l'INTS, et en accord avec les préconisations de la Cour, son statut juridique de GIP devra évoluer au terme de la convention avec l'État et la Cnam à l'échéance fixée par l'arrêté ministériel du 27 décembre 2017 qui en prévoit la dissolution.

La Cnam suit avec attention la mise en œuvre en cours de définition de ces orientations dont le pilotage est assuré par la Direction générale de la santé.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG (EFS)**

À la lecture de ce document, il me semble opportun de souligner que si le rapport évoque dans son titre le caractère fragile du modèle économique de la filière, les points relevés pour l'EFS ne portent que sur son efficience. Ainsi, il nous semblerait plus juste d'évoquer dans le titre B-1 « un équilibre financier précaire en l'absence de gains d'efficience et de financement suffisants ».

L'EFS restera très mobilisé dans la recherche d'optimisation de ses activités et la réponse sans faille aux besoins des patients.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA TRANSFUSION SANGUINE
(INTS)**

Concernant tout d'abord le point I-A-3 relatif à la place de l'INTS dans la filière du sang :

Le schéma de l'organisation de la filière du sang en France aurait à notre sens mérité qu'y figure l'ANSM et qu'un lien apparaisse entre l'INTS et d'une part l'ANSM (prestations d'expertise), d'autre part SPF (Santé Publique France) ; ce dernier lien ne peut que relativiser la formulation que la sécurité transfusionnelle a quitté en 2014 le champ de l'INTS pour être transféré à l'ANSM. Pour être complet, le CTSA (Centre de Transfusion Sanguine des Armées) mériterait également de figurer sur ce schéma.

Concernant l'appréciation faite au point II-B-1 d'une gestion « souvent défaillante et insuffisamment contrôlée », je tiens à vous apporter des éléments qui permettront de modérer ce jugement réducteur et partiellement inexact.

Depuis 2013 et le changement de gouvernance qui a été opéré à cette période, la nouvelle Direction de l'INTS a lancé un travail de fond considérable sur sa gestion malgré une baisse continue de ses moyens de fonctionnement et plus particulièrement des équipes ressources chargées de la gestion et des achats au quotidien. Indiquer comme vous le faites qu'il y a eu de « nombreuses insuffisances et irrégularités » n'est pas exact à certains égards :

- *La grande majorité voire la quasi-totalité des achats de l'INTS est passée dans le respect des règles de la commande publique. S'il a pu demeurer dans les années passées quelques achats non mis en concurrence, c'est en raison de la complexité qu'il y avait à rédiger le cahier des charges pour l'unique personne chargée de la passation des marchés publics à l'INTS (achats particuliers de laboratoires de recherche et de biologie médicale concernant tous les laboratoires de l'INTS). Comme vous l'indiquez en effet pour ces achats très particuliers, la formalisation des marchés s'est faite progressivement ces dernières années.*
- *Concernant les transactions portant sur des conventions d'hébergement ayant donné lieu à « des difficultés d'exécution », elles ont bien été approuvées par le Conseil d'administration puisque comme le rappelle le Ministère de l'économie et des finances dans des fiches consacrées au fonctionnement des GIP (Fiche 4 « Les instances ») d'avril 2018 « Les délibérations sont constatées par procès-verbal signé du président du Conseil d'administration », il n'est donc pas forcément nécessaire de formaliser chaque délibération par un acte propre.*
- *Vous reprochez le fait que « des conventions » n'auraient pas « été soumises à l'approbation du Conseil d'administration ». Pourtant le Conseil d'administration de l'INTS s'est doté d'une commission des marchés à laquelle participe le contrôleur mais également un membre du conseil d'administration représentant la CNAMTS. Le conseil d'administration a fixé des seuils de consultation de cette commission ad hoc qui est consulté systématiquement pour tout marché/contrat dépassant ces seuils.*

Aussi, je considère que les critiques portant sur la gestion de l'INTS sont d'une part contestables quand on regarde la gestion rigoureuse actuelle de l'INTS et d'autre part inexactes par certains aspects.

Concernant enfin les considérations du point II-B-2 visant à « Pérenniser les missions de l'institut dans le cadre d'autres structures », je tiens à apporter les éléments suivants :

Il est mentionné que le fonctionnement interfacé mais non informatisé du CNRGS et de l'EFS autour des activités de la BNSPR génère des risques d'erreurs. L'INTS convient qu'une optimisation d'échanges informatiques des données immuno-hématologiques optimiserait les flux et sécuriseraient cette interface mais tient à souligner qu'aucune erreur n'a été rapportée ni à l'institut ni à l'ANSM par l'opérateur EFS et que l'EFS n'a jamais diligencé de mission spécifique

sur ce sujet, ce qu'il eût dû faire si cette interface avait été identifiée comme critique dans la cartographie des risques de l'établissement.

La totale gestion des sangs rares par l'EFS induirait aussi ipso facto une centralisation des expertises (disparition d'une expertise nationale indépendante).

Le rapport mentionne les formations délivrées par l'INTS ; il convient de préciser que l'INTS les a portées à un haut niveau de reconnaissance nationale et internationale francophone et qu'au-delà des personnels de santé de très nombreux professionnels de l'EFS et des autres agences (ANSM en particulier, mais aussi ARS et professionnels de l'hémovigilance) en ont également bénéficié.

En ce qui concerne le rapport IGAENR, il doit être mentionné qu'il ne préconise pas le détachement du CNRGS des autres départements opérationnels de l'INTS et ne préconise pas le seul rattachement des activités de formation et de recherche à un pôle hospitalo-universitaire. Il souligne au contraire que les activités de référence et d'expertise des départements de l'INTS (dont le CNRGS) sont fortement contributeurs d'une formation d'excellence et d'une recherche intégrée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU
LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES
BIOTECHNOLOGIES (LFB SA)**

Suite à votre demande, nous souhaiterions finalement n'ajouter qu'un point 4 dans la conclusion/recommandation du rapport de la filière :

« Afin de s'assurer de la pérennité et de l'efficience du système mis en place, mettre en place un comité de filière incluant les différents acteurs de la filière ».

2

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative

PRÉSENTATION

Créée en 1949 sous la forme d'une association de la loi de 1901 pour participer à la reconstruction du pays après la guerre grâce à une main d'œuvre qualifiée, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) a été transformée le 1^{er} janvier 2017 en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dénommé l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Son siège national est à la tête d'un réseau d'environ 200 sites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Membre du service public de l'emploi et opérateur de l'État, l'Afp exerce deux types d'activités. D'une part, elle assure des activités concurrentielles pour plus de 80 % de ses recettes, en matière de formation des demandeurs d'emploi à titre principal, ainsi que des salariés. D'autre part, elle est chargée de missions de service public dont le financement est assuré par une subvention versée par l'État. Ces missions concernent principalement la certification des titres professionnels du ministère du travail et la présence territoriale d'une offre de formation à destination des personnes éloignées de l'emploi.

Avec une moyenne de 145 000 stagiaires accueillis chaque année, un effectif de 8 227 équivalents temps plein en 2017 tous statuts confondus, et un chiffre d'affaires annuel d'environ 700 M€ qui représente 5 % de

celui de son secteur économique, l'Afpa est un organisme de formation professionnelle de premier rang²⁸¹.

Dans son rapport sur l'Afpa remis au Sénat en décembre 2013 en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances²⁸², la Cour avait relevé des perspectives financières défavorables, trouvant leur origine dans l'inadaptation de l'Afpa à un contexte bouleversé à partir de 2009. Ce dernier avait été, en effet, marqué par la décentralisation de la commande publique²⁸³ et l'entrée dans le champ concurrentiel de la formation professionnelle, à la suite d'un avis rendu en juin 2008 par le Conseil de la concurrence.

La Cour avait estimé que le plan dit de refondation, mis en œuvre à la fin de 2012 par la direction de l'association, constituait une dernière chance pour l'Afpa d'assurer sa pérennité. Elle appelait, en outre, l'État à expliciter sa stratégie afin de justifier le soutien financier qu'il avait apporté à l'Afpa.

Le contrôle réalisé par la Cour en 2018 montre que les difficultés financières se sont aggravées depuis 2013 et qu'elles auraient mis l'Afpa en situation de cessation de paiement à plusieurs reprises, si l'État n'était intervenu en lui versant des aides exceptionnelles, dans des conditions juridiques discutables. Les difficultés de l'Afpa résultent de l'absence de pilotage stratégique et d'une gestion défaillante, révélatrice d'une incapacité à réformer cette structure. Aussi, l'avenir de l'Afpa est-il désormais conditionné à la restructuration que l'actuelle équipe de direction souhaite mettre en œuvre d'ici 2020, les pouvoirs publics ayant enfin contraint l'organisme à tirer les conséquences de l'ouverture du marché à la concurrence.

²⁸¹ En 2014, seulement 1 % des 68 500 organismes de formation recensés ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 3 M€. Ils concentraient la moitié du chiffre d'affaires global du secteur d'activité et formaient 30 % des stagiaires.

²⁸² Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁸³ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux régions la définition et la mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ; elle leur a transféré, au plus tard le 31 décembre 2008, les compétences donnant lieu au financement et à l'organisation de stages de l'Afpa par l'État. Les régions sont ainsi devenues le premier donneur d'ordres de l'Afpa.

I - Un organisme de formation majeur mais déficitaire depuis dix ans

A - Un acteur reconnu dans le secteur de la formation professionnelle

L'Afpa est historiquement reconnue dans le secteur de la formation professionnelle comme un opérateur de référence en raison des effectifs massifs de stagiaires qu'elle accueille (145 000 en moyenne chaque année), de son savoir-faire dans le domaine pédagogique et des plateaux techniques dont elle dispose sur l'ensemble du territoire métropolitain. En effet, elle recourt à des formateurs ayant eu une première carrière professionnelle en entreprise pour assurer la transmission des compétences de façon concrète.

Par ailleurs, l'Afpa est un opérateur central de la politique du titre professionnel²⁸⁴ en accordant chaque année près de la moitié des 160 000 titres délivrés au nom du ministère du travail. Le taux de réussite à ces titres des candidats présentés par l'Afpa dépasse 80 %, soit cinq points de plus que le taux moyen de réussite de l'ensemble des candidats.

Au regard des taux d'insertion professionnelle des stagiaires, l'action de l'Afpa paraît globalement efficace. En 2017, 66 % des demandeurs d'emploi sortis d'un stage de formation suivi à l'Afpa ont accédé à un emploi au cours des six mois suivants et, parmi eux, 45 % à un emploi d'une durée d'au moins six mois. Ces résultats sont d'autant plus notables que les stagiaires de l'Afpa présentent majoritairement une faible qualification et sont, à ce titre, plus éloignés de l'emploi que d'autres publics. En comparaison, les statistiques de Pôle Emploi relatives à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi à l'issue d'une formation, tous organismes et types de formation confondus, montrent que moins de 60 % d'entre eux accèdent à un emploi dans les six mois²⁸⁵.

L'offre de services de l'Afpa a connu d'importantes évolutions avec la mise en place de parcours de formation personnalisés sous la forme de « modules » qui évitent notamment que les stagiaires ne suivent inutilement la totalité d'un parcours de formation. Cette démarche s'est

²⁸⁴ L'Afpa, au nom du ministère du travail, organise des sessions d'examens afin de délivrer des certifications professionnelles (ou titres professionnels) attestant que leurs titulaires maîtrisent les compétences permettant l'exercice d'un métier.

²⁸⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la formation des demandeurs d'emploi*, juillet 2018, 183 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

accompagnée d'une refonte des ressources pédagogiques en tirant parti du support numérique. Ce dernier permet de diffuser des outils pédagogiques aux formateurs et aux stagiaires.

Enfin, l'Afpa joue un rôle important dans la formation des moins qualifiés. En 2017, 66,2 % de ses stagiaires ont accédé à une formation correspondant à un premier niveau de qualification et 31,5 % des stagiaires de moins de 26 ans sont entrés en formation à l'Afpa sans détenir de qualification préalable. Récemment l'Afpa a développé de nouvelles offres de services, notamment en direction des jeunes en quête de projet professionnel, mais aussi des réfugiés.

Un dispositif d'intégration socio-professionnelle : le programme HOPE

Lancé sous la forme d'une expérimentation, le programme « hébergement, orientation, parcours vers l'emploi » (HOPE) est destiné depuis fin 2017 aux réfugiés de moins de 30 ans qui se trouvent en situation d'isolement. Il consiste à leur proposer une formation de neuf mois en y associant des prestations d'hébergement, de restauration et d'accompagnement socio-éducatif.

Les entreprises ont été directement impliquées, via les branches professionnelles ou les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)²⁸⁶. L'appariement du stagiaire et de l'entreprise s'est fait en amont de la formation et la localisation des formations a résulté de besoins identifiés dans des entreprises précises.

Le taux de réussite à la certification est élevé (85 %) et tous les stagiaires formés se trouvent en contrat de professionnalisation après une préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC).

Le coût du projet (19 M€) est supporté par l'État (ministères chargés du logement, de l'intérieur et du travail), Pôle emploi et les entreprises. 1 500 personnes bénéficient de ce programme. L'objectif est de tripler cet effectif dès 2019, après évaluation du dispositif.

²⁸⁶ Organismes chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle continue et de financer la formation des salariés et, à la marge, de demandeurs d'emploi.

B - Une dégradation accélérée des recettes d'exploitation

L'Afpa est en situation de déficit d'exploitation depuis l'ouverture du marché à la concurrence il y a dix ans. Cette tendance s'est amplifiée entre 2013 et 2017, avec une perte d'exploitation cumulée de 507,8 M€.

Tableau n° 1 : résultat d'exploitation de l'Afpa

En M€	Moyenne 2007-2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	955,2	798,6	792,3	750,7	801,8	780,3
Charges d'exploitation	1 007,9	888,5	887,4	867,1	904,1	884,4
Résultat d'exploitation	-56,7	-89,9	-95,1	-116,4	-102,3	-104,1

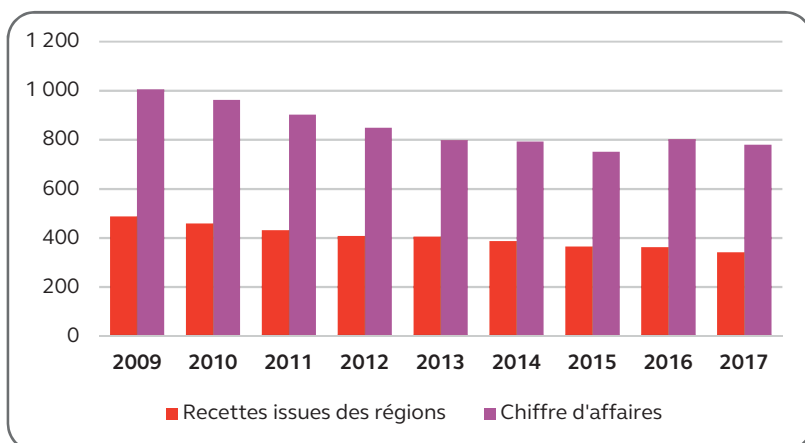
Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'Afpa

La dégradation de la situation financière de l'Afpa résulte de la nette contraction des recettes d'exploitation dont le montant annuel moyen au cours de la période 2013 à 2017 (784,7 M€) est de 18 % inférieur à celui de la période 2007 à 2012, sans maîtrise suffisante des dépenses dont le niveau était en moyenne de 886,3 M€ sur la période 2013-2017.

Deux tiers de cette réduction s'expliquent par la diminution du chiffre d'affaires réalisé avec les régions²⁸⁷ : 341 M€ en 2017, soit deux fois moins qu'avant le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en vertu de la loi du 13 août 2004 précitée.

²⁸⁷ Marchés publics, services économiques d'intérêt général, subventions ponctuelles pour financer les activités d'hébergement et de restauration.

Graphique n° 1 : recettes d'exploitation de l'Afpa issues de la commande régionale et chiffre d'affaires total (en M€)



Sources : Afpa et CGefi

La part de marché de l'Afpa dans la commande des régions a ainsi fortement décliné, en passant de 42 % en 2010 à 25 % en 2016. Certaines implantations territoriales de l'Afpa ont été particulièrement touchées, comme en Pays-de-Loire ou en Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans le même temps, la part de marché des groupements d'établissements secondaires publics (Greta) a augmenté (plus 20 % entre 2010 et 2016), de même que celle des organismes privés de formation, qui, en baissant leurs prix, ont accru leur compétitivité dans les réponses aux appels d'offres régionaux. L'Afpa n'a pas su anticiper ces bouleversements consécutifs à l'ouverture du secteur de la formation professionnelle à la concurrence, alors même que ses activités en direction des entreprises ne se sont pas développées. Par ailleurs, elle n'a pas limité ses pertes financières par une réduction suffisante de ses dépenses, qui sont restées en moyenne supérieures aux recettes de 100 M€ sur la période 2013-2017.

C - Un soutien financier de l'État massif et discutable

L'Afpa reçoit une subvention annuelle de l'État pour financer les missions de service public qui lui sont assignées : assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle par sa présence territoriale, mettre en œuvre l'ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, etc.

Cette subvention pour charges de service public s'est élevée à 110 M€ en 2017, soit environ 15 % des recettes de l'agence.

En outre, l'État a comblé, à plusieurs reprises, le déficit de trésorerie de l'Afpa en lui versant des aides financières – subventions « exceptionnelles », souscription d'obligations associatives pour recapitaliser l'association (voir tableau ci-dessous) – mais aussi par le gel puis le rééchelonnement des dettes fiscales et sociales (83 M€) ainsi que par l'étalement du règlement d'une partie des dettes locatives (32 M€ sur un total pouvant être estimé à plus de 150 M€).

Tableau n° 2 : mesures de soutien financier prises par l'État

Années	Mesure de soutien financier	Montant (en M€)
2013-2015	Souscription d'obligations associatives	200
2016	Subvention exceptionnelle	50
2017	Subvention exceptionnelle	33
2018	Subvention exceptionnelle	80

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et DGEFP (à la date du 25 octobre 2018)

À plusieurs reprises, la Cour a alerté l'État sur le risque que l'Afpa fait courir aux finances publiques, que ce soit dans les notes d'analyse de l'exécution du budget de la mission *Travail et emploi* ou dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce risque ne porte pas seulement sur les montants financiers.

Ainsi, le versement en 2016 d'une subvention exceptionnelle de 50 M€, dont l'objet était d'accompagner la transformation de l'Afpa en EPIC, a nécessité une réquisition du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, car ces crédits ne s'inscrivaient pas dans le cadre du financement du programme d'activités de service public prévu en loi de finances. De plus, des interrogations se posent sur la compatibilité de ces aides récurrentes avec le droit de la concurrence.

II - Un pilotage déficient et une gestion défailante

A - Une compétitivité pénalisée par des coûts de structure trop élevés

Une étude réalisée par l'Afpa en 2017 montre que, si ses activités dégagent une marge sur coûts directs proche de la moyenne des entreprises privées (28,4 %) ²⁸⁸, le déficit d'exploitation résulte des coûts de structure des centres de formation, des directions régionales et du siège national.

Tableau n° 3 : rentabilité économique de l'Afpa par domaine de formations et activités en 2016

En M€	Chiffre d'affaires	Marge sur coûts directs		Marge opérationnelle ²⁸⁹	
Bâtiment	213,8	67,7	31,7 %	- 13	- 6,1 %
Industrie	125,5	44,9	35,8 %	- 1,7	- 1,4 %
Tertiaire	222,4	78,8	35,4 %	- 10,8	- 4,9 %
Préparatoire	32,8	5,7	17,4 %	- 7,3	- 22,4 %
Unité mobile	0,03	0,003	10,0 %	- 0,008	- 26,7 %
EAD ²⁹⁰	0,5	- 1,6	- 320,0 %	- 1,8	- 360,0 %
Accompagnement	18,0	- 3,0	- 16,7 %	- 10,2	- 56,7 %
Hébergement	18,9	- 1,7	- 9,0 %	- 6,4	- 33,9 %
Restauration	30,2	- 2,9	- 9,6 %	- 14,0	- 46,4 %
Total	662,1	187,9	28,4 %	- 65,7	- 9,9 %

Source : Afpa

²⁸⁸ Le taux de marge des sociétés non financières s'est établi à 31,9 % en 2016 (source : Insee).

²⁸⁹ La marge opérationnelle se calcule en rapportant le résultat d'exploitation au chiffre d'affaires.

²⁹⁰ Enseignement à distance.

Les organismes privés de formation, concurrents de l'Afpa vis-à-vis des financeurs publics (régions, Pôle emploi principalement) et privés (entreprises, OPCA), présentent des coûts de structure moins élevés, ce qui leur permet d'accroître leur compétitivité dans un secteur où le prix unitaire de formation est un critère déterminant de sélection des prestataires.

Les dépenses de personnel de l'Afpa, qui ont connu une diminution de 7,8 % entre 2013 et 2017, représentaient 553,7 M€ en moyenne sur cette période, soit 62 % des charges d'exploitation. Ce poids s'explique notamment par une forte proportion de cadres (33 % des effectifs contre une moyenne de 14 % dans les organismes de formation professionnelle).

L'Afpa se distingue aussi de ses concurrents par une part importante d'agents en CDI (6 400 agents, soit 81 % des effectifs contre une moyenne de 68 %²⁹¹) et, à l'inverse, un moindre recours à l'intérim et aux emplois temporaires (2,6 % contre une moyenne de 16 %).

Par ailleurs, au sein des frais de fonctionnement (221,2 M€ en moyenne annuelle entre 2013 et 2017), les charges immobilières ont augmenté de 16,2 % entre 2013 et 2016, pour atteindre 13,6 M€. Malgré des tentatives pour rationaliser les implantations territoriales - par exemple, avec la création de centres de référence et d'expertise nationaux - la présence de l'offre de formation de l'Afpa sur tout le territoire métropolitain ainsi que les services associés d'hébergement et de restauration contribuent aussi à alourdir les dépenses de personnel, tout comme l'ensemble des charges de fonctionnement (charges immobilières, entretien des plateaux techniques, fournitures...).

La rationalisation coûteuse de l'immobilier de l'Afpa dans l'Est parisien

Si l'Afpa a cherché à rationaliser ses sites dans l'Est parisien à la suite de la recommandation de la Cour dans son rapport de 2013, cette démarche, faute d'être maîtrisée, s'est soldée par des surcoûts.

La double implantation du siège de l'Afpa a pris fin en septembre 2016. Les effectifs du site historique de La Noue ont été transférés progressivement dans la Tour T9 située à Montreuil-sous-Bois, à la suite de la détection d'amiante. Le site de Neuilly-sur-Marne a, pour sa part, été rendu à l'État.

²⁹¹ Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF), septembre 2017.

Le coût des loyers (hors taxes et hors charges) de la Tour T9 est de 3,2 M€ par an, soit un ratio moyen au mètre carré de 273 €, ce qui est supérieur au prix moyen de marché dans le secteur (188 €). Le bail a fait l'objet de trois renégociations (2013, 2015 et 2016) qui ont permis de faire passer la franchise de loyer de 167 K€ à 450 K€ par an et de réduire le coût annuel moyen de location à 247 € par mètre carré. Pour autant, la prise à bail de six nouveaux plateaux de la tour en 2016 afin de finaliser le transfert du siège social s'est accompagnée de travaux d'aménagement (réseaux informatiques et téléphoniques, cloisons) pour un montant total de 5,4 M€.

Le loyer payé pour le site de Montreuil est trois fois supérieur à celui que l'Afpa aurait dû verser à l'État (1,5 M€) sur le site de La Noue, pour lequel, au demeurant, un seul titre de recettes a été émis en 2011. Les travaux de désamiantage et de remise aux normes du site historique avaient été estimés à 15 M€.

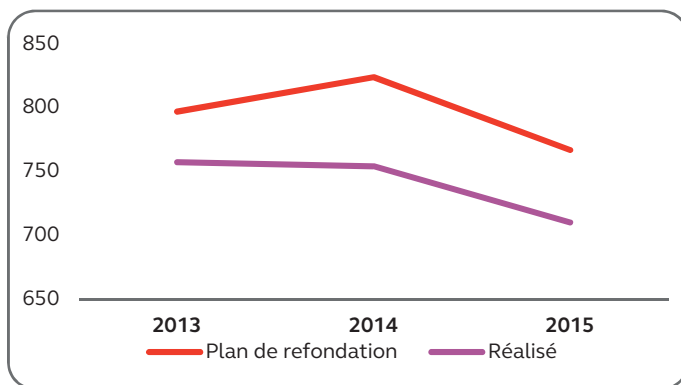
Deux implantations situées dans Paris *intra-muros* (Reuilly et Philippe Auguste), dont l'Afpa est locataire, ont été conservées en raison du cahier des charges de certains financeurs qui imposent que la formation des stagiaires se déroule à Paris.

B - Une gestion révélatrice d'une incapacité à s'adapter

Le plan dit de refondation, mis en œuvre par l'équipe de direction installée à la fin de 2012, retenait trois orientations : la transformation du modèle pédagogique de l'Afpa, le développement des activités commerciales et le redressement de la situation financière.

Actualisé en septembre 2014 pour tenir compte de la baisse du chiffre d'affaires, ce plan n'a pas fait l'objet d'un suivi à la hauteur des défis à relever. Aucun référent n'a été désigné au sein de l'organisme. Aucun tableau de bord n'a été élaboré pour conforter le pilotage de la démarche. Bien plus, les prévisions de chiffre d'affaires ont été systématiquement supérieures aux réalisations (de 7 % en moyenne et jusqu'à 9 % en 2014), ce qui conduit à s'interroger sur leur sincérité.

**Graphique n° 2 : comparaison entre les prévisions
et les réalisations de produits d'exploitation (en M€)**



Source : Cour des comptes

Certes, les efforts de gestion sur la masse salariale ont été réels. Les charges de personnel ont diminué de 7,5 % entre 2012 et 2015, sous le double effet du gel des rémunérations et de la baisse des effectifs (- 10,3 %)²⁹². Néanmoins, ils ont été remis en cause par les modalités de réponse de l'Afpa au plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en œuvre par l'État avec les régions et Pôle emploi en 2016 afin de doubler le nombre de formations au bénéfice des demandeurs d'emploi²⁹³. Un audit réalisé à l'été 2017²⁹⁴ a montré qu'en réalité, la rentabilité engendrée par ce surplus d'activité n'a été que marginale, en raison des dépenses supplémentaires que l'Afpa a engagées dans le même temps.

La rentabilité marginale du plan « 500 000 formations » pour l'Afpa

Entre fin 2015 et fin 2016, le surplus d'activité suscité par les commandes supplémentaires de formations auprès de l'Afpa peut être estimé à 50 M€, dont 39 M€ émanant de Pôle emploi et 11 M€ des régions. Toutefois, la mise en œuvre du plan a induit de nouvelles charges de fonctionnement, à hauteur d'environ 40 M€.

²⁹² En équivalents temps plein.

²⁹³ Ce plan s'est inscrit dans le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016. Il a été prolongé en 2017 pour un volume complémentaire de 180 000 formations. À ce sujet, voir la *communication de la Cour à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la formation des demandeurs d'emploi*, en juillet 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁹⁴ Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF).

Ce surplus de dépenses s'explique par une diminution des effectifs en contrats à durée indéterminée (CDI) qui a été inférieure à l'objectif du plan de refondation (223 équivalents temps plein (ETP), contre 336 prévus) et par le recrutement de 418 ETP en contrats à durée déterminée (CDD), pour un coût total de 29 M€. S'y ajoute une hausse des dépenses de sous-traitance de formation (+ 9 M€), de déplacement (+ 2,5 M€) et de petit outillage (+ 2 M€).

L'excédent brut d'exploitation dégagé par la participation de l'Afpa au plan « 500 000 formations » se situe donc entre 5 et 10 M€. Or, en 2016, le déficit d'exploitation de l'Afpa a atteint 102,3 M€ et l'État a été amené à verser une subvention exceptionnelle de 50 M€ pour éviter la cessation de paiement.

Quant à l'organisation de l'Afpa, ses défaillances n'ont pas été corrigées. Ainsi, quatre directions du siège national qui auraient dû constituer des acteurs centraux du plan de refondation, n'ont-elles pas pu assumer ce rôle.

La direction des affaires financières n'était compétente que pour les opérations comptables : la gestion de la trésorerie était externalisée auprès d'un cabinet conseil et le pilotage budgétaire, y compris les prévisions de recettes, relevait de la responsabilité des directions régionales et de la direction générale.

Faiblement dotée en effectifs et en compétences, la direction de l'audit n'a mené aucun chantier d'envergure pour réduire les dépenses ou pour sécuriser les procédures.

La direction des ressources humaines s'est limitée à gérer, au fil de l'eau, les départs volontaires et à négocier les ruptures conventionnelles individuelles, les procédures de recrutement lui ayant échappé. En effet, si une cellule nationale a existé entre 2012 et 2015, la liberté de recruter a été à nouveau accordée aux directeurs régionaux en 2016, avant une reprise en main par la nouvelle direction générale en 2017.

Enfin, la direction du développement commercial, n'a pas été organisée selon les standards en vigueur dans les entreprises privées. Pour les agents commerciaux, aucun système d'intéressement à la prospection de nouveaux clients n'a été mis en place, au détriment de l'efficacité de la politique commerciale et de l'attractivité des postes concernés. En l'absence de démarche impulsée au siège national par la direction du développement commercial, chaque direction régionale a développé ses propres outils pour analyser ses perspectives de marché local.

C - Une absence prolongée d'arbitrages stratégiques

Dans son rapport de 2013, la Cour avait souligné la nécessité d'explicitier la stratégie de l'État vis-à-vis de l'Afpa. En réalité, le soutien financier de l'État n'a pas été conditionné, faute d'arbitrages des pouvoirs publics sur les propositions des administrations, à des mesures de restructuration qui auraient dû être imposées à l'Afpa. Si l'État n'exerçait pas de tutelle, il détenait les leviers financiers propres à exiger et obtenir ces mesures. Or, pendant des années, l'action de l'État s'est limitée à éviter à l'Afpa une cessation de paiement.

Le changement de statut de l'Afpa a rendu une telle faillite impossible ; l'établissement ne peut désormais être placé en procédure collective, contrairement aux personnes morales de droit privé²⁹⁵. Jusqu'en 2018, l'État s'est donc contenté de soutenir financièrement l'Afpa, faisant peser une charge croissante sur les finances publiques.

Un changement de statut juridique qui a nécessité deux ans

La transformation de l'Afpa en établissement public industriel et commercial (EPIC) a été prévue par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dont l'article 39 autorisait le Gouvernement, par voie d'ordonnance et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre les mesures pour procéder à la création d'un EPIC chargé d'exercer les missions assurées par l'Afpa, pour définir les conditions de dévolution d'actifs immobiliers de l'État à cet établissement et pour préciser les conditions de transfert des biens, droits et obligations de l'Afpa à cet établissement.

Une procédure informelle de pré-notification a été engagée par les autorités françaises auprès de la Commission européenne en juillet 2016. L'attention de la Commission européenne a porté sur l'absence de garantie implicite illimitée au bénéfice de l'Afpa, le périmètre des missions de service public ouvrant droit à compensations et l'incessibilité du patrimoine dévolu à l'Afpa pendant la durée de la mission de service public. Les travaux préparatoires se sont conclus par l'adoption de l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes et la publication de l'arrêté du 28 novembre 2016 relatif à la liste des 116 biens immobiliers transférés. En complément des missions de service public assurées par l'EPIC, l'Afpa est chargée de participer à la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi et des salariés, à travers deux filiales consacrées respectivement à ces deux publics. La mise en œuvre opérationnelle des deux filiales, initialement prévue au 1^{er} juin 2017, a été reportée en janvier 2018.

²⁹⁵ Code du commerce, articles L.631-2 et L.640-2.

En 2016, la Cour soulignait que « *la transformation de l'Afpa en EPIC n'est pas de nature à résoudre les difficultés financières auxquelles cet organisme est confronté depuis plusieurs années, à défaut d'une véritable réflexion sur son modèle économique* »²⁹⁶.

Malgré la mobilisation à la fin de 2017 d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour un coût de 0,6 M€ hors taxes, la signature du contrat d'objectifs et de performance n'était toujours pas intervenue, deux ans après la transformation de l'Afpa en EPIC²⁹⁷. Or, ce document qui est obligatoire pour tout opérateur de l'État, devait permettre de définir un modèle économique pérenne, d'arbitrer les conditions d'une restructuration en profondeur de l'établissement public et de déterminer les modalités de versement et de contrôle de la subvention pour charges de service public versée par l'État.

En outre, les conditions de dissolution de l'Afpa en tant qu'association exposent l'établissement public à deux risques financiers : l'apurement des dettes sociales, fiscales et domaniales pour un montant global de 233 M€ ; le coût de la remise en état des 116 biens immobiliers transférés au moment de la création de l'EPIC, soit 1,4 Md€ selon une première estimation réalisée par les services techniques de l'Afpa²⁹⁸.

**Tableau n° 4 : coûts de remise en état
du patrimoine immobilier de l'Afpa**

	Coût en M€
Normes environnementales Grenelle (performance énergétique)	781
Accessibilité	117
Désamiantage	116
Plan de maintenance immobilier	410
Total	1 424

Source : Afpa – 2016

²⁹⁶ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission *Travail et emploi*.

²⁹⁷ Sa signature serait prévue au premier semestre 2019.

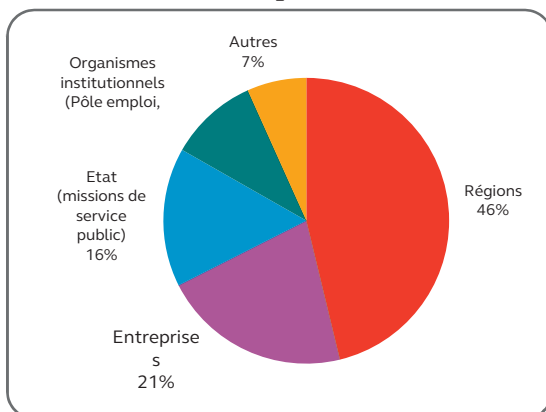
²⁹⁸ L'Afpa indique que ce chiffrage a été réalisé à l'occasion d'un audit en 2009, selon une méthode ancienne utilisant des ratios au m². Elle souligne que, en 2016, dans le cadre d'un autre audit, le coût de remise en état des bâtiments classés a été estimé à 730 M€.

III - Un avenir conditionné à une restructuration de grande ampleur

A - Des perspectives d'activité peu favorables à moyen terme

Les recettes de l'Afpa reposent environ pour moitié sur la commande publique régionale.

**Graphique n° 3 : composition des recettes
de l'Afpa en 2017**



Source : Cour des comptes, d'après le rapport de gestion 2017 de l'Afpa
*Agefiph : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle
des handicapés. Créée en 1987, elle finance des actions afin de favoriser
l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

La diminution du chiffre d'affaires de l'Afpa, continue entre 2013 et 2017, va se poursuivre. En effet, l'impact de la perte de marchés régionaux n'est pas encore totalement perceptible, car il se trouve partiellement masqué par la prolongation en 2017 des commandes passées dans le cadre du plan conjoncturel « 500 000 formations supplémentaires »²⁹⁹.

Or, dans la situation actuelle, il n'existe aucune perspective de croissance suffisante pour imaginer compenser les pertes de recettes liées aux commandes décroissantes des régions.

²⁹⁹ Malgré la prolongation du plan « 500 000 », les ressources en provenance des régions ont encore diminué de 20 M€ en 2017.

Ainsi, l'activité de formation des salariés des entreprises dégage-t-elle un chiffre d'affaires deux fois inférieur à celui des régions et qui a diminué de 13,6 % depuis 2013. Si des efforts ont été déployés par l'Afpa pour mieux répondre aux besoins des entreprises, notamment en leur proposant des formations de plus courte durée, les perspectives de développement restent étroites dans ce domaine.

S'agissant des missions de service public, les prestations nouvelles, telles que le programme HOPE ou l'appui au conseil en évolution professionnelle³⁰⁰ qui est financé dans le cadre du plan d'investissement compétences, n'induiront que des recettes sans doute limitées.

Aussi l'activité de l'Afpa devrait-elle encore décroître à court terme pour s'établir à un point bas en matière de recettes à environ 600 M€ en 2020, soit -24,5 % par rapport à la moyenne annuelle 2013-2017. Cette baisse des recettes exige une réduction drastique des dépenses afin de restaurer la compétitivité de l'agence. Elle nécessite également que l'Afpa se concentre sur son cœur de métier, c'est-à-dire les actifs en transition professionnelle et ceux les plus éloignés de l'emploi, afin de rétablir sa part de marché dans ces secteurs.

B - Des choix immobiliers à opérer, une réduction impérative des dépenses de personnel

Face à ces perspectives peu favorables, l'actuelle direction de l'Afpa vient d'engager une réforme appelée plan de transformation, à la suite d'arbitrages rendus par les pouvoirs publics au second semestre 2018. Cette démarche qui, à l'évidence, aurait dû être engagée beaucoup plus tôt, vise un excédent brut d'exploitation (hors dettes et investissements) positif fin 2020.

Le premier chantier prévu par le plan de transformation a trait au patrimoine immobilier. La Cour avait souligné en 2013 que l'Afpa n'avait pas les moyens d'entretenir le patrimoine mis à disposition à l'époque par l'État. Dans le rapport de préfiguration de l'EPIC³⁰¹, l'IGAS et l'IGF préconisaient un transfert fractionné afin de supprimer les sites inutiles ou requérant de lourds travaux. La transformation de l'Afpa en EPIC s'est accompagnée de la dévolution de 116 biens immobiliers, soit 80 % des sites appartenant à l'État³⁰², pour une valeur totale de 410 M€.

³⁰⁰ Programme « Prépa compétences » en appui à Pôle emploi, visant à accompagner chaque année 30 000 demandeurs d'emploi dans l'élaboration de leur projet professionnel (découverte des métiers, analyse des compétences acquises et des écarts à l'entrée en formation qualifiante).

³⁰¹ Août 2015.

³⁰² Les autres sites ont été fermés.

L'Afpa doit adapter son patrimoine à son niveau d'activité, et, par conséquent, fermer les sites de formation qui sont déficitaires ou peu rentables. La sélection des sites doit également tenir compte de la possibilité de développer une offre de formation mobile et des opportunités de dégager des recettes complémentaires, par exemple, en louant des espaces de formation à d'autres organismes de formation.

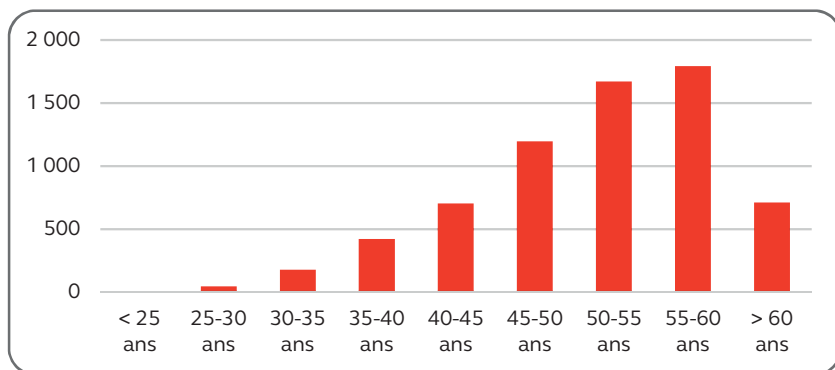
Le plan de transformation prévoit que 38 centres³⁰³ seraient fermés. La question se pose toutefois de l'avenir de ces sites. En cas de cession immobilière, leur vente permettrait de bénéficier de recettes exceptionnelles qui, selon l'ordonnance du 10 novembre 2016, pourraient financer des investissements liés à l'exercice des missions de service public. Il restera toutefois à trouver des acheteurs pour ces locaux dont la qualité et l'état d'entretien sont très disparates. En outre, le transfert des activités des centres appelés à fermer vers les sites maintenus nécessitera un pilotage particulièrement étroit.

Depuis sa transformation en EPIC, l'Afpa est mieux armée pour assumer ses responsabilités dans le domaine immobilier. Elle s'est dotée d'une direction de l'immobilier, d'une commission nationale des investissements et d'un comité de pilotage et de suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Ce schéma, décisif pour l'avenir, doit impérativement être établi au plus vite, en relation avec le futur contrat d'objectifs et de performance.

Le second chantier prévu par le plan de transformation consiste à diminuer les charges de personnel. Un plan de sauvegarde de l'emploi devrait être négocié d'ici mars 2019 avec les partenaires sociaux.

L'Afpa mise sur 600 départs à la retraite d'ici 2020 qui ne seraient pas remplacés. Cette démarche s'inscrit dans un contexte démographique favorable car la pyramide des âges montre que, fin 2017, l'âge moyen des salariés de l'Afpa est de 57 ans.

³⁰³ Dont 13 sites principaux sur les 112 existants à ce jour et 25 implantations secondaires appelées centres associés sur les 94 existants à ce jour.

Graphique n° 4 : pyramide des âges à fin 2017

Source : Afpa, bilan social 2017

En tout, 1 541 postes en CDI seraient supprimés à horizon 2020 et 603 postes en CDI créés³⁰⁴, ce qui, outre des reconversions d'agents concernés, induira inévitablement des procédures de licenciement dont les coûts devront être maîtrisés.

C - Une restructuration à engager sans délai et avec l'appui exigeant de l'État

Après une décennie d'atermolements coûteux pour les finances publiques, l'Afpa a enfin engagé un plan de transformation qui devrait s'achever en 2020.

Il est, bien évidemment, difficile d'anticiper les résultats de ce plan et, plus encore, d'apprécier si les mesures prévues de réduction des charges de personnel et de rationalisation des implantations territoriales s'accompagneront d'une amélioration de la rentabilité grâce à un pilotage plus stratégique du chiffre d'affaires. L'incertitude demeure forte sur la place qu'occupera l'Afpa dans les commandes de Pôle emploi et des régions dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

D'ici 2020, l'établissement public connaîtra forcément une phase délicate qui nécessitera en son sein une gouvernance et une organisation renforcées, mais également un accompagnement étroit et vigilant de la part de l'État.

³⁰⁴ Pour partie en raison du report partiel d'activité des centres fermés vers les autres centres.

À l'échelon local, la nécessité de mieux répondre aux besoins des salariés, des entreprises et des branches professionnelles devrait conduire à développer des services innovants, ce qui pourrait militer en faveur d'une responsabilisation accrue des implantations régionales, sous réserve toutefois d'un pilotage national effectif.

Ainsi, à l'échelon national, les directions responsables des finances, des ressources humaines, de l'audit et du développement commercial doivent-elles voir leurs missions et modalités de fonctionnement revues afin qu'elles puissent pleinement contribuer à la mise en œuvre de la transformation de l'agence.

L'État doit, pour sa part, pleinement assumer son rôle de tutelle en accompagnant la transformation de l'Afpa. À ce titre, toute nouvelle aide financière qu'il lui verserait, devra être conditionnée à un échéancier exigeant et précis en vue du rétablissement à court terme de la situation financière de l'agence.

En effet, le soutien de l'État exige des contreparties et, à ce titre, le contrat d'objectifs et de performances qui reste à conclure dès que possible entre l'Afpa et l'État doit impérativement s'accompagner de la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance, comme c'est, au demeurant, le cas pour tout opérateur de l'État.

Ce dispositif consiste à définir la stratégie de l'Afpa en fonction des attentes de l'État et au regard des évolutions du secteur de la formation professionnelle. Pour ce faire, il doit identifier des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels et des indicateurs de résultats, dont certains pourraient être repris dans les documents budgétaires de la mission *Travail et emploi*, à l'instar de ce qui se pratique pour Pôle emploi.

Enfin, si les dettes sociales et fiscales ont fait l'objet d'un plan d'étalement, il reste à traiter la dette patrimoniale créée par le non-paiement des titres d'occupation du domaine public par l'association jusqu'à sa transformation statutaire et à la dévolution du patrimoine de l'État le 1^{er} janvier 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après une décennie perdue, de très lourdes incertitudes pèsent sur la pérennité de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes : soit, comme le prévoit son plan de transformation, elle évolue en profondeur en tirant toutes les leçons de la baisse de son activité ; soit elle est vouée à disparaître, compte tenu des risques juridiques et financiers auxquels elle expose l'État.

Au-delà des erreurs de gestion et de l'absence d'arbitrages stratégiques de la part de l'État, l'Afpa constitue un cas éclairant des effets sur un opérateur des mutations du marché de la formation professionnelle. Ce dernier est désormais marqué par une décentralisation de la commande de formation qui l'a profondément bouleversé, et par une concurrence exacerbée entre organismes de formation publics et privés.

Malgré les mesures récemment décidées pour réduire les charges de personnel, pour adapter l'offre de services et pour rationaliser le parc immobilier, l'avenir de l'Afpa est loin d'être assuré, au moment même où l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels - au premier rang, celui des actifs les plus éloignés de l'emploi - demeure une préoccupation forte comme en témoigne le plan d'investissement dans les compétences lancé fin 2017.

Aussi, une restructuration de grande ampleur, à mener sans délai, est-elle indispensable pour redresser la situation de l'Afpa, ce qui exige également qu'au cours de ce processus, l'État exerce pleinement son rôle de tutelle sur cet établissement. Dans ce cadre, la Cour formule trois recommandations :

- 1. (Afpa) appliquer en totalité les mesures de réduction des dépenses et de rétablissement financier prévues par le plan de transformation ou demandées par l'État ;*
 - 2. (Afpa) revoir le modèle économique pour le rendre compétitif et restaurer la rentabilité dans un environnement concurrentiel où la part de marché devrait encore se réduire ;*
 - 3. (État) conditionner toute nouvelle aide à des objectifs précis de résultat financier à atteindre à court et moyen termes et, en cas de non-atteinte de ces objectifs, envisager la fermeture de l'établissement.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	328
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.....	328

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du travail
Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage pour l'essentiel votre état des lieux sur l'Afpa dont la situation financière n'a cessé de se dégrader depuis dix années malgré le soutien continu de l'État. La nouvelle direction de l'Afpa a élaboré un plan de transformation de large envergure que l'État soutient afin de restaurer la soutenabilité économique et financière de l'établissement de manière pérenne.

Ce plan sans précédent repose sur une stratégie crédible de transformation de l'Afpa et une responsabilisation accrue de la gouvernance renouvelée du groupe. Il aura pour corollaire le recentrage de l'agence sur la partie la plus utile socialement et soutenable économiquement de l'outil de formation. Il se traduira, dans un premier temps, par un recul du chiffre d'affaires de l'Afpa et donc par une baisse de la pression concurrentielle de l'agence sur le marché ouvert de la formation professionnelle. Ses modalités précises dépendront de l'issue des négociations avec les partenaires sociaux qui devraient aboutir en 2019.

Cette évolution doit s'accompagner, comme vous le préconisez, d'un suivi scrupuleux par l'État de la mise en œuvre effective et de l'atteinte dans les délais prévus des différents objectifs afférents aux chantiers de transformation. Un contrat sera ainsi conclu entre l'Afpa et l'État au cours du premier semestre 2019. Il définira notamment la trajectoire de redressement de l'agence, condition du soutien de l'État. L'État sera particulièrement attentif au respect de ses clauses afin que la pérennité de l'Afpa puisse être garantie au-delà des effets bénéfiques, mais temporaires, du plan d'investissement dans les compétences.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

En tant qu'établissement public, l'AFPA est au service des politiques publiques de l'emploi et de la formation. L'agence joue un rôle essentiel dans le soutien des politiques publiques liées à l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, à la mixité des métiers et à l'égalité d'accès à la formation sur les territoires. En tant que membre du Service Public de l'Emploi, elle porte une démarche d'utilité sociale en participant à la lutte contre l'exclusion des individus, les inégalités sociales et les discriminations, en contribuant au développement économique des territoires et des entreprises.

Comme la Cour le note avec justesse, l'établissement public obtient aujourd'hui des résultats remarquables en termes d'insertion professionnelle, avec un taux d'accès à l'emploi de ses stagiaires de l'ordre de 66 %, supérieur à la moyenne constatée des autres organismes alors même qu'elle accueille en majorité des publics souvent plus éloignés de l'emploi que ses concurrents. L'agence contribue par ailleurs aux missions de service public portées par le ministère du travail, via par exemple une présence sur l'ensemble du territoire national et une expertise très fine de l'analyse du travail et de l'évolution des métiers et des compétences.

De par les missions de service public qui lui sont aujourd'hui confiées par l'État, ainsi que par son impact sur l'insertion professionnelle au niveau national du fait de l'importance du nombre de stagiaires (plus de 140 000 par an) qu'elle forme et qu'elle accompagne, je suis convaincue que cet établissement public continuera d'apporter une véritable plus-value dans le paysage de la formation professionnelle pour les années à venir.

Toutefois, je partage l'analyse de la Cour relative à la situation économique et financière très critique de l'AFPA sur la période examinée. L'AFPA a souffert de deux phénomènes : la dégradation de sa compétitivité vis-à-vis de certains concurrents publics ou privés et l'inadéquation croissante entre son implantation, le contenu de son offre et les besoins du marché. La baisse des effectifs des formateurs résultant de la baisse de l'activité a mécaniquement accru le poids des charges fixes, grevant encore davantage sa rentabilité et sa compétitivité. En sus des problématiques d'exploitation, l'ampleur de son dispositif de production exige, comme le souligne la Cour, des investissements lourds venant aggraver ses difficultés de trésorerie. Les plans stratégiques qui se sont succédés depuis 2012 n'ont pas permis d'améliorer la situation économique et financière de l'agence.

Cette situation de grande difficulté ne peut être maintenue durablement puisqu'elle obère les capacités du groupe à maintenir son activité opérationnelle à moyen terme, à sécuriser ses marchés existants et à assurer son rebond par un développement axé sur son ADN.

Pour répondre à ces enjeux, l'AFPA doit se réinventer dans un contexte de profonde mutation du secteur de la formation professionnelle ; les orientations stratégiques votées par son conseil d'administration le 4 avril 2018 ont permis de poser un cadre de nature à sauvegarder sa compétitivité et à assurer sa pérennité. J'en rappelle ci-après les principaux éléments :

- *S'appuyer sur sa mission d'utilité sociale pour accompagner les politiques publiques d'inclusion sociale et d'émancipation par le travail : ainsi que le recommande la Cour, l'AFPA se recentre sur sa mission de formation et d'accompagnement des actifs fragiles vulnérabilisés par l'absence de compétences qualifiées, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou salariés faiblement qualifiés.*
- *Passer d'une offre de catalogue à la proposition de solutions adaptées et innovantes aux nouveaux besoins du marché et des territoires, aux nouveaux enjeux des ressources humaines des entreprises et aux nouveaux usages de la formation par les personnes. L'AFPA doit se mettre en capacité de proposer des solutions envisageant la globalité des besoins depuis l'accompagnement jusqu'au retour à l'emploi.*
- *Ouvrir ses centres à l'écosystème « accompagnement-formation-emploi » par une démarche d'innovation sociale nommée « Le Village de l'AFPA ». Cette démarche consiste à proposer aux opérateurs de cet écosystème d'utiliser le foncier disponible de l'agence pour créer des tiers-lieux de l'insertion professionnelle et ainsi devenir un lieu et un acteur de la cohésion sociale et territoriale et faire de ses centres des lieux d'émancipation, d'encouragement et d'entraînement à l'entrepreneuriat, à l'initiative citoyenne, et des plateformes d'incubation et d'accélération de projets d'utilité sociale.*
- *Renouveler le contrat social pour redonner un sens individuel et collectif aux missions de l'AFPA en proposant un nouveau modèle, adapté aux enjeux de la formation professionnelle d'aujourd'hui et de demain. Ce nouveau contrat social doit notamment permettre d'investir dans le nécessaire maintien et le développement des compétences de nos équipes et de proposer de nouvelles organisations du travail plus en adéquation avec les attentes du marché et de nos salariés.*
- *Viser la performance organisationnelle en optimisant les structures du siège et des régions et en remplaçant le centre de formation au cœur de sa politique de développement. Ces nouveaux principes dessinent les contours d'une organisation déconcentrée accompagnée de responsabilités clarifiées avec des centres organisés autour de l'accueil, du conseil, de l'accompagnement et de la formation-qualification ; des directions régionales renforcées dans leur rôle de développement et d'initiatives territoriales ; un siège au service et en appui des centres et des régions, assurant, dans le cadre d'un dialogue de gestion renouvelé, un contrôle renforcé sur le pilotage économique et financier.*

C'est dans le cadre des orientations stratégiques rappelées ci-avant qu'un projet de plan de transformation a été présenté au comité central d'entreprise ainsi qu'au conseil d'administration de l'AFPA le 18 octobre

2018. Il est actuellement en cours de discussion avec nos instances représentatives du personnel.

Ce projet prévoit une évolution en profondeur du modèle économique de l'agence, qui se traduira par des déplacements et regroupements de centres et par l'optimisation des fonctions supports au siège et en régions.

En parallèle, l'AFPA prévoit de se retirer des formations qui ne répondent plus aux besoins des territoires, d'adapter les plateaux techniques et son organisation pédagogique à la volumétrie de la demande et de rationaliser son parc immobilier en réduisant les surfaces inutilisées. L'AFPA fermerait ainsi 13 centres sur 112, qui ne trouvaient plus leur demande ainsi que 25 centres associés. Elle transformerait ses autres centres afin d'être plus ouverts sur leur territoire et plus en capacité de répondre à la demande de formation des demandeurs d'emploi, grâce notamment au développement d'une offre mobile et innovante.

Ce plan de transformation envisage à ce jour la suppression de 1 541 postes, la création de 603 postes et la modification de 454 postes sur les 6 483 postes en CDI que compte aujourd'hui l'agence. Concernant l'accompagnement social des personnels dont le poste serait directement concerné par ce projet de réorganisation, l'AFPA est déterminée à privilégier au maximum la mobilité et la formation interne et s'efforcera de proposer une solution pour chaque collaborateur concerné.

Sur le plan économique, ce projet vise à assurer le rétablissement financier de l'agence, accompagné d'un repositionnement stratégique et d'une évolution de son modèle économique qui lui permettront de retrouver sa compétitivité dans un secteur particulièrement concurrentiel et en forte mutation. Ce projet répond également à ma conviction que l'AFPA porte une utilité sociale qui rend nécessaire la pérennisation de cet instrument efficace au service des politiques publiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.



3

La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances

PRÉSENTATION

Si elle s'inscrit dans un cadre défini au niveau national, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2017³⁰⁵, dans un contexte de réduction de leurs marges de manœuvre, cette gestion constitue l'un des leviers pour mieux maîtriser leur situation financière.

L'absence de réformes appropriées peut être lourde de conséquences. Le cas de la commune de Bobigny, préfecture de la Seine-Saint-Denis (93), en a longtemps été l'illustration : cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants a été contrôlée à trois reprises par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France et a fait l'objet de trois rapports publiés entre 2010 et 2018. De longue date, les ressources humaines ont constitué le principal point de fragilité de sa gestion, autorisant la chambre à employer le terme de « pilotage à vue » et à formuler, dès son rapport de 2010, pas moins de dix recommandations.

Lors du contrôle conduit par la chambre régionale en 2017, ces recommandations n'avaient toujours pas été mises en œuvre. La commune avait peu modernisé sa fonction « ressources humaines ». La masse salariale par habitant, particulièrement élevée par rapport à celle des communes comparables, a privé la collectivité de marges de manœuvre financières, pourtant indispensables. En outre, les deux derniers contrôles de la chambre régionale ont mis en lumière de nombreuses irrégularités affectant la gestion du personnel communal.

Dans ce contexte, la commune s'est appuyée sur le rapport de la chambre régionale publié en 2018 pour engager un plan d'action.

³⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La persistance durable de défaillances dans la gestion des ressources humaines de Bobigny (I) rend impérieuse, conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes, la mise en œuvre de mesures correctives structurelles (II).

I - Une gestion des ressources humaines durablement défaillante

Les faiblesses qui affectent de longue date la gestion du personnel de Bobigny tiennent au positionnement inadapté de la direction des ressources humaines, à l'absence d'outils de pilotage et à l'insuffisance des réformes (A). La commune a commencé à combler certaines de ces lacunes à partir de 2014, sans parvenir à des résultats suffisants. En particulier, les recrutements de contractuels restent entachés de nombreuses irrégularités (B).

A - Un « pilotage à vue » depuis les années 2000

Longtemps dépourvue de toute dimension stratégique, la gestion du personnel communal a été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion. Peu de réformes ont été engagées comme en attestent l'absence d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, ainsi que le maintien d'un régime indemnitaire obsolète.

1 - Une absence de stratégie

La direction des ressources humaines de la commune de Bobigny a longtemps été organisée pour assurer le seul exercice des fonctions administratives : paye, recrutement, formation et santé au travail. Orientée vers l'accomplissement de ces tâches récurrentes pour plus de 1 200 agents, elle ne disposait pas d'emploi affecté au pilotage des réformes.

Faute d'impulsion, la commune de Bobigny n'a pas déployé une véritable politique des ressources humaines. Les questions stratégiques, qu'il s'agisse de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), de la sécurisation des recrutements et de la gestion des agents, de la mise à jour du régime indemnitaire, des départs en retraite

à venir³⁰⁶ ou de l'évolution de la masse salariale, sont ainsi restées sans réponse.

Dans ce contexte, un dialogue social singulier s'est instauré, accordant une large place à la cogestion. Les actes de gestion ont été présentés en comité technique sans jamais faire l'objet d'une adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT).

En outre, alors que plusieurs élus et agents communaux exercent des responsabilités dans des associations financées par la commune, les règles en matière de prévention des conflits d'intérêts se sont révélées mal connues et mal appliquées.

2 - Un pilotage insuffisant

Le contrôle conduit en 2017 par la chambre régionale des comptes a révélé que la commune de Bobigny ne s'était jamais dotée des outils nécessaires au pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale. Des éléments clés de la carrière des agents n'étaient toujours pas suivis comme, par exemple, le rapport entre le nombre d'agents éligibles à une promotion et le nombre d'agents effectivement promus. Il n'y avait pas non plus de tableaux de bord ni de fichiers de suivi des absences ou des heures supplémentaires.

Il n'existait aucune articulation entre la direction des finances et la direction des ressources humaines, cette dernière étant autonome dans la réalisation de ses prévisions budgétaires et dans le suivi de l'exécution de la masse salariale. La commune n'était toujours pas capable d'identifier et d'analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale tels que les recrutements, les départs, le glissement vieillesse-technicité (GVT) ou l'effet des réformes indiciaires ou indemnitaires.

En l'absence d'une approche de moyen et long terme, la gestion des ressources humaines communales se caractérisait par l'absence de réforme significative au-delà de la déclinaison des décisions arrêtées au niveau national. Les errements du déploiement des badgeuses l'illustrent : la commune s'est dotée des équipements et du logiciel correspondant en 2011 mais, à ce jour, moins d'un agent sur sept « badge » alors que l'existence

³⁰⁶ 5 % des agents communaux entre 2018 et 2020.

de moyens de contrôle automatisés conditionne le versement d'heures supplémentaires.

3 - Un régime indemnitaire obsolète

La commune de Bobigny n'a jamais tenu compte de la manière de servir de ses agents pour établir leur rémunération. Les deux primes du régime indemnitaire en vigueur susceptibles d'y contribuer sont en réalité utilisées comme des éléments fixes de rémunération. Ne s'étant dotée ni de la prime de fonctions et de résultats (PFR) ni du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), alors qu'elle y était tenue, la ville se prive d'outils pour aménager les rémunérations en fonction des résultats.

Mis en place pour l'essentiel entre 1991 et 2004, le régime indemnitaire n'a guère évolué depuis. Plutôt que de le réformer en profondeur, la commune a parfois dévoyé certains dispositifs, comme les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les astreintes ou la nouvelle bonification indiciaire, afin d'attribuer des compléments de rémunération. La prime annuelle servie à ses agents reste versée sans base juridique valide.

En matière de rémunération, la commune s'est concentrée sur la transposition de réformes nationales telles que la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Cette absence de réforme indemnitaire tient sans doute autant aux particularités du dialogue social qu'à la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières ont été réduites non seulement par la déclinaison locale des réformes décidées au niveau national mais aussi par le choix de la commune de ne pas actionner des leviers de productivité tels que les effectifs, le temps de travail ou la recherche de performance.

La faible lisibilité et l'obsolescence du régime indemnitaire peut constituer un frein aux recrutements. Face à la difficulté de recruter des cadres, la commune a eu recours à des cabinets spécialisés, avec des résultats inégaux. Plusieurs postes de direction correspondant à des cadres d'emplois de fonctionnaires sont occupés par des contractuels.

B - Des irrégularités persistantes malgré quelques améliorations

La commune s'est engagée dans une reprise en main de sa gestion des ressources humaines en 2014 sans toutefois que des résultats tangibles et pérennes aient pu être observés lors du dernier contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2017. Dans le même temps, de nouvelles irrégularités ont affecté le recrutement et la rémunération des contractuels.

1 - L'effet incertain des premières mesures prises de 2014 à 2017

Sur les dix recommandations formulées par la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2010, seulement trois ont été mises en œuvre. Elles concernaient les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ainsi que l'attribution et le contrôle des véhicules de service. Ces contrôles ont permis de dégager des économies, puisque les consommations moyennes de carburant ont été divisées par deux depuis 2010, mais celles-ci ne représentent qu'une faible part du budget de la collectivité.

À compter de 2014, à la suite d'un changement de majorité, la commune a adopté des mesures de redressement. D'une part, elle a mis en place une cellule de reclassement de la cinquantaine d'agents qui ne se présentaient plus sur leur lieu de travail. D'autre part, dès 2016, le maire a fixé aux directeurs et chefs de service un objectif de stabilisation, voire de réduction des dépenses de personnel. Pour les y aider, ils reçoivent désormais des tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs.

Ces mesures, qui témoignent d'une prise de conscience des enjeux liés à la gestion des ressources humaines, ont commencé à produire leurs effets mais n'ont pas permis à la commune d'infléchir la trajectoire haussière de ses charges de personnel. La masse salariale, après une légère diminution de 0,6 % en 2016, due principalement à des vacances de postes, a augmenté de 4,7 % en 2017. Seule une partie de cette augmentation tient à des effets de périmètre, comme la remunicipalisation de l'activité des centres de loisirs et de vacances et la création d'une police municipale. Le cadrage budgétaire décidé en 2016 ne s'appuyait pas sur des mesures structurelles.

En outre, le pilotage des effectifs et de la masse salariale reste défaillant. Depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne

suit plus les affectations de ses agents. Seul est mis à jour un tableau des emplois par grades et par filières, trop incomplet pour permettre le pilotage précis de la masse salariale. De ce fait, les prévisions budgétaires concernant les charges de personnel sont imprécises alors que les évolutions de ce poste de dépenses sont aisément modélisables. Les écarts par rapport aux prévisions initiales ont été de - 2,1 % en 2016, le budget ne tenant pas convenablement compte des vacances de postes, et de + 2,4 % en 2017 car celui-ci ne prévoyait pas l'impact en année pleine des recrutements de l'exercice précédent.

À ces défaillances s'ajoute le fait que plusieurs emplois clés pour le pilotage de la gestion des ressources humaines ont été laissés vacants pendant de longues périodes. Ainsi en était-il, lors du dernier contrôle conduit par la chambre régionale des comptes, des postes de directeur des ressources humaines et d'adjoints aux deux principaux chefs de services. Pourtant la direction ne manquait pas d'agents de catégorie A censés assurer des fonctions de pilotage et de conception, mais l'affectation des ressources était inadaptée aux besoins.

Le « pilotage à vue » relevé par la chambre régionale des comptes en 2010 avait donc toujours cours en 2017 lors du dernier contrôle.

2 - Des recrutements et rémunérations entachés d'irrégularités

L'examen de la gestion des ressources humaines de Bobigny a aussi mis en lumière des défaillances dans l'application du cadre juridique propre aux recrutements et à la rémunération dans la fonction publique territoriale.

Le droit applicable aux agents contractuels n'est pas respecté, qu'il s'agisse du respect du principe de parité en matière de rémunération et de carrière ou du recours aux contractuels, normalement réservé à des cas particuliers³⁰⁷ tels que l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions après recherche préalable de candidats fonctionnaires. Tel n'est pas toujours le cas à Bobigny où les contractuels représentent désormais 25 % de l'effectif communal, soit 5 points de plus que dans la moyenne des communes françaises. Les avis de vacance, souvent sans lien avec les postes à pourvoir, témoignent en outre d'une mauvaise maîtrise de notions de base telles que la distinction entre grade et emploi.

³⁰⁷ Il est réservé aux cas particuliers énumérés à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les irrégularités ont pu prendre la forme d'un cumul d'activités de certains agents au titre de la commune et de ses satellites. Ainsi, au cours de la période 2011-2014, trois agents communaux, dont deux cadres, ont été parallèlement salariés par la société d'économie mixte communale, la SEMECO. Parmi ceux-ci figuraient l'ancien directeur général de la société et son successeur pressenti. Plus récemment, un directeur général cumulait son emploi dans la commune avec des fonctions rémunérées auprès du centre communal d'action sociale.

Par la suite, entre avril 2014 et mai 2015, de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, à tous les niveaux de poste et jusqu'à des emplois de direction. Sur cette période, la chambre régionale a identifié douze recrutements effectués dans des conditions irrégulières et accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience et des qualifications des candidats. Le niveau moyen des rémunérations attribuées à ces douze agents était de près de 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux ayant bénéficié de rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets. Pour verser de tels montants, la commune a eu recours à des pratiques telles que le positionnement dans des cadres d'emplois inaccessibles au regard des diplômes obtenus, l'octroi de reprises d'ancienneté représentant près du double de l'expérience professionnelle véritable ou encore l'octroi d'indemnités irrégulières. Parmi ces recrutements, plusieurs concernaient des responsables et membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de divers financements publics, dont des subventions communales, des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille.

Enfin, de longue date, Bobigny a créé et pourvu des emplois de collaborateurs auprès des groupes politiques constitués au sein du conseil municipal alors que ce type d'emplois n'est pas autorisé dans une collectivité de cette taille.

Ces pratiques ont donné lieu à des échanges nourris avec les services de la préfecture chargés du contrôle de légalité, qui ont conduit à plusieurs demandes de retraits d'actes et à des contentieux devant le tribunal administratif.

II - L'urgence de mesures correctives structurelles

Les défaillances de la commune de Bobigny dans la gestion de ses ressources humaines ont pu compromettre sa soutenabilité financière (A). Il importe que la commune mette en œuvre sans délai les actions structurelles qui s'imposent en s'appuyant sur les recommandations formulées par la chambre régionale des comptes à la suite de son dernier contrôle (B).

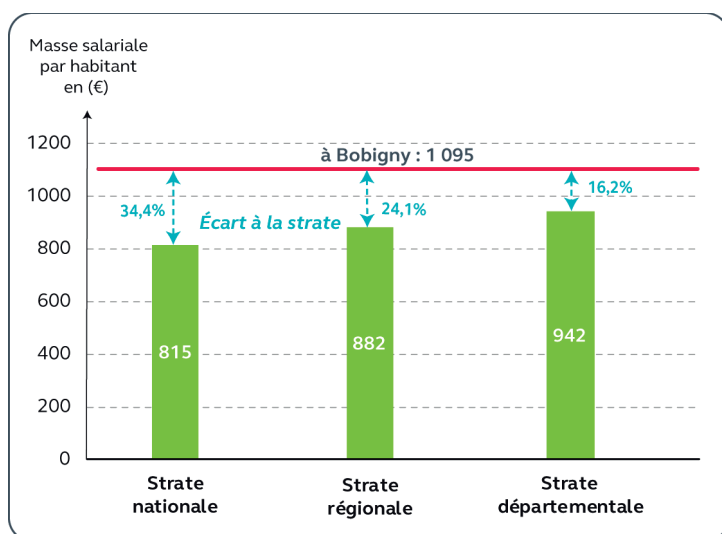
A - Des conséquences lourdes pour la situation financière de la commune

Les charges de personnel de Bobigny, anormalement élevées par rapport à celles des communes comparables, pèsent lourdement sur les finances communales ; elles absorbent une part significative de ses ressources fiscales et institutionnelles.

1 - Des charges de personnel anormalement élevées

Les dépenses de personnel de la commune de Bobigny sont de longue date plus élevées que celles des communes comparables. En 2016, la masse salariale par habitant était encore supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate³⁰⁸ au niveau national. Cet écart ne s'est pas réduit en 2017.

**Graphique n° 1 : masse salariale de la commune de Bobigny
et des communes de taille comparable en 2016**



Source : Direction générale des Finances publiques (strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants)

³⁰⁸ Source : direction générale des finances publiques, strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants. Un écart du même ordre était constaté, en 2002, avec les communes de la strate de 20 000 à 49 999 habitants, qui s'est creusé jusqu'en 2015. La commune a changé de strate en 2016.

Une part de cet écart s'explique par la forte demande de services induite par les caractéristiques du territoire et la situation sociale des habitants de la commune de Bobigny.

Ainsi, afin de compenser l'important déficit en soins de premier recours³⁰⁹, la commune intervient dans le domaine de la santé. Les actions de prévention et la gestion du centre de santé, qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins et 10 infirmiers et manipulateurs radio, expliquent 9,3 % des dépenses de personnel de la commune. Cependant, la gestion de centres de santé se retrouve dans de nombreuses communes franciliennes confrontées à des difficultés similaires.

D'autre part, la proportion d'enfants en âge d'être scolarisés dans la population totale est plus élevée à Bobigny que dans le reste du département de Seine-Saint-Denis, la région Ile-de-France ou le pays dans son ensemble. Cette caractéristique se traduit par un alourdissement des dépenses scolaires et périscolaires, d'autant que les écoles communales s'inscrivent toutes dans les réseaux d'éducation prioritaire.

Certains surcroûts de dépenses répondent à des choix politiques assumés. Ainsi, la hausse de la fréquentation des cantines, à la suite de la décision prise par l'actuelle municipalité de rendre gratuite la restauration scolaire en élémentaire, a pu nécessiter de renforcer les effectifs d'encadrement.

Toutefois, la situation sociale difficile d'une part importante des habitants de Bobigny n'est pas le seul facteur expliquant le niveau élevé de la masse salariale communale. En effet, pour intervenir dans le domaine social, Bobigny s'appuie sur un centre communal d'action sociale qui rémunère lui-même la plupart de ses agents. Les écarts observés sur longue période ne tiennent pas non plus à des enjeux de sécurité publique puisque, jusqu'en 2016, la commune n'avait pas de police municipale.

Les surcoûts observés résultent aussi d'insuffisances de gestion, à commencer par un temps de travail effectif des agents particulièrement faible. Du fait d'un nombre élevé de jours de congés, le temps de travail en vigueur dans les services de la commune de Bobigny est de 1 519 heures

³⁰⁹ Selon le contrat local de santé 2013-2017 conclu avec l'agence régionale de santé, la densité médicale est de 41,6 médecins généralistes pour 100 000 habitants contre 70 en Seine-Saint-Denis et 92,5 en Île-de-France. L'écart est plus élevé encore pour les spécialistes de premier recours (respectivement 8,3, 21,3 et 48,9) et les dentistes (respectivement 18,7, 37,6 et 68,9). En lien probable avec les difficultés sociales d'une large part de sa population, les données de santé à Bobigny sont défavorables. L'espérance de vie y est inférieure de 3,5 années à la moyenne régionale pour les hommes et de 2 années pour les femmes. Le territoire se caractérise aussi par une prévalence élevée de la tuberculose.

par an, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire de 1 607 heures. Ce temps de travail dérogatoire, instauré de façon irrégulière et non assorti de modalités de décompte et de contrôle automatisées, représente un manque à gagner estimé à 3 M€ par an, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein.

À l'impact de ce régime de travail s'ajoute un niveau d'absentéisme significatif, de 13,5 % en 2015 contre 10,9 % dans les communes de la petite couronne parisienne. Dans plus d'un cas sur deux, les absences sont motivées par un arrêt de maladie ordinaire. De plus, jusqu'à la mise en place de la cellule de reclassement en 2014, 5 % de l'effectif communal étaient rémunérés sans exercer de fonctions, les agents concernés ne se présentant plus de longue date sur leur lieu de travail.

Corollaire du faible temps de travail et de présence des agents, la commune se caractérise par un taux d'administration élevé de 24,8 agents pour 1 000 habitants. Ce taux n'est que de 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable³¹⁰.

De surcroît, pour compenser une organisation du travail inadaptée à la fréquentation des installations sportives, la commune doublonne des emplois de gardiens en ayant recours à des vacataires. Outre le surcoût induit, cette pratique adoptée en réponse à un besoin permanent fait courir un risque de requalification de ces vacations en contrat à durée déterminée.

En outre, la commune a opéré des choix de gestion qui alourdissent ses dépenses de personnel. Ayant fortement accru son recours aux contractuels entre 2013 et 2016, elle doit à présent s'acquitter d'un montant croissant d'allocations de retour à l'emploi (0,69 M€). Par ailleurs, après avoir longtemps confié la gestion de ses centres de loisirs et de vacances à une association, elle l'a progressivement re-municipalisée. Nécessaire au regard des risques juridiques encourus, cette régularisation s'est accompagnée de la reprise de la plupart des employés de l'association pour un coût de 1,33 M€ entre 2010 et 2016. En application du droit en vigueur, leurs conditions de rémunération, plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, ont été maintenues.

³¹⁰ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL), en équivalent temps plein travaillés, en 2016.

2 - La hausse de la fiscalité locale absorbée par la progression de la masse salariale

La masse salariale des agents de la commune de Bobigny a augmenté de 54,9 % de 2002 à 2017 pour s'établir à 57,55 M€ au terme de cette période. Cette progression a été particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, à la faveur de l'évolution encore plus dynamique des recettes de fonctionnement (5,5 % par an).

Toutefois, pour dégager de telles recettes, la commune a fortement mobilisé son potentiel fiscal au moyen de hausses significatives des taux des impôts locaux. Entre 2002 et 2006, le produit fiscal par habitant a ainsi augmenté de 39,0 %, soit à un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Ce faisant, la collectivité a rejoint le niveau moyen des taux d'imposition des communes comparables du département, nettement supérieur à celui de leur strate démographique.

Par la suite, alors que les recettes de fonctionnement se stabilisaient, la masse salariale a continué d'augmenter au rythme moyen de 1,7 % par an. Son poids dans les dépenses de fonctionnement est passé de 48,5 % en 2007 à 64,2 % en 2016, rigidifiant le budget communal.

Cette augmentation a empêché Bobigny de tirer parti des ressources institutionnelles favorables dont elle a bénéficié. La commune a en effet été épargnée par la baisse des concours financiers de l'État puisque, de 2013 à 2016, la contraction de 1,63 M€ (- 9,2 %) de la part forfaitaire sa dotation globale de fonctionnement (DGF) a été plus que compensée par l'augmentation des dotations reçues au titre de la péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine) et de la péréquation horizontale (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France et fonds de péréquation et de solidarité), dont le produit a augmenté de 2,04 M€.

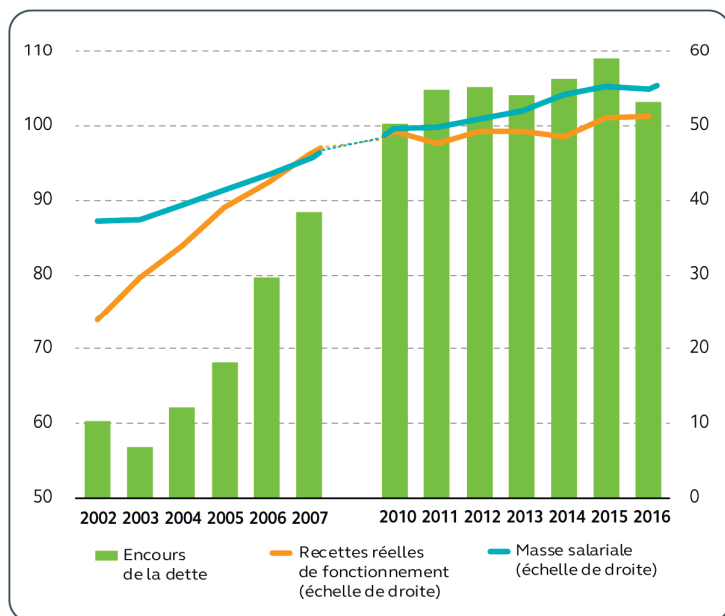
En laissant ainsi croître sans contrôle sa masse salariale, la commune n'a pas dégagé l'autofinancement nécessaire pour financer ses investissements. Caractérisée par un urbanisme sur dalle, un tissu urbain fragmenté et un parc de logement locatif dégradé, Bobigny avait lancé six opérations d'aménagement et participé à deux programmes de rénovation urbaine. Par ailleurs, la ville a décidé de construire un centre municipal de santé, puis d'étendre et de rénover deux équipements culturels : le conservatoire et la maison de la culture de Seine-Saint-Denis (MC93).

Or, entre 2002 et 2007, sa capacité d'autofinancement nette³¹¹ est restée négative (en moyenne : - 1,34 M€) avant de se redresser mais dans des proportions insuffisantes.

La dette a ainsi augmenté de 48,71 M€ à compter de 2002 pour culminer à 109,04 M€ en 2015, soit une hausse de 81 %. La part majoritaire d'emprunts à risques contractés entre 2004 et 2008 a entraîné ultérieurement des surcoûts liés aux charges d'intérêts et aux renégociations menées entre 2010 et 2018.

Un recul significatif de l'encours de dette (- 8,26 M€) a été observé entre 2015 et 2017, dû au dynamisme des recettes et aux économies réalisées sur les charges de fonctionnement. Ces efforts ont permis d'accroître la capacité d'autofinancement nette (+ 3,86 M€) et d'augmenter les dépenses d'investissements.

Graphique n° 2 : évolution comparée de la masse salariale, des recettes de fonctionnement et de la dette (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune de Bobigny

³¹¹ La capacité d'autofinancement nette est égale à la différence entre les recettes réelles (hors produits de cession d'immobilisation) et les dépenses réelles de fonctionnement, diminuée des remboursements d'emprunts. Elle contribue au financement des investissements.

B - Le plan d'action engagé doit être poursuivi

Les marges d'économies identifiées et la gravité des anomalies relevées ont conduit la chambre régionale des comptes à émettre plusieurs recommandations et rappels au droit concernant la gestion du personnel, dont la commune s'est saisie pour établir un plan d'action sur la période 2018-2019.

1 - Les recommandations de la chambre régionale des comptes

Le contrôle mené par la chambre régionale en 2017 a permis de réaliser un diagnostic approfondi de la gestion des ressources humaines de Bobigny. Il a conduit à accélérer la mise en œuvre de plusieurs réformes. Ainsi, la commune a achevé de formaliser les modalités d'attribution et de contrôle des avantages en nature (véhicules, téléphones, logements).

Étant donné les enjeux financiers associés à la gestion des ressources humaines et l'ampleur des dysfonctionnements identifiés, la chambre régionale a formulé 13 recommandations³¹² et rappels à la réglementation, constitutifs d'une « feuille de route ».

³¹² Sur les 26 adressées à la commune.

Schéma n° 1 : synthèse des rappels aux droits et recommandations formulées dans le rapport de 2018



Source : d'après le rapport d'observations définitives adressé à la commune de Bobigny

2 - Le plan d'action engagé par la commune en 2018

La commune de Bobigny, qui a enfin pourvu le poste de directeur des ressources humaines, s'est appropriée ces recommandations pour élaborer un plan d'action.

Ce dernier, lancé en 2018 après le contrôle de la chambre régionale des comptes, vise à remédier plusieurs anomalies juridiques et faiblesses de gestion. Il comprend la mise en place d'outils et d'indicateurs de suivi de la masse salariale portant sur les heures supplémentaires, les vacances et les emplois saisonniers. Ce plan prévoit aussi de mieux encadrer le recours aux vacataires et aux astreintes ainsi que de récupérer certaines primes irrégulièrement versées.

Certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018. La collectivité a rappelé le rôle consultatif et non décisionnel du comité technique et supprimé les emplois de collaborateurs de groupes d'élus. La liste des emplois fonctionnels a été précisée. La commune a aussi régularisé la situation de la plupart de ses contractuels en ne renouvelant pas les contrats de certains d'entre eux ou en leur attribuant

des niveaux de rémunération plus conformes à leur expérience et à leur niveau de qualification.

Postérieurement au contrôle de la chambre régionale, la commune a indiqué avoir mis en œuvre plusieurs actions concrètes dès le printemps 2018. Elle signale avoir créé un service chargé de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Afin de sécuriser juridiquement certains contrats, elle a lancé un plan pluriannuel de titularisation de 25 agents et revu le format de ses vacances de postes. Parmi les 51 agents concernés par la cellule de reclassement, 33 auraient été repositionnés dans les services. Selon la commune, un tableau des emplois est de nouveau mis à jour ainsi qu'un tableau de suivi des avancements de grade. Un protocole d'accord sur l'exercice des droits syndicaux a été adopté par le conseil municipal d'avril 2018. Au sein de ce conseil, un système de dépôt des votes par les membres susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêt aurait été instauré.

La commune envisage enfin d'engager un dialogue renforcé afin de traiter ensemble les sujets relatifs au temps de travail, à la suppression de la prime annuelle irrégulière et à la mise en œuvre du RIFSEEP. Elle entend mener à bien ce chantier en 2019. Elle envisage aussi d'instaurer en 2019 un contrôle automatisé du temps de travail en même temps qu'un nouveau système d'information sur la gestion des ressources humaines.

CONCLUSION

L'absence d'effort jusqu'à un passé récent pour moderniser et mieux piloter la gestion de ses ressources humaines a largement contribué à la dégradation des finances de la commune de Bobigny. Faute de réformes structurelles, qui auraient permis de soutenir l'autofinancement, la commune a obéré ses marges de manœuvre futures en recourant massivement à l'emprunt. L'augmentation des dépenses de personnel a absorbé une part significative des hausses de taux d'impôts locaux décidées dans les années 2000. Par ailleurs, les défaillances constatées ont aussi pris la forme de nombreuses irrégularités et d'une gestion sans visée stratégique.

S'appuyant sur le contrôle de la chambre régionale des comptes Île-de-France en 2017, la commune de Bobigny a finalisé certains chantiers restés inaboutis. En 2018, elle a engagé plusieurs réformes substantielles dans le cadre d'un plan d'action en matière de gestion des ressources humaines.

Au regard de l'ampleur des dysfonctionnements mis en lumière par le dernier contrôle et de l'absence de suite significative donnée par la commune aux deux précédents contrôles, la Cour sera attentive à la mise en œuvre de ce plan d'action. Il devra répondre de manière effective aux recommandations et aux rappels au droit formulés par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	350
Réponse du ministre de l'intérieur.....	351
Réponse du maire de Bobigny	351
Réponse de l'ancienne maire de Bobigny.....	357
Réponse de l'ancien président du Conseil d'administration du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO)	360

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Ancien directeur général du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Comme vous le rappelez, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. En représentant 55 % des charges de fonctionnement pour les communes en 2017, elle constitue un des principaux déterminants de l'évolution de la dépense locale.

L'absence de pilotage de la masse salariale induit des conséquences durables et lourdes sur les budgets locaux, et notamment pour la commune de Bobigny. Ainsi, en 2016, le poids des charges de personnel de cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants représentait 64,2 % des dépenses de fonctionnement. La masse salariale par habitant restait supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate.

Comme le note la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, cette commune a bénéficié d'une progression marquée des dispositifs de péréquation (+ 2 Md€ entre 2013 et 2016), qui ont servi aux charges salariales et non à dégager de l'autofinancement pour financer les investissements.

Vos recommandations montrent que la progression des dépenses de personnel n'est cependant pas inéluctable et peut être maîtrisée. Par le respect de la durée du temps de travail, la suppression des primes irrégulières et le pilotage des effectifs, les collectivités peuvent donc répondre au défi d'une masse salariale stabilisée et d'une réduction du nombre d'agents.

Votre rapport n'appelle pas d'autres remarques particulières de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport fait état d'un certain nombre de manquements au droit en termes de temps de travail, de régime indemnitaire, de recrutement des agents contractuels et pointe la situation financière délicate de la commune.

Je ne peux que souscrire au constat formulé par la Cour et vous assurer que les services de l'État sont pleinement mobilisés afin d'accompagner au mieux la commune de Bobigny dans une démarche de régularisation de sa situation.

L'action menée par le préfet de la Seine-Saint-Denis est, à ce titre, exemplaire et devrait contribuer à l'amélioration de la situation de la gestion des ressources humaines dans cette collectivité territoriale.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY

Venant, pour partie, confirmer les enseignements du rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.

Des lacunes méthodologiques

Il eût par exemple été éclairant de mettre en relation le chiffre relatif à l'écart de la masse salariale par habitant de 34,4 % à la strate au niveau national avec un ensemble d'indicateurs caractérisant une situation sociale, économique et démographique de forte précarité de la population de Bobigny :

- *un Indicateur de Développement Humain (IDH) de 0,26 contre 0,74 à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de moins de 20 ans de 31,0 % contre 23,4 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 14,7 % de familles nombreuses contre 5,8 % ;*
- *une proportion de 6,1 % de familles monoparentales contre 3,6 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 4,7 % d'enfants en classe de sixième ayant au moins deux ans de retard contre 0,6 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 50,4 % des plus de 15 ans sans diplômes contre 31,1 % à l'échelle nationale, une proportion de 40,1 % des ménages imposés contre 58,1 % à l'échelle nationale ;*

- une proportion de 27,2 % de ménages bénéficiaires des minimas sociaux contre 13,6 % à l'échelle nationale ;
- une proportion de 26,2 % de bénéficiaires de la CMU-C contre 6,0 % à l'échelle nationale, un taux de chômage supérieur à 20 %, un taux de logement social à 51,8 % ;
- 73 % de la ville relevant de la géographie prioritaire (sources Inventaire SRU, INSEE, CPAM, CAF, données 2014, 2015 et 2016).

Cette lacune méthodologique est en outre accentuée par l'absence de mise en perspective en considération des défaillances de la puissance publique sur le territoire de Bobigny. Limiter la réflexion à une batterie d'indicateurs types, par exemple en livrant seul le taux d'administration, pointé comme élevé à 24,8 agents pour 1 000 habitants contre 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable, sans même évoquer le déficit de services publics de proximité, c'est risquer de perdre le sens de l'analyse. Plusieurs récents rapports, dont le rapport d'information de MM. François CORNUT-GENTILLE et Rodrigue KOKOUENDO ont pourtant récemment objectivé un profond et inquiétant déficit d'État. Sur Bobigny, les services de police, de justice et d'éducation nationale sont en effet à la fois chroniquement sous dotés, plus pourvus qu'ailleurs en agents sans expérience et fragilisés par une instabilité liée à d'importants mouvements : alors que le département souffre du taux de criminalité le plus important de France Métropolitaine, encore en augmentation de 27 % en ce qui concerne les atteintes aux biens, Bobigny compte à peine près d'un policier pour 400 habitants, dont une surreprésentation de gardiens de la paix stagiaires ; les délais de traitement des tribunaux sont anormalement longs, notamment pour l'application des peines, du fait de sous-dotations en effectifs théoriques et réels, y compris pour la proportion de magistrat du siège au TGI ; à l'éducation nationale, les néo-titulaires sont plus nombreux qu'ailleurs, tant dans le primaire que dans le secondaire et plus du tiers des professeurs des écoles primaires restent moins de deux ans dans leur établissement ; les remplacements des absences d'enseignants sont moins assurés qu'ailleurs. Face à ces réalités, créer une police municipale, accompagner la scolarité, favoriser l'accès aux droits sont autant de besoins impérieux qui s'imposent à la collectivité, qui se trouve en première ligne. La police municipale, aujourd'hui dotée de 25 agents, a fréquemment, en soirée, plus d'effectifs sur le terrain que la police nationale.

Les ratios utilisés dans le rapport présentent en outre un autre biais : l'analyse s'appuie sur des chiffres de population officiels qui méconnaissent, par définition, la réalité des phénomènes de migration clandestine. Or parmi différentes estimations, le chiffre de 200 000 personnes en situation de non-conformité administrative sur le territoire de la Seine-Saint-Denis apparaît comme une mesure sérieuse ; il amène directement à penser qu'au moins 8 000 d'entre eux vivent sur le

seul territoire de Bobigny, portant la population réelle de 52 000 à 60 000 habitants. En outre, l'insertion ne prend nullement en compte le fait que Bobigny est la Préfecture d'un département de plus d'1,6 million d'habitants et siège du deuxième tribunal de Grande Instance de France par son activité, ce qui est pourtant loin d'être sans incidence. Cela contribue, par exemple, à ce que des agents municipaux de la ville délivrent en 2017 un total de 4 251 passeports et 3 804 Carte nationale d'identité.

Des défaillances réelles dans la gestion des ressources humaines

Pour autant, l'insertion pointe un certain nombre de manquements incontestables dans la gestion des ressources humaines par la ville de Bobigny,

Il est en effet avéré que la gestion du personnel communal a longtemps été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion, en l'absence de vision stratégique, d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, avec, jusqu'en 2014, une organisation centrée sur le seul exercice des fonctions administratives.

Il est également factuel qu'un dialogue social installé dans une logique de cogestion a longtemps opéré, avec de multiples lacunes, dont l'absence regrettable « d'adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT) ».

De même, « des irrégularités dans les cumuls d'activités d'agents communaux avec les satellites de la commune, y compris de DGA » ont bien été opérées de 2011 à 2014 et, effectivement, Bobigny a, de longue date, créé et pourvu des emplois de collaborateurs de groupes d'élus, alors même que ce type d'emploi n'est pas autorisé pour une collectivité de cette taille. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Il est en outre conforme aux faits que la masse salariale des agents de la commune de Bobigny a effectivement augmenté de 54,9 % depuis 2002 pour s'établir, en 2017, à 57,55 M€, avec une progression particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, au prix de hausses significatives des taux de la fiscalité locale, avec une augmentation du produit fiscal par habitant de 39,0 %, soit un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Elle a globalement cru de 2004 à 2013 de 3,3 % en moyenne, contre 2,3 % depuis 2014.

Des évolutions importantes depuis 2018

A la faveur d'un changement de direction générale, la ville a engagé, courant 2017, une série d'évolutions structurantes, adossées aux recommandations formulées par le pré-rapport de la cour régionale des comptes portant sur la période 2011-2016. Un plan d'action global a en effet été adopté et déployé.

La ville confirme les points d'amélioration et de réformes relevés, en contradiction avec l'introduction au projet d'insertion présentant Bobigny comme un modèle de ville n'ayant pas engagé de réforme : l'achèvement de la formalisation d'attribution et de contrôle des avantages en nature, tels que véhicules, téléphones ou logements ; le rappel du rôle consultatif et non décisionnel du comité technique ; la suppression des emplois de collaborateurs de groupes d'élus ; la normalisation des modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ; la précision des emplois fonctionnels ; le non renouvellement de contractuels et l'attribution de niveaux de rémunération adaptés ; les tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs sont mis à jour et suivis.

Ainsi, la ville a adopté, conformément à la recommandation formulée dès 2007 par la cour et restée lettre morte, une démarche globale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), assise sur la création du service Emploi et Compétences, présenté au comité technique de mars 2018. Cette création participe d'une réorganisation plus générale de la direction des ressources humaines, associée au recrutement de plusieurs cadres. La démarche a, entre autres, conduit à une forte baisse du recours aux cabinets de recrutement en 2018 : 106 000 euros en 2017, aucune dépense en 2018.

Dans le cadre de la démarche GPEEC, un travail de fond d'accompagnement a été entrepris : 51 suivis individuels rigoureux ont été opérés, avec à la clé 33 repositionnements. À ce jour, toutes les situations identifiées ont été normalisées, sauf deux pour des agents affectés, mais en position d'arrêt maladie. Tous les agents communaux sont affectés et au travail, après des décisions fermes, allant jusqu'à la radiation des cadres. En parallèle, un travail rigoureux a été mené et abouti au sujet des cumuls d'activité et des anomalies de recrutements. Ainsi, sur les 17 situations relevées par le rapport de la CRC, 16 sont régularisées, la dernière étant sur la voie d'aboutir. Il est en outre contesté le fait que ces recrutements concernent des membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de subventions communales. Ces décisions ont effectivement, parmi d'autres, contribué à augmenter les allocations de retour à l'emploi (0,69 M€), de manière temporaire et contribueront, in fine, à dégager des marges de manœuvre,

Par ailleurs, dans le cadre d'un dialogue constructif, c'est un protocole d'accord global portant sur l'exercice des droits syndicaux précisant les rôles et périmètres de chacun qui a été présenté en comité technique le 29 mars 2018 et approuvé au conseil municipal du 11 avril 2018, adossé à une procédure de gestion avec un calendrier intégré. Dans ce cadre, le tableau des emplois communaux est tenu et mis à jour depuis le 1^{er} mars 2018 à chaque conseil municipal pour approuver les évolutions organisationnelles présentées en comité technique.

En outre, depuis le 15 février 2018, le suivi des avancements de grade est encadré par une procédure clarifiée, qui va être encore optimisée en 2019 ; les ratios de suivi entre éligibilité et promotion effectives existent et alimentent les décisions de l'autorité territoriale. De plus, si, par le passé, les avis de vacances ont pu être imprécis, depuis janvier 2017, leur format a été revu ; ils sont désormais ajoutés aux dossiers d'embauches et transmis au contrôle de légalité, sans qu'il n'ait été fait d'observations.

La ville est dotée d'un organigramme global et par direction à jour, prenant désormais la forme d'un trombinoscope. Pour permettre la construction du tableau des effectifs communaux, des ateliers organisationnels des ressources humaines, en lien avec un référentiel profil de poste, ont été organisés depuis novembre 2017. Ils consolident le suivi des affectations des agents et le pilotage de la masse salariale. Fruits de cette démarche, certains secteurs, dont les directions des sports et de l'éducation sont désormais dotés d'un tableau des effectifs, ce qui permet notamment d'avoir une vue précisée sur les besoins de remplacements. Depuis le 1^{er} septembre 2017, les positionnements ont été clarifiés, les motifs de recrutement sont vérifiés et, pour les situations le justifiant, un plan de titularisation pluriannuel a été engagé, portant au global sur 25 agents. Ce travail de fond constitue un préalable pour engager en 2019 un travail de fond pour instaurer le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La ville a adopté un règlement intérieur, présenté en comité technique le 21 juin et approuvé en conseil municipal le 26 juin 2018. Il réduit les dérogations non réglementaires au temps de travail. Si la ville reste néanmoins en contravention sur plusieurs points avec la durée réglementaire du temps de travail, dans un contexte où les agents rendent à Bobigny un service public de qualité dans un contexte plus dur qu'ailleurs, et qu'un dialogue à ce sujet doit être poursuivi, présenter l'attribution d'heures éparses comme « un manque à gagner estimé à 3 M€, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein », participe d'un raisonnement qui agrège les temps de travail de l'ingénieur avec celui de l'agent technique ou de l'agent d'accueil.

En outre, à partir des enseignements des limites du logiciel implanté en 2011, aujourd'hui obsolète, et de son suivi, un groupe projet a engagé depuis mars 2018 une démarche transversale aux fins de déployer, à partir de janvier 2019, un dispositif complet de suivi du temps de travail et des absences, avec en outre contrôle d'accès et carte professionnelle, pour l'ensemble du personnel communal et sur la totalité des sites. De plus, relativement à la question du niveau d'absentéisme, la ville a engagé un travail de fond autour d'une démarche de bien-être au travail et de prévention des risques psycho-sociaux, qui va par ailleurs déboucher sur la finalisation début 2019 du document unique, aujourd'hui manquant. Il s'agit d'une démarche de long terme, qui portera ses fruits dans la durée, dans un contexte particulièrement dur, où l'absentéisme des agents de l'État est, là encore, nettement supérieur aux moyennes nationales.

Il est encore à signaler que des outils de contrôle de gestion avec suivi des heures supplémentaires sont fonctionnels. De plus, les articulations entre la direction des finances et la direction des ressources humaines ont été renforcées, même si elles restent à approfondir. Ainsi, pour mieux analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale, la ville se dote d'un SI RH, au croisement de ces fonctions. Concernant les préventions sur d'hypothétiques conflits d'intérêt, dont aucun n'a jamais été évoqué, un système de déport des votes au conseil municipal est en vigueur depuis le début de l'année 2018. Au sujet des conditions de rémunération du personnel ALCLVB selon des conditions de rémunérations plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, la ville a strictement appliqué le cadre réglementaire qui s'impose à elle.

Des perspectives

Au-delà des réalités du territoire, en dépit des avancées réalisées et des chantiers engagés ou à venir, il reste factuel que la ville de Bobigny a une masse salariale élevée. Des rationalisations sont à opérer, en termes de structure, d'organisation, de périmètres, de productivité ; le renforcement des outils de suivi et de pilotage doivent y contribuer.

Pour mener à bien ces évolutions structurantes, les rapports de la cour des comptes nous sont utiles et précieux. Des éléments de comparaison plus précis, par secteur d'activité, pour mesurer et comparer le poids relatif de directions avec des indicateurs agrégés au niveau de communes de strates et de situation comparables, pourraient guider notre action.

Comme vous le relevez, « certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018 ». Fort de cet élan, je vous confirme ma résolution à poursuivre la dynamique de renforcement des outils de gestion, de recherche d'efficiency et d'optimisation des ressources humaines de la ville.

RÉPONSE DE L'ANCIENNE MAIRE DE BOBIGNY

La Cour concentre ses critiques sur la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny.

Elle considère que la masse salariale est trop importante, et donc que les agents de la collectivité sont trop nombreux.

La Cour relève que les recrutements d'agent contractuel opérés par la nouvelle municipalité, élue en 2014, et les rémunérations qui leur sont servies, sont entachés de nombreuses irrégularités.

C'est malheureusement vrai.

Je note, avec satisfaction, qu'aucun reproche de clientélisme n'est formulé à l'encontre de ma gestion, de septembre 2006 à mars 2014.

Globalement, la Cour considère que la masse salariale de Bobigny est trop élevée en comparaison de celle d'autres villes de taille similaire, considérant que les effectifs sont trop nombreux, le régime indemnitaire inadapté.

La Cour relève un certain nombre d'insuffisances dans la gestion du personnel qui touche principalement la politique mise en œuvre par l'actuelle municipalité.

Au préalable, il est nécessaire de rappeler que la population de la ville de Bobigny est composée de gens modestes, aux revenus faibles, souvent d'origine étrangère. Cette population, fragilisée, a impérativement besoin de services publics de proximité nécessitant une réelle disponibilité des agents publics, et un maillage étroit du territoire municipal.

La fracture numérique est une réalité de Bobigny, une grande partie de la population n'a pas accès aux services publics dématérialisés.

J'ai voulu, et veux encore, que les services municipaux compensent ces inégalités.

C'est la raison essentielle pour laquelle la ville de Bobigny a assuré les recrutements critiqués par la Cour.

Il s'agit là de choix de politiques publiques entièrement assumés par la municipalité que j'ai dirigée.

Cette politique n'était cependant pas laxiste.

Comme la Cour l'indique, j'ai mis en place, en 2011, un système de badgeuses, permettant de contrôler les horaires des agents et de connaître les heures supplémentaires effectuées.

Sept ans plus tard, moins d'un agent sur sept « badge », ce qui peut autoriser des abus que j'avais voulu combattre, la Cour estimant à 3 millions d'euros le surcoût généré par l'abandon des contrôles que j'avais mis en place.

Près de 5 % de l'effectif communal seraient payés à ne rien faire, les agents concernés ne se présentant pas sur leur lieu de travail.

Par ailleurs, la Cour note qu'en 2015, le taux d'absentéisme s'élevait à 13,5 %, soit près de trois points supérieurs à ce qui est constaté dans les communes similaires.

Ces chiffres traduisent un mal-être au travail dû, pour l'essentiel, aux pratiques managériales mises en place par la nouvelle municipalité et dont souffre le personnel communal.

Il est vrai que le régime indemnitaire des agents a peu évolué, et que la ville n'a pu mettre en place que les réformes nationales sans pouvoir véritablement mener une politique locale autonome.

La Cour note que cette situation est, pour l'essentiel, due à la situation financière de la commune.

Je partage, pour la regretter, cette appréciation.

L'importance du lien social assuré par les agents du service public, lien indispensable pour la population de Bobigny, m'a conduit à refuser l'appauvrissement, sinon la disparition, des actions menées par la ville au bénéfice de ses habitants.

C'est un choix politique que l'on peut discuter, mais en aucun cas la marque d'un laxisme ou d'une absence de maîtrise.

Ainsi la Cour note que l'écart de la masse salariale de la commune de Bobigny comparé à des communes de même taille s'explique notamment par l'intervention de la commune dans le domaine de la santé, visant à compenser l'important déficit en soins de premier recours.

Le centre de santé qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins, des infirmiers et manipulateurs radio représente 9,3 % des dépenses du personnel de la commune.

Je suis fier d'avoir pu mettre à la disposition des habitants de Bobigny le centre Aimé Césaire, unanimement reconnu comme un équipement de grande qualité indispensable à la population de Bobigny.

Je note d'ailleurs que, s'agissant du personnel, la nouvelle municipalité se heurte aux mêmes difficultés, puisque n'ayant mis en œuvre que trois des 10 recommandations que la Chambre régionale des comptes avait formulées en 2014.

Alors même que l'affirmation politique de l'actuelle municipalité était la réduction du nombre de fonctionnaires, la Cour constate que quatre ans plus tard, la masse salariale a augmenté de 4,7 % en 2017. J'indiquerais au surplus que ce résultat est obtenu malgré le départ, en peu d'années, de très nombreux cadres municipaux, indépendamment de la volonté de l'actuelle municipalité.

C'est la preuve, qu'au-delà des postures politiques, la situation de la ville et de ses habitants ne peut se réduire à une simple équation financière, et que les réalités sociales sont parfois plus fortes que les discours politiques.

Il est cependant désolant de lire dans le rapport de la Cour, que « depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne suit plus les affectations de ces agents », ce qui dénote un abandon manifeste des principes de gestion que j'avais initiés.

Pour ma part j'avais aligné, comme le note la Cour, l'évolution de la masse salariale sur les recettes de la ville.

Les dépenses de personnel progressaient de 4,2 % par an alors que les recettes de fonctionnement de la ville progressaient de 5,5 % par an.

Il s'agissait donc d'une progression maîtrisée rendue nécessaire par les opérations d'aménagement de la ville destinées à améliorer l'habitat et à accueillir de nouvelles activités économiques.

S'agissant des recrutements opérés pendant mes mandatures, la Cour note que la faiblesse du régime indemnitaire attribué aux agents de la commune rend parfois difficile le recrutement de fonctionnaires de qualité qui sont attirés par de plus hautes rémunérations servies par des communes plus riches que Bobigny.

C'est la raison pour laquelle, mais également pour bénéficier d'expériences professionnelles autres que celles de la fonction publique, j'avais recruté à la direction générale de la collectivité deux contractuels.

La Cour critique le fait que, de 2011 à 2014, deux agents de la ville ont également dirigé la SEMECO, Société d'économie mixte de la ville.

Le troisième emploi auquel la Cour fait référence ne concerne pas ma gestion mais celle de l'actuelle municipalité.

Ce cumul d'emplois mérite d'être resitué dans son contexte :

En octobre 2011, il m'est apparu que la directrice de la SEMECO gérait cette société de manière très anormale. Les premiers éléments portés à ma connaissance m'ont conduit à procéder à son licenciement immédiat et à porter plainte pour des faits qui établissaient un enrichissement personnel illicite.

Je ne pouvais tolérer qu'une société créée pour être au service des habitants de la ville puisse être détournée à des fins personnelles. J'ai donc considéré indispensable de repenser en totalité l'organisation et la gestion de la SEMECO.

Pour ce faire, j'ai désigné, compte tenu de l'urgence, un nouveau directeur avec qui je travaillais déjà puisqu'il était directeur général adjoint de la ville de Bobigny. C'était la seule solution me permettant, dans l'urgence, de mettre fin aux abus et de remettre la SEMECO au service des habitants.

Cette situation n'a rien de comparable avec celle dénoncée par la Cour qui note que d'avril 2014 à mai 2015 « de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, la Chambre régionale ayant identifié douze recrutements irréguliers accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience des qualifications des candidats, ceux-ci percevant 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux percevant des rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets.

La Cour note que ce clientélisme récompensait « des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille » !

Cette utilisation des deniers publics à des fins politiciennes est révoltante.

Je me félicite qu'aucun reproche de cette nature ne puisse m'être adressé.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE
ET L'EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS
(SEMECO)**

L'extrême brièveté de l'extrait que vous m'avez communiqué ne me permet pas de m'opposer à la publication de ce rapport.

Toutefois, je vous rappelle que les enquêtes, par le passé diligentées, n'ont nullement mis en cause la qualité de mon travail, ni mon intégrité professionnelle.

En conséquence, si le rapport ne porte pas atteinte au sérieux dont j'ai fait preuve lors de l'exercice de ma mission, je ne vois cause d'opposition à sa publication.

Chapitre IV

Le suivi des recommandations

de la Cour en 2018

Un rapport sur la revue annuelle de suivi des recommandations est établi, chaque année, par les chambres de la Cour, dans leurs domaines respectifs de compétences.

Ces rapports couvrent l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit environ 1 600 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé avec les administrations et organismes concernés, expérimentée pour la première fois en 2013.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Dans ce cadre, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2018, au nombre de 1 571, sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques entre le 1^{er} mars 2015 et le 28 février 2018, le rapport public 2018 étant inclus.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État consacré aux juridictions financières (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*).

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données, par leurs destinataires, aux recommandations formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques, les 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), ainsi que les communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (référés).

Plus précisément, l'indicateur de suivi est défini comme la part, dans ces recommandations (pour celles formulées au cours des trois dernières années), de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. À cet effet, à la suite des échanges avec les administrations et organismes sur le suivi des recommandations qui leur ont été adressés, le degré de mise en œuvre des recommandations fait l'objet d'une cotation. Pour être considérée comme effective, une recommandation doit être cotée soit comme totalement suivie, soit comme partiellement suivie.

Le suivi systématique, assuré par la Cour, permet ainsi de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Pour la campagne 2018 de suivi des recommandations, la Cour a maintenu deux cotations différentes pour les recommandations partiellement mises en œuvre, qui peuvent aller d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (expérimentation), à une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale :

- ainsi, la cotation « mise en œuvre en cours » s'applique aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée, avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps, la perspective est ici clairement la mise en œuvre totale ;
- la cotation « mise en œuvre incomplète » s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Ces deux cotations permettent de refléter, le plus précisément possible, la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations, par les administrations concernées, et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

**Tableau n° 1 : évolution de l'indicateur de suivi
des recommandations pour les trois dernières années**

	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)	2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi	1 623	1 647	1 571
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 168	1 197	1 138
Soit	72,0 %	72,7 %	72,4 %

Source : Cour des comptes

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, la baisse constatée en 2015 et 2016, après une légère augmentation en 2017, se confirme à nouveau en 2018 (environ 3,2 % par rapport à 2016). Cette baisse s'explique notamment par la diminution du nombre de publications de la Cour, passant de 80 à 61 entre 2016 et 2018, avec moins de rapports publics thématiques, de rapports particuliers et de rapports remis au Parlement.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît, lui aussi, une légère baisse en 2018 : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre (72,7 % en 2017) ; il reste en revanche supérieur au niveau constaté en 2016 (72 %). Ainsi, sur 1 571 recommandations suivies en 2018, 1 138 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

Tableau n° 2 : cotation des recommandations suivies en 2018

Cotation	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)		2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)		2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Totalement mise en œuvre	405	25,0 %	399	24,2 %	377	24,0 %
Mise en œuvre en cours	513	31,6 %	512	31,1 %	544	34,6 %
Mise en œuvre incomplète	250	15,4 %	286	17,4 %	217	13,8 %
Non mise en œuvre	316	19,5 %	341	20,7 %	321	20,5 %
Devenue sans objet	21	1,3 %	16	1,0 %	15	0,9 %
Refus de mise en œuvre	118	7,3 %	93	5,6 %	97	6,2 %
Total	1 623	100 %	1 647	100 %	1 571	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 138 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète, mais aussi parmi les 321 recommandations non mises en œuvre et les 97 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples peuvent être cités afin d'illustrer les effets des recommandations de la Cour sur l'amélioration de la gestion publique.

II - Des rythmes différents de mise en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. Il en va ainsi, notamment, de certaines recommandations concernant des aspects techniques, pratiques et mesurables, qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, peuvent être plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure peuvent se présenter : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète quand leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Enfin, dans certains cas, les recommandations de la Cour restent, au moins un temps, sans effet, ou font l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre de la part des administrations concernées.

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

24 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète. Les exemples ci-dessous illustrent ainsi la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques.

1 - La qualité de la gestion publique

a) Le transfert aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de l'ensemble des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants

Dans un rapport public thématique de 2016 sur l'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises³¹³, la Cour préconisait de transférer aux URSSAF la totalité des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants non-agricoles (20,2 Md€ en 2017, au titre de 2,8 millions de cotisants). Celles-ci étaient jusqu'alors partagées entre le régime social des indépendants (RSI) et le réseau des URSSAF, dans le cadre du dispositif dit de l'interlocuteur social unique (ISU), instauré en 2008.

Cette recommandation visait à clarifier les responsabilités respectives du RSI et du réseau des URSSAF, à responsabiliser l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS – qui pilote ce réseau dans l'amélioration de la qualité de la production et des relations avec les cotisants) et à lui faire mener à terme, dans des conditions plus efficaces, la résorption des dysfonctionnements significatifs qui persistent dans la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants.

³¹³ Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Simplifier la collecte des prélèvements sociaux, juillet 2016, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dix ans après la création mal préparée du dispositif de l'ISU, les désordres qui affectent la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants connaissent, en effet, une lente résorption. Chaque année, les rapports de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établis par la Cour³¹⁴, fournissent un inventaire détaillé de ces désordres qui, passé la rupture des fonctions normales du recouvrement en 2008, perdurent au détriment de la sécurité sociale, voire des cotisants eux-mêmes : volumes des appels de prélèvements correspondant à des taxations d'office (1,3 Md€ sur 20,2 Md€ en 2017, dont 0,5 Md€ pour les cotisants taxés d'office sur plusieurs années successives) et des créances correspondant à des taxations d'office non régularisées (4,5 Md€ sur 12,4 Md€ de créances au total fin 2017, dont 1,5 Md€ au titre de plusieurs années successives), modalités erronées de calcul d'une partie des taxations d'office en stock, créances dues par des cotisants dont l'adresse est inconnue (0,6 Md€ en 2017), blocage des actions automatisées de recouvrement amiable et forcé d'une partie des créances, etc.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a procédé à une réforme globale de l'organisation de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, en prévoyant l'intégration du RSI au régime général de la sécurité sociale. D'ici au 1^{er} janvier 2020, les URSSAF prendront en charge la totalité des tâches de collecte des prélèvements sociaux dont ils sont redevables, tandis que les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) leur verseront les prestations d'assurance maladie et les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) les prestations de retraite.

Par ailleurs, les personnels du RSI (5 500 salariés environ) et des organismes conventionnés³¹⁵ seront repris en même temps que leurs missions. Les travailleurs indépendants conserveront cependant leurs propres règles de cotisations et un régime spécifique de retraites complémentaires. Ils bénéficieront, par ailleurs, d'une représentation particulière au sein du régime général (conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants), ainsi que de modalités spécifiques de médiation pour les contestations.

Les désordres intervenus, depuis 2008, dans la collecte des prélèvements sociaux ont compromis l'image de marque du RSI. Ils ont, pour principales causes immédiates, des informations manquantes, erronées ou dont l'évolution ou les interactions normales sont bloquées dans le système d'information des URSSAF, qui intègre l'ensemble des données relatives aux cotisants.

³¹⁴ Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2017*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

³¹⁵ Mutuelles et sociétés d'assurance qui versent les prestations d'assurance maladie pour le compte du RSI.

Au cours de la période couverte par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État, pour les années 2018 à 2022, il importe que l'intégration du RSI au régime général s'accompagne d'une résorption complète et définitive, par l'ACOSS et son réseau d'URSSAF, des anomalies qui continuent à affecter une partie des comptes cotisants des travailleurs indépendants.

b) Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives

Dans un rapport transmis à l'Assemblée nationale en octobre 2017³¹⁶, la Cour examinait le dispositif temporaire de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger, géré par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). En effet, ce service, ayant obtenu des résultats supérieurs aux attentes (32 Md€ d'avoirs dont la régularisation est demandée et 8 Md€ de recettes encaissées sur la période 2014-2017), était amené à disparaître au 31 décembre 2017, après l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données bancaires au 1^{er} septembre 2017, rendus possibles par les travaux réalisés sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Lors de la contradiction du rapport, les projets de recommandations de la Cour ont été mis en œuvre immédiatement, le ministre de l'action et des comptes publics ayant annoncé la fermeture du service selon les modalités préconisées par la Cour. Aussi le texte de la communication définitive au Parlement n'a-t-il repris que les recommandations qui devaient encore être mises en œuvre, au cours de l'automne, pour accompagner la décision de fermeture du service, ce qui a été fait.

La Cour formulait trois recommandations pour mener à bien l'extinction du STDR, ainsi que la mise en place d'un processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, du nouveau système. Sur ces trois recommandations, deux sont totalement mises en œuvre et la troisième est en cours de mise en œuvre.

La Cour recommandait de ne plus admettre de nouveau dossier, à compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ainsi que de traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi. L'administration a diffusé,

³¹⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)*, novembre 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

en avril 2018, des consignes de traitement et de pénalisation des demandes de régularisation déposées par les contribuables après le 1^{er} janvier 2018.

La Cour recommandait ensuite de prévoir, corrélativement, un schéma de mise en extinction du STDR, en tenant compte de sa charge résiduelle de travail. L'administration a confirmé ne plus admettre de nouveaux dossiers depuis le 1^{er} janvier 2018 ; le stock de 7 500 dossiers, restant à traiter, a été réparti entre le service central et les pôles de régularisation déconcentrés.

Dans sa dernière recommandation, la Cour préconisait de mobiliser les moyens et de mettre en place les processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique des données bancaires. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a entrepris des travaux portant sur la collecte des données communiquées, notamment sur la qualité et la fiabilité des informations d'identification des contribuables. Cette étape est indispensable pour que la DGFIP puisse intégrer ces informations dans son système d'information, automatiser la détection des anomalies et en assurer l'exploitation. Une réflexion est actuellement en cours, au sein du service du contrôle fiscal, pour retenir une solution permettant une exploitation de ces données à brève échéance.

*c) La prise en compte d'un taux d'actualisation
pour les grands projets immobiliers de l'État*

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2018 consacrée au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement³¹⁷, la Cour formulait une recommandation visant à définir un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État, ainsi qu'à le mettre régulièrement à jour.

Cette recommandation a été mise en œuvre avec une célérité remarquable. En effet, la direction de l'immobilier de l'État retient désormais, sur le conseil de la direction du budget, un taux d'actualisation de 2 %, utilisé dans le cadre de l'analyse de la performance économique des projets immobiliers.

³¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

d) L'évaluation et la performance de l'éducation nationale

Dans son rapport au Parlement intitulé « L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance », publié en décembre 2017³¹⁸, la Cour analysait le degré de mise en cohérence des différents outils d'évaluation existant au sein de l'éducation nationale, ainsi que leurs impacts. Elle identifiait trois orientations de réforme : ordonner la fonction d'évaluation pour créer un dispositif cohérent ; mesurer le niveau et les acquis des élèves, durant et à la fin de la scolarité obligatoire ; développer la culture de l'évaluation, par une appropriation des modes d'évaluation par l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Les onze recommandations, qui en découlaient, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de transformation du système éducatif, en particulier sous l'angle de l'évaluation. À ce jour, le Gouvernement a ainsi décidé de suivre près de la moitié d'entre elles, les autres faisant l'objet de réflexions plus approfondies :

- une instance d'évaluation sera créée par voie législative, au premier trimestre 2019, avec pour mission d'assurer une évaluation régulière et transparente des établissements scolaires, d'établir un rapport annuel, mais aussi de rendre plus cohérente la fonction d'évaluation du système éducatif ;
- cinq séries d'évaluations, à quatre niveaux de la scolarité, ont été mises en place à compter de la rentrée 2018 et donnent lieu à deux séries de restitutions ;
- une mission de préfiguration, dans l'objectif de préparer les outils et le cadre de l'expérimentation d'une procédure d'évaluation collective, a été lancée dans deux académies à la rentrée 2018 ;
- plusieurs séries d'évaluations, déployées depuis la rentrée 2017, à l'instar du dispositif d'évaluation de l'impact de la mesure « cours préparatoires (CP) dédoublés », tendent à démontrer l'intégration de dispositifs d'évaluation au processus de réforme éducative.

³¹⁸ Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, décembre 2017, La Documentation française, 111 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) Les contrats aidés

Dans une insertion au rapport public annuel de 2018³¹⁹, la Cour insistait sur la nécessité de recentrer la politique des contrats aidés sur le seul objectif d'insertion professionnelle, ainsi que d'en améliorer la gestion. Elle formulait quatre recommandations, deux ayant pour objet de mieux définir le périmètre d'emploi des contrats aidés, les deux autres relevant plutôt de la gestion budgétaire de ces contrats particuliers.

La circulaire du 11 janvier 2018, relative aux « parcours emploi compétences » et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi, transforme les contrats aidés en « parcours emploi compétences ». Elle précise que ces nouveaux parcours sont recentrés sur l'objectif premier d'insertion, en faveur des publics éloignés du marché du travail, pour lesquels la formation n'est pas l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification). Cette circulaire précise aussi les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être), qui ne relèvent pas de difficultés justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion.

En outre, la nouvelle circulaire introduit une modification qualitative des parcours en contrats aidés, qui doivent désormais reposer sur le triptyque « emploi – accompagnement du salarié – formation ». Les employeurs doivent notamment être sélectionnés selon leur capacité à proposer des parcours permettant le développement des compétences et des qualités professionnelles des salariés, y compris par la formation.

Concernant la gestion financière, les enveloppes de contrats aidés sont déléguées aux préfets de régions, qui les répartissent entre les différents prescripteurs, dont le plus important est Pôle emploi. Dans le cadre de l'application de la circulaire, Pôle emploi a fait évoluer son système d'information, afin de mettre en place un système bloquant les prescriptions, dès lors que le volume de prescriptions est atteint au niveau régional. Enfin, la programmation des contrats aidés est désormais annuelle, et non plus semestrielle, tandis que le pilotage de ces contrats a été renforcé, en mettant à la disposition des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) différents outils de programmation et de suivi des crédits.

³¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, p. 137-154. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Ainsi, sur les quatre recommandations formulées par la Cour, trois sont totalement mises en œuvre. La mise en œuvre de la recommandation portant sur la notification de l'enveloppe annuelle à Pôle emploi, aux missions locales et à Cap emploi, ainsi que sur la mise en place d'un système bloquant au niveau de la gestion financière, est incomplète car ce système bloquant ne concerne que Pôle emploi et ne porte que sur le nombre de contrats aidés (et non sur l'enveloppe financière).

b) Les réseaux fixes de haut et très haut débit

Dans son rapport public thématique sur le bilan des réseaux fixes de haut et très haut débit, publié en janvier 2017³²⁰, la Cour formulait onze recommandations, destinées à améliorer la mise en œuvre du plan « France très haut débit » (PFTHD), et à actualiser ses objectifs. Sur les onze recommandations, cinq peuvent être considérées comme totalement mises en œuvre, au regard des réponses de la direction générale des entreprises (DGE) et de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Dans sa première recommandation, la Cour préconisait de compléter et d'actualiser les objectifs du PFTHD, en augmentant l'objectif de recours aux technologies alternatives à la fibre optique, en intégrant un objectif de pénétration du numérique dans les entreprises et un objectif de haut débit minimal pour tous, ainsi qu'en alignant les objectifs du plan sur le terme des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (2030).

La mise en œuvre de cette recommandation atteste d'une forte volonté politique de préciser et d'accélérer la mise en œuvre du plan. Si l'objectif de pénétration du numérique dans les entreprises n'a pas été formellement défini dans le cadre du PFTHD, la Cour considère que l'introduction d'un indicateur de suivi du plan, relatif à la pénétration du numérique dans les locaux professionnels, répond à la recommandation.

Les quatre autres recommandations totalement mises en œuvre revêtent un caractère plus technique :

- Organiser la transparence des engagements des opérateurs en zone d'initiative privée, ainsi que la sanction de leur non-respect : les propositions d'engagements d'Orange et SFR, validées par le Gouvernement, rendent juridiquement opposables le périmètre et le calendrier du déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones concernées, permettant ainsi à l'ARCEP de sanctionner d'éventuels manquements ;

³²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, janvier 2017, La Documentation française, 196 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- Prévoir une audition des opérateurs privés par les membres du comité national de concertation France très haut débit, ayant une fonction de forum de tous les acteurs du déploiement du très haut débit en France : les opérateurs privés ont effectivement été auditionnés par le comité ;
- Rendre publique la liste des opérateurs pilotes du déploiement, pour les 42 communes reclassées en zone moins dense, ainsi que pour les poches de basse densité : la liste a effectivement été rendue publique ;
- Homogénéiser le traitement comptable des droits irrévocables d'usage (DIU) et, le cas échéant, définir les règles d'amortissement : cette recommandation est satisfaite par l'application de l'article 76 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

*c) La lutte contre la fraude dans les transports urbains
en Île-de-France*

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2016 sur la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France³²¹, la Cour formulait quatre recommandations, dont l'une préconisait de mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises concernées, afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables. Cette recommandation invitait également à assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et à accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude.

Des efforts conjoints ont été faits par la SNCF et par la RATP, conduisant à considérer cette recommandation comme totalement mise en œuvre. Outre les procédures dirigées à l'encontre des récidivistes, des opérations ont été organisées régulièrement, entre juin 2017 et août 2018, dont neuf conjointes à la RATP et à la SNCF³²².

Par ailleurs, une opération conjointe de grande ampleur a été menée, le 23 octobre 2018, dans six grandes gares parisiennes, mobilisant environ 550 contrôleurs et agents de la sûreté ferroviaire, appuyés par la police et les douanes. Cette opération, ciblée sur le créneau 15h-18h, considéré comme celui où le taux de fraude est le plus élevé, a touché environ

³²¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I Volume 3. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-562. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³²² Gare de Lyon : quatre opérations entre décembre 2017 et mars 2018 ; carrefour Pompadour : une opération en décembre 2017 ; Maisons Alfort RER : une opération en mars 2018 ; gare de Colombes : une opération en juillet 2018 ; bibliothèque F. Mitterrand : une opération en mai 2018 ; gare d'Austerlitz : une opération en juillet 2018.

300 000 clients et a permis d'établir 3300 procès-verbaux dans les six gares concernées. En outre, la SNCF et la RATP ont mis en place un système de suivi et de traitement informatique des délits d'habitude ou récidivistes.

Deux autres recommandations du rapport sont en cours de mise en œuvre concernant, d'une part, l'équipement en lignes de contrôle automatique des gares et, d'autre part, le recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.

Enfin, la mise en œuvre de la dernière recommandation, relative à la définition d'un outil harmonisé de mesure de la fraude, est quant à elle jugée incomplète, dans la mesure où le travail d'échange de données entre la SNCF et la RATP n'a pas encore débouché sur un outil partagé.

d) L'enseignement français à l'étranger

Dans son rapport sur l'enseignement français à l'étranger (EFE), remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2016³²³, la Cour formulait huit recommandations, dont plusieurs portaient sur la gestion des ressources humaines, afin de dégager des marges de manœuvre indispensables pour garantir la viabilité financière de l'EFE.

Les enseignants travaillant au sein de l'EFE forment trois catégories : les expatriés, les résidents et les recrutés locaux. Les expatriés et les résidents sont des fonctionnaires majoritairement issus de l'éducation nationale. Ils se distinguent par leur rémunération et la durée de leur séjour à l'étranger. Les recrutés locaux sont quant à eux recrutés localement en établissements en gestion directe, en établissements conventionnés ou en établissements partenaires.

Afin de desserrer la contrainte budgétaire, tout en préservant la qualité de l'enseignement, la Cour recommandait d'assurer une plus grande mobilité du corps enseignant, tout en lui offrant des outils adéquats de formation. Une des recommandations du rapport visait ainsi à établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents. Une autre recommandation proposait de réduire progressivement, parmi les titulaires détachés dans l'EFE, la proportion d'expatriés au profit de celle des résidents, à effectif total d'enseignants français détachés au moins maintenu.

³²³ Cour des comptes, *Enquête à la demande de la commission des finances du Sénat, L'enseignement français à l'étranger*, octobre 2016, La Documentation française, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans les deux cas, ces recommandations peuvent être considérées comme mises en œuvre. En effet, pour les résidents recrutés à compter du 1^{er} janvier 2019, une clause de mobilité sera appliquée, conformément à la note de service du ministère de l'Éducation nationale du 13 septembre 2018. Par ailleurs, les suppressions de postes engagées sur les années scolaires 2017 et 2018 ont davantage concerné les postes d'expatriés (13,2 % du nombre d'expatriés) que ceux des enseignants résidents (3,7 % du nombre de résidents). Ces suppressions visent ainsi à réduire la part des enseignants expatriés dans l'EFE, en raison de leur coût budgétaire plus élevé que pour les deux autres catégories d'enseignants dans le réseau, tandis que les clauses de mobilité visent à favoriser le maintien des enseignants résidents.

B - Des exemples de recommandations en cours de mise en œuvre

34,6 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, sont en cours de mise en œuvre. Dans la plupart des cas en effet, le taux de mise en œuvre des recommandations varie en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent ainsi être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations. C'est notamment le cas des réformes attendues de réorientation des politiques publiques, qui nécessitent généralement un délai de réalisation important.

Par ailleurs, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale. D'autres évolutions laissent entrevoir, à l'inverse, qu'au bout des trois années de suivi, la mise en œuvre de la recommandation ne sera pas achevée.

1 - La qualité de la gestion publique

a) La restructuration des maternités de petite taille

À plusieurs reprises depuis 2015³²⁴, la Cour a souligné que les maternités connaissent un important mouvement de concentration, engagé depuis le début des années 2000. Ainsi, plus d'une maternité sur

³²⁴ Cour des comptes, *Rapport pour la commission des affaires sociales du Sénat, Les maternités*, cahier 1 et 2, décembre 2014, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre VII Les maternités : une réorganisation à poursuivre activement, p. 245-268, *Rapport public thématique, L'avenir de l'Assurance maladie*, novembre 2017, disponibles sur www.ccomptes.fr.

cinq a disparu en l'espace de 10 ans. Cette évolution a été suscitée par deux décrets du 9 octobre 1998 qui, pour améliorer la sécurité des accouchements, ont notamment subordonné les autorisations d'activité à un seuil de 300 accouchements annuels.

Toutefois, la Cour relevait aussi que cette recomposition de l'offre de soins n'était pas achevée. Des maternités de petite taille demeuraient en activité pour faciliter l'accès aux soins des parturientes, dans des zones isolées ou mal desservies, sans toujours respecter le seuil de 300 accouchements annuels. Dès lors, la Cour recommandait, en 2015, de « contrôler le respect rigoureux des normes de fonctionnement dans les maternités bénéficiant d'une autorisation d'ouverture par dérogation malgré un nombre annuel d'accouchements inférieur à 300, et plus largement dans l'ensemble des petites maternités, et [de] les fermer sans délai en cas d'absence de mise en conformité immédiate ».

Dans sa réponse à la Cour sur les suites réservées à cette recommandation, le ministère des solidarités et de la santé a souligné les actions mises en œuvre par les agences régionales de santé afin de restructurer les maternités qui dérogent au seuil réglementaire de 300 accouchements annuels. Ainsi, la situation de 10 des 13 maternités qui effectuaient moins de 300 accouchements en 2013 a évolué. Certaines ont été fermées et ont été transformées en centres périnataux de proximité³²⁵.

Dans le cadre notamment des groupements hospitaliers de territoire, pour ce qui concerne les structures publiques, d'autres maternités demeurent en activité, mais sont adossées à des centres hospitaliers dont l'activité d'obstétrique est plus importante³²⁶, voire à des CHU³²⁷. Pour trois autres maternités³²⁸, la transformation de leur activité, ou la mise en œuvre de conventions de repli avec des structures mieux équipées, restent à finaliser.

³²⁵ Ce qui est le cas des maternités des centres hospitaliers de Die (26), de Lourdes (65), d'Apt (84) et de Decazeville (12). Un centre périnatal de proximité assure des consultations pré et post-natales, des cours de préparation à la naissance ou de soins aux nouveau-nés, ainsi que des consultations de planification familiale.

³²⁶ Maternités des centres hospitaliers de Bourg Saint Maurice (73), de Saint Palais (64) et de Saint Afrique (12).

³²⁷ Maternités de la clinique Saint-Louis (34), du centre hospitalier d'Ussel (19) et de celui de Carhaix-Plouguer (29), lequel a fusionné avec le CHU de Brest.

³²⁸ Maternités des centres hospitaliers de Privas (07) et de Couserans (09) et de la polyclinique de Porto-Vecchio (2A).

Néanmoins, le nombre de maternités dérogeant au seuil de 300 accouchements annuels a parallèlement augmenté, sous l'effet de la baisse de la natalité³²⁹, amplifiée parfois par des phénomènes locaux de désaffectation du public et des difficultés de recrutement de médecins³³⁰. En 2017, vingt maternités ont ainsi effectué moins de 300 accouchements, en ayant perdu 33 % de leur activité en moyenne. D'autres établissements, publics et privés, aujourd'hui situés à la lisière du seuil de 300 accouchements, risquent de voir leur activité s'inscrire prochainement en deçà de ce dernier, les parturientes s'orientant de plus en plus vers les maternités de niveau III, en principe réservées aux grossesses pathologiques, qui disposent d'un service de réanimation néonatale.

La stratégie nationale de santé 2018-2022 et le plan « Ma Santé 2022 » affichent notamment pour objectif, de concilier accessibilité, qualité et sécurité des soins en établissement. Les principes généraux d'évolution du système de santé qui y sont avancés, fournissent un cadre approprié à la mise en œuvre d'un schéma cible de l'organisation des maternités sur le territoire national, ainsi qu'à l'ouverture d'une réflexion sur le relèvement du seuil d'activité aujourd'hui en vigueur, comme l'a recommandé la Cour.

*b) Les rémunérations de l'encadrement supérieur
des ministères économiques et financiers*

Dans son référé d'octobre 2017 sur la rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers³³¹, la Cour formulait deux recommandations, qui sont en cours de mise en œuvre.

Une première recommandation consistait à mettre un terme, sans délai, aux irrégularités constatées au titre du versement d'indemnités sans base réglementaire. La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont indiqué, d'une part, avoir élaboré des projets d'arrêté modifiant la réglementation critiquée par la Cour et, d'autre part, avoir soumis ces projets à la procédure d'approbation dite du « guichet unique ». Par ailleurs, l'administration a confirmé qu'il serait mis fin, en 2019, aux indemnités différentielles encore versées à quelques administrateurs généraux des finances publiques (AGFiP).

³²⁹ En 2016, 811 366 accouchements sont intervenus contre 843 221 en 2013, soit une baisse de 3,8 %.

³³⁰ Faute de gynécologues obstétriciens ou d'anesthésistes réanimateurs, l'activité des maternités est parfois contrainte.

³³¹ Cour des comptes, *Référé*, La rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers. Octobre 2017, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La seconde recommandation préconisait de mettre fin à la sur-rémunération relative des AGFiP, par rapport à celle des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État. La DGFIP a annoncé qu'elle étudiait la possibilité de créer un statut d'emploi pour les fonctions de direction. Un tel statut aurait pour objet de mieux distinguer, au sein des membres du corps des AGFiP, la situation de ceux exerçant les plus hautes responsabilités de celle de leurs adjoints. Enfin, comme le ministre s'y était engagé dans sa réponse à la Cour, il n'a plus été procédé à des nominations d'AGFiP de classe exceptionnelle.

Le référé a donc été pris en compte et ses deux recommandations font l'objet d'une mise en œuvre, en cours, par les autorités administratives concernées.

c) France Télévisions

Dans son rapport public thématique d'octobre 2016³³², « France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes », la Cour appelait France Télévisions, dans le contexte d'une réorganisation inaboutie et d'une situation financière fragilisée, à accélérer ses réformes structurelles, afin de s'adapter aux mutations profondes de son environnement. Vingt recommandations étaient formulées en ce sens. Les éléments, apportés à la Cour par France Télévisions, démontrent que certaines réformes ont été engagées. Quatorze recommandations sont ainsi jugées en cours de mise en œuvre, étant à nouveau précisé que le lancement d'un processus de réforme ne signifie pas qu'il sera conduit à son terme.

Sur la gouvernance, la Cour souhaitait que le conseil d'administration soit mieux associé, et que des objectifs clairs de gestion apparaissent dans le contrat d'objectifs et de moyens. L'équilibre du résultat d'exploitation a bien été inscrit comme un objectif et, en 2017, ce résultat est positif. Selon France Télévisions, la trésorerie s'est améliorée. Sur la gestion interne, qui nécessitait une profonde remise en ordre, l'entreprise s'est engagée sur un objectif de non remplacement de 50 % des départs à la retraite. La baisse des contrats non-permanents serait, quant à elle, de 16 %. En matière d'achats, les éléments fournis laissent penser que certaines procédures ont été mises en place, mais il est cependant difficile d'apprécier l'effectivité des avancées sans un contrôle sur pièces.

³³² Cour des comptes, *Rapport public thématique*, France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes, octobre 2016, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Concernant les programmes, il s'agissait à la fois de revoir le cadre général de la production audiovisuelle et de réviser les procédures d'achats. France Télévisions a commencé une réflexion sur le retour sur investissement des œuvres qu'elle finance (1,2 M€ de droits sur 3 Mds € investis entre 2009 et 2017) et veut lancer le débat sur la notion de producteur indépendant, dans un contexte d'intégration verticale du secteur. Pour la déontologie des achats de programmes, des procédures ont été créées, dont l'application méritera une vérification. Une nouvelle stratégie d'audit a été définie, afin de réaménager sa filière de moyens internes de production.

Dans le domaine de l'information, les rédactions de France 2 et de France 3 ont nominalement disparu, conformément à ce que souhaitait la Cour, même si le processus de fusion n'est pas totalement achevé.

En revanche, France Télévisions n'a pas, pour le moment, donné suite à certaines recommandations : fusion des filiales cinéma de France 2 et de France 3, établissement d'un coût complet de la chaîne publique d'information, suppression des bureaux locaux de France 2, réduction à 13 du nombre des antennes de France 3.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) L'agence de financement des infrastructures de transport de France et le financement des investissements ferroviaires

Dans un référé publié en juin 2016 sur l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)³³³, la Cour préconisait de définir la priorité des projets à venir, notamment au regard de leur rentabilité socio-économique, et de réduire considérablement les engagements nouveaux. Elle attendait également que le conseil d'administration de l'agence assure pleinement ses responsabilités, en hiérarchisant les projets et en garantissant leur conformité à une trajectoire financière explicite.

En réponse à la Cour, le ministère chargé des transports confirme que la sélection des projets d'investissement ne relève pas de l'AFITF mais de l'État et, éventuellement, des collectivités locales associées à leur financement. Il reconnaît donc implicitement que l'agence n'est qu'une

³³³ Cour des comptes, *Référé*, L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Juin 2016, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

simple caisse de financement, servant principalement à contourner les principes du droit budgétaire.

Sur le fond, la Cour avait pris acte, l'an dernier, d'une inflexion certaine de l'orientation officielle de la politique des transports, en faveur de l'entretien de l'existant et au détriment des nouveaux projets d'infrastructures. Cette inflexion a été confirmée depuis, à plusieurs reprises, à l'occasion de déclarations ministérielles, des travaux du comité d'orientation des investissements ainsi que des premiers arbitrages financiers, rendus publics, relatifs au projet de loi d'orientation de mobilités (LOM).

Il reste que les retards dans la préparation et le dépôt de ce texte ne permettent pas, à ce jour, de donner acte d'une telle réorientation dans les faits. En particulier, l'étape la plus délicate de cet exercice de sélection / hiérarchisation demeure à franchir. Or, les pouvoirs publics ont réaffirmé le caractère prioritaire d'un certain nombre de projets, parmi les plus coûteux (canal Seine-Nord-Europe, ligne à grande vitesse (LGV) Lyon-Turin), sans identifier symétriquement la liste des investissements à remettre en cause ou, plus vraisemblablement, à reporter à une échéance lointaine.

Le ministère indique également que le président de l'AFITF présentera avant la fin de l'année 2018 un projet de contrat d'objectifs et de performance qui s'articulera autour des trois enjeux stratégiques que sont la soutenabilité financière, la transparence et l'efficacité de l'action de l'agence. Ainsi, les deux orientations formulées dans le référé peuvent être considérées comme en cours de mise en œuvre.

b) Les activités privées de sécurité

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018³³⁴, la Cour constatait que les activités privées de sécurité représentaient un enjeu de sécurité publique, en ce qu'elles sont associées, de manière croissante, au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur. Le développement de ces complémentarités appelait donc l'élaboration, par l'État, d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des

³³⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome 1. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, p. 171-196. La Documentation française, février 2018, 624p., disponible sur www.ccomptes.fr.

forces de sécurité intérieure, ainsi qu'un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, observant que le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ne parvenait pas encore à moraliser et professionnaliser le secteur des activités privées de sécurité, les résultats obtenus n'étant pas à la hauteur des attentes, la Cour concluait à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS, en vue d'un effort accentué de régulation.

Moins d'un an après la publication de cette insertion, des évolutions peuvent être constatées. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques a engagé une réflexion pour renforcer la représentation de l'État au sein du conseil d'administration de l'établissement, qui demeure un objectif. L'élaboration d'une doctrine unifiée, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée, et la mise en œuvre d'une carte professionnelle sécurisée ont été inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 du CNAPS. Enfin, l'approfondissement et l'élargissement de l'action disciplinaire sont aussi en cours de réflexion avec le CNAPS.

Seule la recommandation relative à la création d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre à ce stade.

c) La télé médecine

Dans son rapport annuel 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale³³⁵, la Cour a souligné les apports potentiels de la télé médecine à la modernisation et à l'efficacité de notre système de santé. Les innovations technologiques et organisationnelles que recouvre ce terme peuvent notamment répondre au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques, en facilitant le maintien à domicile par des dispositifs de télésurveillance, ainsi qu'aux difficultés géographiques d'accès aux soins, par la mise en œuvre de téléconsultations et de télé-expertises³³⁶.

³³⁵ Cour des comptes, *Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre VII La télé médecine : une stratégie cohérente à mettre en œuvre, p. 297-330, disponible sur www.ccomptes.fr.

³³⁶ La télésurveillance est une surveillance et une interprétation des données de suivi médical du patient à distance ; la télé-expertise correspond à une sollicitation à distance de l'avis d'un autre médecin.

Cependant, la Cour a également constaté que le caractère fragmentaire, désordonné et très largement expérimental des actions jusque-là menées, n'avait pas permis de concrétiser ces apports potentiels. Elle a par conséquent invité les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie d'ensemble cohérente, visant à lever les préalables techniques et juridiques qui subsistent au développement de la télémedecine, à définir un cadre tarifaire de droit commun favorisant son expansion sans dérive des coûts, ainsi qu'à recentrer les expérimentations sur les projets les plus à même de déboucher sur des dispositifs généralisables.

Depuis lors, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a fait entrer la téléconsultation et la télé-expertise dans le droit commun conventionnel, en autorisant l'assurance maladie et les professionnels de santé à définir les tarifs et modalités de réalisation des actes concernés.

En application de ces dispositions, l'avenant n° 6 à la convention médicale de 2016³³⁷ ouvre la téléconsultation à l'ensemble des patients, à condition qu'elle s'inscrive dans le parcours de soins coordonné (orientation initiale par le médecin traitant)³³⁸, qu'elle soit effectuée avec un médecin auprès duquel le patient a déjà effectué au moins une consultation physique³³⁹ et qu'elle réponde à des modalités de transmission sécurisées à même de garantir la confidentialité des échanges entre le patient et le médecin. À ce stade, le champ des actes de télé-expertise reste limité à certaines catégories de patients dont l'accès aux soins doit être facilité en priorité (patients en affection de longue durée, atteints de maladies rares, ou résidant en zones sous-denses ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, détenus). Le calendrier de leur déploiement à l'ensemble des patients doit être défini d'ici fin 2020.

En outre, plusieurs préalables techniques et juridiques au développement de la télémedecine ont été levés. L'avenant n° 6 a prévu des aides financières pour l'acquisition de moyens de vidéotransmission sécurisée et d'équipements médicaux connectés. Les formalités nécessaires à une activité de télémedecine ont été allégées, par un décret du 13 septembre 2018, qui permet notamment de déroger à l'obligation de faire signer la feuille de soins par l'assuré ou le bénéficiaire, à l'occasion d'un acte réalisé à distance. Surtout, l'assurance maladie a engagé, à la fin de l'année 2018, la généralisation du dossier médical partagé, dans lequel

³³⁷ Signé le 14 juin 2018 et approuvé par arrêté ministériel du 1^{er} août 2018.

³³⁸ Sous certaines exceptions au parcours coordonné générales (patient de moins de 16 ans, accès direct au médecin spécialiste pour certaines spécialités) ou propres à la téléconsultation (patients sans médecin traitant désigné ou dont le médecin traitant n'était pas disponible dans le délai compatible avec leur état de santé).

³³⁹ Sous réserve des exceptions spécifiques précitées.

les professionnels de santé devront notamment intégrer les compte rendus des téléconsultations et des télé-expertises.

En revanche, les périmètres, modalités et calendriers précis de mise en œuvre d'autres innovations restent à définir. Ainsi, la télésurveillance doit encore donner lieu à des expérimentations nationales, jusqu'en 2022 au plus tard, ce qui constitue une échéance tardive. Ces expérimentations, qui concernent des dispositifs médicaux connectés pour le suivi de pathologies chroniques (l'insuffisance cardiaque, l'apnée du sommeil) doivent apporter la preuve médicale et économique de ces outils afin de permettre, par la suite, leur évaluation par la Haute autorité de santé et leur tarification par le comité économique des produits de santé. De même, la prescription électronique par les médecins conserve, à ce stade, un caractère expérimental ; le plan « Ma Santé 2022 », annoncé par le Gouvernement en septembre 2018, prévoit sa généralisation en 2021-2022, selon des modalités restant à préciser.

Enfin, la mise en place de modèles tarifaires à même de favoriser l'expansion de la télémédecine, tout en maîtrisant les risques d'inflation des coûts, reste incertaine. Dans le champ limitatif qui est le leur, les modalités de rémunération des actes de télé-expertise opèrent une telle conciliation : les rémunérations des médecins requis et requérants³⁴⁰ sont réduites par rapport à celles qui s'appliqueraient à des consultations en présence du patient ; le nombre d'actes par patient, pouvant donner lieu à télé-expertise au cours d'une même année, est plafonné, de même que la rémunération procurée au médecin requérant par les télé-expertises qu'il sollicite³⁴¹. Le coût estimé pour l'assurance maladie obligatoire avoisine toutefois 17 M€ pour 2018, selon le ministère des solidarités et de la santé. Pour leur part, les téléconsultations sont tarifées dans les mêmes conditions que celles en présence du patient. Mais, lorsqu'un médecin assiste un patient lors de la téléconsultation, il peut facturer une consultation, qui s'ajoute ainsi sans abattement à celle facturée par le médecin téléconsultant. Les modalités de rémunération des intervenants à des dispositifs de télésurveillance restent, quant à elles, à définir à l'issue des expérimentations.

C - Des exemples de recommandations pour lesquelles la mise en œuvre est incomplète

Dans 13,8 % des cas, les recommandations de la Cour ne font l'objet que d'une mise en œuvre partielle dans leur contenu. Seule une partie de la recommandation est alors suivie d'effet. Par ailleurs, le suivi des

³⁴⁰ Soit de 5 ou de 10 euros pour le médecin requérant et de 12 ou de 20 euros pour le médecin requis.

³⁴¹ À hauteur de 500 euros par an pour l'ensemble des patients concernés.

recommandations, formalisé pendant trois années suivant leur publication, permet de mettre en évidence que certaines améliorations peuvent, dans certains cas, ne pas aboutir à une mise en œuvre totale dans ce délai.

1 - La qualité de la gestion publique

a) L'harmonisation des efforts contributifs des cotisants à l'assurance maladie et la branche famille

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale³⁴², la Cour avait souligné l'existence d'écarts significatifs d'efforts contributifs³⁴³, à niveau de revenu d'activité égal, pour le financement de l'assurance maladie et de la branche famille. Ces écarts résultaient de différences à la fois dans les assiettes retenues pour le calcul des cotisations et dans les taux applicables. Ainsi, l'effort contributif des travailleurs non-salariés était, selon les estimations de la Cour, en moyenne inférieur de plus de deux points à celui des salariés du secteur privé, pour le financement de l'assurance maladie.

La Cour rappelait que de tels écarts soulevaient des enjeux d'équité du prélèvement social, dès lors qu'ils concernaient le financement mutualisé de prestations communes à toutes les catégories d'assurés sociaux. Ces enjeux se sont accentués depuis 2016, avec l'instauration de la protection universelle maladie (PUMa) et l'intégration financière de la totalité des régimes d'assurance maladie au régime général de la sécurité sociale. Ils concernent tant la situation comparée des salariés des régimes spéciaux de la sécurité sociale, par rapport à celle des salariés du régime général, que celle des non-salariés par rapport à celle des salariés.

Sans avoir pour objectif déclaré d'harmoniser les efforts contributifs entre cotisants, plusieurs mesures des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont profondément modifié, depuis 2015, le profil des taux de cotisations applicables, d'une part, aux travailleurs non-salariés et, d'autre part, aux salariés du régime général. Ces mesures, qui intègrent la transformation en 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une réduction de six points des cotisations patronales maladie sur

³⁴² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre IV Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir », p. 143-180, disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁴³ Calculé comme le montant des cotisations sociales acquittées rapporté au montant de la rémunération nette.

les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, ont avant tout répondu à des objectifs affichés de soutien à l'emploi, à la compétitivité et au pouvoir d'achat.

Néanmoins, elles ont *de facto* réduit les écarts de profils de taux de cotisations maladie entre salariés et non-salariés, en généralisant notamment une progressivité des taux pour les rémunérations les plus faibles. Les efforts contributifs moyens de ces catégories d'assurés, pour le financement des prestations en nature de l'assurance maladie, ont ainsi été rapprochés, sans aller cependant jusqu'à l'harmonisation préconisée par la Cour.

Malgré les annonces faites en 2015³⁴⁴, d'importants écarts de taux subsistent, en revanche, entre les salariés des régimes spéciaux et ceux du régime général, sans être corrélés aux écarts de périmètre des prestations prises en charge par les différents régimes concernés. Ces écarts portent sur les cotisations des actifs et celles des retraités.

La LFSS pour 2019 réduit le champ de ces écarts. Ainsi, le barème des cotisations patronales maladie des employeurs des régimes de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières sera aligné sur celui du régime général, compte tenu des écarts de périmètre des prestations, soit un taux de 11,3 %. Par ailleurs, s'appliquera à ces employeurs, comme à ceux du régime général, la réduction de six points des cotisations maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC. Il en sera de même de la réduction de 1,8 point du taux des cotisations famille pour les rémunérations des agents statutaires de la SNCF et de la RATP inférieures à 3,5 SMIC, ainsi porté de 5,25 % à 3,45 %.

Une harmonisation obéissant aux mêmes principes n'est toutefois pas prévue pour les autres régimes spéciaux, notamment ceux des fonctionnaires (fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière).

*b) Le compte d'emploi des ressources des organismes
faisant appel à la générosité publique*

En mai 2015, la Cour a adressé un référé aux ministres de la justice, des finances et des comptes publics, de l'intérieur, de l'économie, de l'industrie et du numérique, de la ville, de la jeunesse et des sports, sur le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique³⁴⁵.

Ses quatre recommandations visaient à simplifier le compte d'emploi, à définir une présentation normée pour les organismes souhaitant

³⁴⁴ Dans l'étude d'impact de l'article du projet de loi de financement pour 2016 sur la protection universelle maladie.

³⁴⁵ Cour des comptes, *Référé, Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, juillet 2015, La Documentation française, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

décrire l'organisation globale de leurs financements, à faire viser les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique par le commissaire aux comptes (afin de garantir la conformité de ses données au compte d'emploi des ressources), et enfin à préciser les règles comptables applicables au compte d'emploi des ressources. Trois de ces recommandations sont sur le point d'aboutir à une mise en œuvre totale, qui est susceptible d'intervenir rapidement.

Après la publication du référé, l'autorité des normes comptables (ANC) a mis en place un groupe de travail en vue de réformer le règlement n° 1999-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations³⁴⁶. Ce groupe de travail s'est réuni, pour la première fois, en janvier 2017. Parallèlement, conformément à l'article 4 de la loi du 7 août 1991, une commission consultative a été mise en place, afin de préparer un arrêté du Premier ministre donnant une portée réglementaire à ce nouveau règlement comptable.

À l'issue de près de deux années de négociations avec la Cour des comptes, l'inspection générale des affaires sociales, des représentants du secteur, la compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'ANC et les principaux ministères concernés, un projet de règlement et un projet d'arrêté sont actuellement en cours de validation.

Les dernières difficultés subsistant entre les corps de contrôle et le groupe de travail, ont été levées lors d'une visite du président de l'ANC à la Cour le 8 octobre 2018. Le but était d'intégrer les fonds dédiés au compte d'emploi des ressources, afin que ce dernier retrace bien, au profit des donateurs, l'usage de l'ensemble des ressources collectées, qu'elles soient utilisées au cours de l'exercice, placées en réserves, libres d'emploi ou affectées à des projets précis. Aujourd'hui, un compte d'emploi des ressources et des règles applicables conformes aux recommandations de la Cour, ainsi qu'un compte de résultat par origine et destination présentant le modèle économique des organismes collecteurs, sont sur le point d'être approuvés.

En revanche, la recommandation préconisant de faire viser, par les commissaires aux comptes, les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique, n'a pas été prise en compte. Ce point a été considéré comme hors champ par l'ANC et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et la vie associative. L'évolution du périmètre de compétences des commissaires aux comptes relève en effet d'une évolution législative dont l'initiative

³⁴⁶ Modifié par le règlement n° 2008-12 qui traite spécifiquement du compte d'emploi des ressources.

relève du ministère de la justice, ministère de tutelle, évolution non envisagée à ce jour par ce dernier.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) *L'accès au logement social des publics modestes et défavorisés*

Dans son évaluation de politique publique « le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », publiée en février 2017³⁴⁷, la Cour formulait treize recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés (quatre recommandations), à proposer plus de logements à la location (sept recommandations), à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local (deux recommandations).

Les recommandations visant à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local ont été rapidement mises en œuvre, la loi dite « Elan » rendant notamment obligatoires les systèmes de cotation et leur connaissance par le public dans les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que la gestion mutualisée des réservations dans ceux dotés d'une conférence intercommunale de peuplement.

S'agissant de l'objectif de proposer plus de logements à la location, les réponses apportées aux recommandations de la Cour sont, à ce stade, encore décevantes. L'administration refuse de mettre en place un indicateur mesurant le développement des offres de logements sociaux diffus au sein du reste du parc de logement. Par ailleurs, aucune mesure nouvelle visant à réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a été prise, même si le ciblage géographique des constructions est plus resserré, et le mode de détermination des objectifs de construction n'a pas été modifié.

Les fonds mutualisés des bailleurs sociaux n'ont pas été utilisés pour inciter les bailleurs à renforcer la mobilité des locataires du logement social. La loi dite « Égalité et citoyenneté » a rendu le supplément de loyer de solidarité plus dissuasif pour les occupants dépassant les plafonds pour bénéficier du logement social, mais sans aller jusqu'à proposer des baux à durée déterminée en fonction des revenus dans les zones tendues, comme le préconisait la Cour. En effet, le réexamen de la situation du locataire,

³⁴⁷ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

prévu tous les six ans, a pour finalité de lui proposer éventuellement un logement adapté à ses besoins.

En ce qui concerne les recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés dans l'occupation du parc social, sans compromettre l'équilibre du peuplement, la loi « Égalité et citoyenneté » a créé l'obligation de réserver 25 % des attributions de logements sociaux, en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux ménages du premier quartile de revenus (16,5 % en 2017). La préoccupation du logement d'insertion, et de son articulation avec la construction sociale, a progressé avec le plan quinquennal « logement d'abord » de septembre 2017, ainsi qu'avec les instructions données aux préfets de régions pour la programmation de l'aide à la pierre pour 2018.

b) Les politiques à destination des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme

En France, les troubles du spectre de l'autisme affectent environ 700 000 personnes.

Dans un rapport établi en 2017 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale³⁴⁸, la Cour a constaté que les trois « plans autisme », déployés de 2005 à fin 2017, avaient permis des progrès dans la prise en charge des personnes concernées, mais que plusieurs difficultés et limites substantielles persistaient : retards dans le diagnostic des enfants et absence de diagnostic d'une partie des adultes ; manque de places d'accueil dans les établissements et services spécialisés ; scolarisation encore difficile ; ruptures dans les parcours de prise en charge aux âges charnières ; modalités de prise en charge des adultes insuffisamment orientées vers le milieu ouvert ; voire maintien inadapté dans des hôpitaux psychiatriques.

Afin de donner une nouvelle impulsion à l'accompagnement des personnes atteintes de troubles du spectre de l'autisme, la Cour a formulé onze recommandations visant à approfondir les connaissances, à soutenir la recherche et à initier de nouvelles modalités de partenariat, principalement du secteur médico-social avec l'éducation nationale et de l'État avec les collectivités territoriales.

³⁴⁸ Cour des comptes, *Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Évaluation de la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme*, décembre 2017, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La « stratégie pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement pour la période 2018-2022 », annoncée par le Gouvernement en avril 2018, répond à plusieurs recommandations de la Cour. Il en va notamment ainsi des mesures visant à :

- coordonner la recherche et l'étendre aux troubles du neuro-développement, grâce à la création annoncée d'un groupement d'intérêt scientifique « autisme et troubles du neuro-développement », regroupant compétences scientifiques et moyens financiers ;
- structurer une réponse de « première ligne » pour diagnostiquer, de manière précoce, les jeunes enfants et débiter, sans attendre, la prise en charge de ceux en cours de diagnostic, en mobilisant et en outillant davantage les médecins généralistes, les pédiatres et les médecins de la protection maternelle et infantile ;
- développer une collaboration plus étroite entre les professionnels libéraux de santé, les établissements et services médico-sociaux et les équipes éducatives ; renforcer dans les académies les équipes d'appui spécialisées dans les troubles de l'autisme ;
- réexaminer, de manière régulière, la situation des adultes accueillis « au long cours » dans les établissements psychiatriques, afin de leur proposer une prise en charge moins lourde et plus ouverte.

Toutefois, n'est pas abordé l'enjeu de la connaissance des coûts des interventions, en fonction des territoires et des parcours des personnes, afin d'améliorer leur efficience et de dégager les marges financières indispensables à l'accompagnement de l'ensemble des personnes qui le nécessitent. En outre, les modalités annoncées de coordination avec les collectivités territoriales, acteurs importants des politiques d'accès au logement et à la formation professionnelle, ainsi que de l'offre médico-sociale, restent à préciser.

D - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

20,4 % des recommandations suivies en 2018 ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas, notamment, quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre peuvent être donnés.

Pour 97 recommandations (soit 6,2 % de celles suivies en 2018), leur non mise en œuvre tient plutôt au refus explicite des administrations concernées.

1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour qui ne sont pas mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas, notamment, de celles formulées sur l'autonomie financière des universités ou le remplacement des enseignants. D'autres recommandations s'appuient, par ailleurs, sur la nécessité de repenser très largement le maillage administratif (services déconcentrés de l'État) ou la politique fiscale (la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse).

a) L'autonomie financière des universités

Dans son rapport au Parlement de 2015, relatif à l'autonomie financière des universités³⁴⁹, la Cour soulignait que l'accès au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) avait été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités. Confrontées à la nécessité de maîtriser un budget global, elles se sont dotées de nouvelles compétences de pilotage et de contrôle de gestion. En particulier, la gestion des ressources humaines et le suivi de la masse salariale se sont nettement professionnalisés.

La Cour relevait cependant que l'amélioration de la qualité de la gestion n'était pas homogène entre établissements, et que certains avaient encore d'importantes marges de progression devant eux. Ces constats restent largement d'actualité.

Le fonctionnement des conseils d'administration doit notamment être amélioré, afin de recentrer les débats sur les enjeux essentiels de l'université. La mise à niveau des systèmes d'information des universités n'a pas non plus été au rendez-vous, lors du passage aux RCE, leur hétérogénéité pénalisant les universités. En matière de gestion des ressources humaines, des marges de progrès subsistent également, dont notamment la régulation et le contrôle des obligations de service des

³⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, 30 septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

enseignants-chercheurs, ainsi que du temps de travail des personnels administratifs et techniques.

Pour autant, les universités ne disposent pas de tous les leviers utiles, la Cour soulignant que les statuts des personnels sont encore trop nombreux et appelant à poursuivre le mouvement de simplification. Enfin, en matière immobilière, si la connaissance du patrimoine immobilier des universités s'est nettement améliorée, l'exercice de définition des orientations stratégiques et de programmation des opérations est resté largement virtuel, faute de maîtrise, par les établissements, de leurs conditions de financement à long terme et de valorisation des capacités d'ingénierie des directions de l'immobilier.

Sur l'ensemble de ces sujets, qui continuent de correspondre, encore aujourd'hui, à des enjeux cruciaux pour les universités, les recommandations formulées par la Cour demeurent non mises en œuvre ou refusées, que ce soit :

- la définition d'une stratégie immobilière de site, le ministère n'ayant pas encore mis en œuvre d'actions concrètes en ce sens ;
- la remise à niveau des systèmes d'information universitaires, les avancées dans ce domaine étant limitées ;
- l'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration, en les dotant notamment de comités spécialisés, les comités d'audit restant peu répandus et n'ayant pas véritablement modifié le fonctionnement des conseils d'administration lorsqu'ils existent ;
- la mise en place d'un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, qui serait intégré dans le cadre contractuel unique, les universités continuant d'éprouver de grandes difficultés à réaliser cet exercice de programmation ;
- la mise en conformité de la circulaire du ministère de l'éducation nationale, relative aux obligations de service des personnels non enseignants, avec le décret relatif à l'application de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, cette recommandation faisant l'objet d'un refus de mise en œuvre par le ministère ;
- la poursuite de la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et l'harmonisation des modalités de gestion des différents corps, le ministère soulignant que l'existence de plusieurs corps relevant de différentes filières répond aux besoins variés que ces agents ont vocation à couvrir, et que la diversité des missions exercées justifie le maintien de statuts particuliers.

*b) Le dispositif de remplacement des enseignants
des premier et second degrés*

À l'occasion d'un référé publié en 2016³⁵⁰, la Cour constatait que le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés mobilise d'importants moyens, pour compenser 13,6 millions de journées d'absence, à l'origine d'une charge budgétaire supérieure à 2,8 Md€. Elle estimait que le pilotage global demeurerait insuffisant, et que les absences de courte durée pourraient être diminuées, en réduisant les absences dites « institutionnelles » (liées au fonctionnement même du système éducatif) et en intégrant la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré. La Cour formulait trois recommandations en ce sens.

En réponse à l'invitation à fiabiliser le pilotage du remplacement et à améliorer l'information sur le dispositif, le ministère de l'éducation nationale indique poursuivre ses travaux d'enrichissement des indicateurs et de rénovation des systèmes d'information des ressources humaines. Il ajoute que la question du remplacement dans l'enseignement privé a fait l'objet d'une enquête *ad hoc*, laquelle a permis de dresser des constats sur le pilotage circonstancié des moyens de remplacement qui y sont déployés.

Toutefois, les deux autres recommandations sont toujours sans effet, plus de deux années après l'envoi du référé. Alors que la Cour recommandait de rendre effectif le remplacement des absences de courte durée dans le second degré, le ministère répond que cette question fera l'objet de nouvelles réflexions en 2019 et que le développement de la préprofessionnalisation devrait permettre d'améliorer sensiblement la satisfaction des besoins de remplacement de courte durée. De même, s'agissant de l'intégration de la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré, le ministère rappelle les dispositions du décret n° 2017-856 du 9 mai 2017, relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans le premier degré, et celles de la circulaire n° 2017-050 du 17 mars 2017, mais ces considérations demeurent très générales et ne constituent pas des remèdes suffisants aux difficultés relevées par la Cour.

³⁵⁰ Cour de comptes, *Référé, Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, décembre 2016, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

c) Les services déconcentrés de l'État

Dans son rapport public thématique de décembre 2017, relatif aux services déconcentrés de l'État³⁵¹, la Cour constatait que ces derniers peinaient à assumer toutes leurs missions et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, confirmant dans une large mesure les observations qu'elle avait formulées dans son rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État de juillet 2013³⁵².

Malgré le mouvement de déconcentration et de décentralisation bien engagé, et en dépit de la diffusion encourageante des applications numériques, les effets attendus de ces évolutions, au sein des services déconcentrés de l'État, ne sont pas à la hauteur des attentes. La Cour a donc cherché les moyens d'accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'État aux nouveaux enjeux du territoire, par divers moyens, notamment en tirant le meilleur parti de l'échelon régional.

En raison de la date de la publication de ce rapport, ainsi que de l'échéance suggérée pour la plupart des quarante-neuf recommandations, rares sont celles ayant connu en 2018 un véritable début de mise en œuvre. Des évolutions sont toutefois perceptibles.

Dans les nouvelles grandes régions, les fonctions de préfet et de secrétaire général pour les affaires régionales sont appelées à évoluer. Parmi ces entités, quatre comptent plus de 10 départements (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) et posent des défis nouveaux en termes de fonctionnement du comité de l'administration régionale (CAR), de distance géographique et de management pour les préfets de régions. La Cour a donc recommandé de créer dans les quatre régions concernées, d'ici le 31 décembre 2018, un poste de préfet délégué auprès du préfet de région, chargé du département chef-lieu, avec des attributions incluant l'ordre public. La Cour a également suggéré de gager la création de ces postes par la suppression d'un nombre équivalent de postes de préfets en mission de service public (PMSP).

Le ministère de l'intérieur a répondu que sa réflexion sur cette question n'avait pas encore abouti. En effet, la démarche « Action publique 2022 » étant en cours, les arbitrages n'ont pas été rendus par le Gouvernement, au sujet de l'organisation territoriale de l'État et de l'évolution de sa gouvernance. La création d'un préfet délégué constituerait toutefois une option jugée pertinente.

³⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017, La Documentation française, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵² Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013, La Documentation française, 294 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La difficulté vient en réalité de la contrepartie proposée. Le lien entre la suppression de postes de PMSP et la création de postes de préfets délégués dans les régions n'est pas établi. Les emplois de PMSP constituent une voie marginale d'accès au corps des préfets, comparable à un tour extérieur, comme cela est prévu dans d'autres corps de la fonction publique, y compris dans les juridictions ou les inspections. Leur nombre est limité à 10, c'est-à-dire 4 % des effectifs du corps des préfets. Il semble légitime, selon le ministère, que le Gouvernement réserve une telle voie restreinte d'accès à des emplois à sa discrétion.

d) La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse

Concernant le suivi des recommandations du référé de 2016 sur la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse³⁵³, la réponse de l'administration, inchangée par rapport à celle de 2017, est la suivante : « *la fin du particularisme fiscal corse nécessite une approche globale et des arbitrages en concertation avec la collectivité corse* ».

Il est toutefois apparu que l'administration n'avait pas mobilisé l'ensemble des informations, dont elle devait disposer, pour répondre à la recommandation qui préconisait d'aligner, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, les droits d'accise sur les tabacs sur ceux appliqués en France continentale. Assurant la mise en œuvre des dispositions de la directive européenne du 16 février 2010, cette mesure permettrait une recette évaluée à 27 M€.

Le Gouvernement, comme l'a annoncé la ministre de la santé et des solidarités lors d'une visite sur place à l'été 2017, souhaite réduire l'écart, très défavorable à l'île, en matière de morbidité carcinogénique. C'est pourquoi l'intégralité de la hausse de la fiscalité des tabacs, programmée pour les années 2018 à 2020 (par l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018), a été étendue à la Corse. En outre, l'étude d'impact associée à cette mesure énonce clairement qu'il y aura lieu, à compter de 2021, pour des raisons tant de santé publique que de mise en conformité de la législation fiscale avec le droit communautaire, de poursuivre les hausses de la fiscalité « tabac » par des mesures spécifiques à l'île, de manière à réduire les écarts.

Enfin, le débat prend une résonnance particulière dans l'île du fait, d'une part, d'une forte saisonnalité de la demande de tabac liée à la fréquentation touristique et, d'autre part, du transfert à la collectivité de recettes de TVA, depuis le 1^{er} janvier 2018. Les élus constatent que l'accroissement des accises, s'il atteint son objectif de réduire la

³⁵³ Cour des comptes, *Référé, La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, septembre 2016, La Documentation française, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

consommation, aura un effet mécanique sur l'assiette de la TVA, ce qui réduira le montant des recettes transférées. Il a dès lors été demandé une forme de « rapatriement » de l'assiette tabac de la TVA au budget de l'État et, en contrepartie, une autre forme de financement alloué à la collectivité, assise sur le montant de la TVA perçue avant 2018.

Les deux dernières recommandations ont fait l'objet d'une mise en œuvre incomplète pour la première, en cours pour la seconde :

- appliquer strictement, aux particuliers et professionnels, les pénalités pour non-respect de leurs obligations déclaratives et en cas de retard de paiement des dettes fiscales : la Cour ne visait pas la formulation d'instructions administratives, mais une application effective, par les unités de terrain, des remises sur majorations et pénalités ;
- engager les actions nécessaires pour parvenir, en trois ans, à un taux de contrôle fiscal externe en Corse équivalent à celui du reste de la France : la DGFIP indique que la direction spécialisée de contrôle fiscal Sud-Est a reçu le renfort de quatre emplois.

2 - Des exemples de recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

Les refus de mise en œuvre de recommandations ont pu porter, par exemple, sur des propositions visant à modifier ou faire disparaître certaines structures administratives (suppression de l'institut français du cheval et de l'équitation, ou encore de l'école nationale de voile et des sports nautiques), mais également sur des sujets plus larges et plus sensibles, comme les participations de l'État ou la régulation des jeux d'argent et de hasard.

a) L'État actionnaire

À la suite du rapport public thématique sur « L'État actionnaire »³⁵⁴ de janvier 2017, quatre des quinze recommandations formulées ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. L'administration conteste la pertinence d'une recommandation qui préconisait de choisir des niveaux cibles de participation correspondant aux différents motifs d'intervention, compte tenu de la spécificité de chaque entreprise. Pour la Caisse des dépôts et consignations, également destinataire des recommandations, le périmètre des filiales et des participations stratégiques ne répond pas à une logique strictement financière et peut évoluer dans le temps.

³⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État actionnaire*, janvier 2017, La Documentation française, 271 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Concernant la recommandation sur la publication d'une doctrine d'intervention en fonds propres, la Caisse des dépôts invoque à la fois son indépendance, garantie par la loi, et l'organisation qu'elle a adoptée, qui lui paraît répondre aux demandes de la Cour, mais reconnaît que son portefeuille doit « tourner ».

L'administration redoute l'alourdissement des procédures que pourrait entraîner une « nouvelle comitologie », conseillée par une autre recommandation visant à rendre plus collégiale et plus transparente la gouvernance de l'APE par la création d'un comité stratégique et d'un comité des nominations. Elle déclare y préférer la clarification des responsabilités des dirigeants de chacun des investisseurs publics, au moyen de leurs lettres de missions respectives.

Pour refuser la recommandation sur l'évolution du statut de l'agence des participations de l'État pour la transformer en agence autonome, mettant en œuvre les orientations arrêtées par les pouvoirs publics, l'administration évoque les difficultés inhérentes à une modification du statut de l'agence.

b) La régulation des jeux d'argent et de hasard

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans sa communication au Parlement de 2016, consacrée à la régulation des jeux d'argent et de hasard³⁵⁵, ont été suivies, parfois avant même la finalisation du rapport, comme celle d'uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin d'améliorer la protection des joueurs et la lutte contre la fraude et le blanchiment. Le ministère de l'intérieur a pris, en réponse, l'initiative du décret n° 2016-774 du 10 juin 2016 abaissant à 2 000 euros le seuil au-delà duquel doit être vérifiée l'identité des joueurs misant ou gagnant par les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques.

Toutefois, certaines recommandations se sont heurtées à un refus du ministère.

La Cour avait notamment recommandé de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, en dur et en ligne, à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'observatoire des jeux.

³⁵⁵ Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, La régulation des jeux d'argent et de hasard*, octobre 2016, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, le ministère de l'intérieur étant très défavorable à ce qu'une autorité unique, qui plus est une autorité administrative indépendante, soit chargée de la régulation de l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard. Inévitablement, cet ensemble intégrerait la police administrative des casinos et des cercles de jeux, ressortant d'un bloc traditionnel de compétence du ministère de l'intérieur en raison des spécificités de ce secteur. Le ministère défend, en lieu et place, une coordination interministérielle renforcée, s'appuyant sur une structure permanente.

De ce fait, la recommandation connexe, préconisant de renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale, n'a pas non plus été suivie.

Enfin, la Cour avait recommandé, pour assurer une meilleure protection des joueurs et lutter contre la fraude, de rendre obligatoire l'utilisation de la « carte joueur », ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment.

Le ministère répond que l'augmentation de la part du jeu sur compte, ou avec identification dans le réseau physique, est un objectif partagé par les ministères régulateurs, qui veillent à inciter les deux opérateurs de jeux sous droits exclusifs à intensifier le développement du jeu sur carte nominative, tout en leur laissant des délais adéquats pour adapter leur organisation (notamment auprès des détaillants) et leurs systèmes informatiques. Pour l'instant, le contrôle de l'identité (permettant de vérifier que la personne est majeure et non interdite de jeux) n'est pas réalisé dans les points de vente du Pari mutuel urbain (PMU) et de la Française des jeux.

L'idée d'une « carte joueur » a été abandonnée en octobre 2016, car les trois ministères concernés (ceux chargés des finances et de l'agriculture le sont également) ont exprimé leur désaccord : ils ont souligné que l'ARJEL n'a compétence que sur les jeux en ligne, qu'une carte joueur obligatoire reviendrait à ficher près de 40 millions de joueurs, et qu'enfin ce dispositif soulèverait des problématiques d'intelligence économique et d'accès aux données confidentielles des entreprises, tout en entraînant un risque d'éviction des joueurs du secteur légal.

c) L'institut français du cheval et de l'équitation

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour publiait une insertion sur « *l'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* »³⁵⁶.

La première de ses recommandations invitait à supprimer l'institut, en organisant la dévolution des activités de service public, qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données du système d'identification répertoriant les équidés, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin.

En 2016, les ministères de tutelle avaient répondu sur le repositionnement en cours de l'établissement et sur la nouvelle lettre de mission adressée au directeur. Ils avaient notamment écarté l'hypothèse d'une suppression de l'institut. Pour confirmer son refus en 2017, l'administration s'était appuyée sur les conclusions d'une mission d'inspection interministérielle (agriculture, jeunesse et sports) sur le repositionnement de l'établissement.

En 2018, l'administration réitère son refus, en soulignant que « *l'option d'une suppression n'est pas envisagée par les tutelles* ».

d) L'école nationale de voile et des sports nautiques

Dans un référé de juillet 2017³⁵⁷, la Cour recommandait de définir, conjointement avec le conseil régional de Bretagne, les modalités d'un rattachement organique de l'école nationale de voile et des sports nautiques au campus de l'excellence sportive de Bretagne, et, à défaut, de fermer l'établissement.

Il convient de souligner que la ministre des sports a transmis spontanément à la Cour, un an plus tard, un courrier pour l'informer des suites données à ce référé.

Ni l'une, ni l'autre des options retenues par la Cour n'ont finalement été retenues. Dans sa réponse, la ministre a indiqué avoir organisé une consultation des grands acteurs du nautisme, et notamment ceux du secteur industriel et du loisir sportif, et qu'un travail de restructuration de l'école avait été engagé avec une redéfinition de ses missions et une diminution de ses effectifs. Ces éléments vont être repris dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, qui sera validé d'ici la fin de l'année 2018.

³⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1. L'institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-605. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵⁷ Cour des comptes, *Référé, L'avenir de l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVS)*. 12 juillet 2017, 5p., disponible sur www.ccomptes.fr.

III - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies, potentielles ou effectivement réalisées, résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée.

Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Les exemples suivants tirés de récents rapports illustrent des économies réalisées en lien avec des recommandations de la Cour.

1 - Des économies à grande échelle dans le domaine de l'assurance maladie

Dans ses rapports annuels sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et dans d'autres publications, la Cour formule des recommandations de nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé financées par l'assurance maladie.

Les développements ci-après détaillent les leviers d'économies que les pouvoirs publics et l'assurance maladie ont commencé à actionner, de manière encore partielle, au titre notamment du plan de 10 Md€ d'économies entre 2015 et 2017 sur les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), du plan national de gestion du risque et d'efficience du système de soins pour 2018-2019 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019.

a) Les dépenses liées aux produits de santé

Les médicaments et dispositifs médicaux constituent un enjeu stratégique pour la réalisation de la trajectoire des dépenses d'assurance maladie retenue par les pouvoirs publics. Selon l'annexe 7 du PLFSS pour 2019, parmi les 3,8 Md€ d'économies à réaliser par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, afin de limiter à 2,5 % la hausse des dépenses de l'ONDAM, 1,2 Md€ proviendraient d'évolutions des tarifs de ces produits de santé et des remises versées par leurs fabricants. En outre, 500 M€ d'économies sont attendues des actions de maîtrise médicalisée des dépenses, visant à peser sur le volume et la structure des prescriptions.

Dans le domaine du médicament (23,1 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017, avant déduction de 0,6 Md€ de remises versées par les entreprises pharmaceutiques), la Cour a, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, soit près de 1/10^{ème} des dépenses, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, sensiblement plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, très généreuses.

De manière convergente avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu 1,1 Md€ d'économies, en cumul sur trois années, au titre de la poursuite de l'augmentation de la prescription des médicaments génériques dans le répertoire des médicaments *princeps* comportant un générique (objectif de +5 points en trois ans) et de baisses de prix de ces derniers. Selon le ministère des solidarités et de la santé, ces économies ont été réalisées. Au titre de la poursuite du développement de la prescription des médicaments génériques (objectif de +1,5 points par an pendant cinq ans) et de baisses de prix de ces derniers, le PLFSS pour 2018 a prévu 340 M€ d'économies supplémentaires pour cette même année. De manière plus modeste, celui pour 2019 anticipe une économie de 120 M€ en 2019 au titre de l'incitation à la substitution (80 M€ en ville et 40 M€ en établissements de santé). Ces objectifs représentent cependant moins de la moitié des économies potentielles pour l'assurance maladie d'une substitution intégrale des médicaments inscrits au répertoire par des génériques, qui s'élèveraient à 34 M€ par an.

La diffusion des médicaments génériques en France continue à reposer sur la substitution par le pharmacien des médicaments *princeps* prescrit, plutôt que sur leur prescription par le médecin, contrairement à la plupart des autres pays européens. Par ailleurs, les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, au titre de la distribution de médicaments génériques (36 % des boîtes de médicaments vendues en 2016), n'ont pas été substantiellement révisées. Or, les coûts de distribution des génériques, par les pharmacies d'officine, sont très élevés et absorbent une grande partie des économies permises par la diffusion croissante des génériques : pour 2016, ils pouvaient ainsi être estimés à 2,2 Md€, soit la moitié des 4,4 Md€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie au titre des ventes de médicaments génériques.

Ce dernier montant intègre non seulement la rémunération réglementée des officines, mais aussi les rétributions complémentaires connues qui leur sont accordées par les entreprises pharmaceutiques et par les distributeurs en gros. Il justifierait d'augmenter très significativement le taux de la décote du prix des génériques par rapport aux *princeps*, fixé à 60 % par l'accord-cadre entre le comité économique des produits de santé (CEPS), qui négocie le prix des médicaments pour le compte des pouvoirs

publics, et les représentants des entreprises pharmaceutiques (LEEM), qui est arrivé à échéance à fin 2017 et a été prorogé d'une année.

De manière générale, les nombreux leviers identifiés par la Cour, afin de rééquilibrer le cadre de négociation du prix des médicaments entre l'État et les entreprises pharmaceutiques et d'accommoder les coûts du progrès thérapeutique, demeurent tributaires d'évolutions réglementaires et des résultats de la négociation du nouvel accord-cadre précité. Nonobstant l'indication, par le ministère des solidarités et de la santé, d'une réalisation en 2017 des objectifs d'économies sur le médicament du plan ONDAM 2015-2017, ce même poste de dépenses a contribué au dépassement de l'enveloppe prévisionnelle de soins de ville en 2017. Ce constat nouveau par rapport aux années précédentes, souligne l'enjeu de mobiliser activement les différents leviers d'économies identifiés par la Cour dans son rapport annuel 2017 sur l'application des LFSS.

S'agissant des dispositifs médicaux (6,8 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017), dont la dépense reste dynamique (+3,9 % en 2017, après +5,6 % en 2016 et +4,7 % en 2015), la Cour a recommandé aux pouvoirs publics, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des LFSS d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total, au bout de trois ans, sur le double champ de la prescription et des prix de ces dispositifs.

Les LFSS intègrent des économies limitées au titre de la maîtrise médicalisée des prescriptions de dispositifs médicaux (50 M€ annuels en 2017, 2018 et 2019). Selon le ministère des solidarités et de la santé, les actions déployées en direction des médecins généralistes (prescription de pansements) ainsi que des spécialistes et chirurgiens-dentistes (prescription d'orthèses d'avancée mandibulaire) auraient cependant permis de réaliser en 2017 un montant d'économies (170 M€) très supérieur à la prévision.

Par ailleurs, les LFSS retiennent des montants croissants d'économies au titre de baisses de prix en ville (150 M€ dans le PLFSS pour 2019, après 100 M€ en 2018 et 90 M€ en 2017).

Sur le modèle des dispositifs de régulation des dépenses de médicaments en ville, les LFSS pour 2016 et 2017 ont renforcé les moyens juridiques, dont est doté le CEPS, pour négocier des baisses de prix avec les fabricants et les distributeurs de dispositifs médicaux. La LFSS pour 2018 a quant à elle instauré un dispositif d'encadrement du montant des dépenses lui-même, qui doit permettre de compenser l'incidence de la hausse des volumes par des baisses de prix. Cependant, faute notamment d'attribution au CPES de moyens humains et informatiques suffisants, les leviers visant à faire baisser les prix tardent à être actionnés et les économies, réalisées à ce titre, restent limitées (64 M€ pour la ville en 2017 contre 90 M€ prévus).

b) Les dépenses liées aux actes des professionnels libéraux de santé

Le PLFSS pour 2019 anticipe près de 400 M€ d'économies des actions visant à améliorer la pertinence et la qualité des actes (120 M€ pour la biologie, 85 M€ pour la radiologie et 190 M€ pour les autres actes).

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a souligné que la croissance des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en libéral (respectivement 7,5 Md€ et 4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2017, en hausse de 3,9 % et de 2,6 % par rapport à 2016) excédait l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. Elle a ainsi recommandé un rééquilibrage territorial affirmé de l'implantation des professionnels, encore marginal, par rapport aux besoins de la population (appréciés à travers les proportions de personnes âgées ou de patients en affection de longue durée), la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, encore embryonnaire, le renforcement des contrôles visant les actes facturés à l'assurance maladie, très insuffisants, et la mise en œuvre d'un objectif de dépenses liant l'évolution des tarifs à celle du volume des actes.

À ce jour, ces recommandations ont été prises en compte de manière encore très partielle. Ainsi, le plan ONDAM 2015-2017 prévoyait 120 M€ d'économies en cumul entre 2015 et 2017 au titre de la maîtrise médicalisée des prestations effectuées par des auxiliaires médicaux, ce qui représente moins de 1/10^{ème} de la hausse spontanée des dépenses au cours de la même période. Fin 2017, 144 M€ d'économies étaient réalisées (90 M€ fin 2016).

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a recommandé de réviser, en priorité, le montant des forfaits techniques, afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de la réalisation de gains de productivité, en écartant ainsi les effets de rente propres à l'absence d'actualisation des tarifs. Par rapport à la poursuite des tendances actuelles de dépenses, elle estimait ainsi que la rationalisation des prescriptions et des baisses de tarifs pourraient permettre de dégager entre 190 M€ et 460 M€ d'économies.

Le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu près de 200 M€ d'économies au titre de baisses de tarifs en ville. En 2015, seules 27 M€ d'économies ont été réalisées en application d'un protocole d'accord entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues. Aucune économie supplémentaire n'est intervenue en 2016. La LFSS pour 2017 a amplifié la démarche d'économies en habilitant le directeur général de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), à défaut d'un accord

dans un délai déterminé entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues, à actualiser les tarifs sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Début 2017, les forfaits techniques d'imagerie scanner, d'IRM et de tomographie par émission de positons (TEP) ont été réduits de 2 % et les modificateurs de coefficients ont été supprimés, ce qui devait permettre à l'assurance maladie d'économiser 50 M€ en 2017, soit les deux-tiers de la cible fixée par le plan ONDAM pour cette même année. Selon le ministère de la santé et des solidarités, 60 M€ d'économies auraient été réalisées en 2017. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Un nouveau protocole d'accord d'avril 2018 a fixé un objectif de 207 M€ d'économies sur la période 2018-2020, dont 61 M€ en 2018. Priorité est donnée aux actions de pertinence des actes et de maîtrise médicalisée, par nature difficiles à suivre. Les mesures tarifaires, soit 56 M€ sur la période, sont, quant à elles, très inférieures aux réalisations des années passées et au potentiel d'économies souligné par la Cour. Ainsi, la première décision sur les forfaits techniques des scanners et IRM (mai 2018) engendrerait une économie annuelle limitée à 7 M€. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Dans une insertion consacrée à la politique vaccinale de son rapport public annuel de 2018, la Cour recommandait d'ouvrir plus largement aux professionnels de santé, en particulier aux infirmiers et aux pharmaciens, la possibilité d'effectuer des vaccinations. Dans le prolongement de l'expérimentation autorisée par la LFSS pour 2017, la LFSS 2019 a étendu la définition légale des missions des pharmaciens et donné la possibilité aux partenaires conventionnels de négocier les modalités de tarification de cette prestation.

En permettant d'améliorer la couverture vaccinale, cette mesure pourrait permettre de générer des économies significatives, quoique difficilement chiffrables, au titre des coûts liés à la grippe (soit un peu plus de 230 M€ par an) et à ses complications. De manière plus immédiate, le PLFSS pour 2019 estime à 14 M€ les économies potentielles pour l'assurance maladie, liées à la réduction des consultations médicales en vue de vaccinations, en extrapolant les résultats enregistrés pour la campagne expérimentale de vaccination antigrippale par les pharmaciens.

c) Les dépenses liées à l'activité des établissements de santé

Dans son rapport annuel 2016 sur l'application des LFSS, la Cour avait souligné que, malgré les engagements de maîtrise des prescriptions

pris par les établissements, les dépenses d'assurance maladie liées à des prescriptions médicales internes aux établissements de santé (24,7 Md€ en 2014) et exécutées soit au sein de ces derniers (14,1 Md€), soit en ville (10,6 Md€) connaissaient une vive croissance (+32 % en euros constants entre 2007 et 2014).

Dès lors, la Cour recommandait d'utiliser efficacement le levier des nouveaux contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficience des soins (CAQES), passés par les établissements de santé avec les agences régionales de santé, en impliquant non seulement les directions, mais aussi les communautés médicales d'établissement, ainsi que d'élargir et de rendre plus contraignants les mécanismes de régulation des dépenses dans ce cadre. Ces recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre. Ainsi, les CAQES sont obligatoires pour l'ensemble des établissements. En revanche, et de manière paradoxale, les prescriptions exécutées en établissement ne sont toujours que très partiellement couvertes : tel est le cas des médicaments de la « liste en sus », mais pas des autres médicaments, non plus que des dispositifs médicaux et des actes de biologie et d'imagerie. Si la commission médicale d'établissement est consultée sur le projet de contrat, son président ne le cosigne pas. Des mécanismes de sanction financière de la non-réalisation des engagements souscrits ont été instaurés, mais les pouvoirs publics entendent privilégier une approche incitative. La LFSS pour 2018 a ainsi instauré un dispositif d'intéressement des établissements, qui prend la forme d'une restitution, à ces derniers, d'une partie des économies réalisées.

Comme le plan ONDAM 2015-2017, le plan national de gestion du risque 2018-2019 ne comporte pas d'objectifs d'économies spécifiquement liés à une rationalisation des volumes d'actes et de prestations prescrits par les établissements de santé et réalisés au sein de ces derniers. Le PLFSS pour 2019 n'a pas non plus prévu d'objectif de cette nature.

Dans son rapport public thématique sur l'avenir de l'assurance maladie de novembre 2017, la Cour appelait à mener des réformes profondes pour maîtriser les volumes des actes et les orienter vers la qualité et l'efficience, en diversifiant les modes de rémunération au-delà du paiement au séjour (établissements de santé) ou à l'acte (professionnels libéraux de santé en cabinets de ville et en établissements de santé). La généralisation, en 2016, de l'incitation financière à l'amélioration de la qualité et le passage de l'enveloppe correspondante de 40 M€ en 2016 à 300 M€, selon le PLFSS pour 2019, marquent un progrès en ce sens.

Cette dotation financée par redéploiement interne au sous-objectif de l'ONDAM « établissements de santé » permettrait, selon l'étude d'impact du PLFSS, d'engendrer une moindre dépense de 6 M€ pour 2019, à laquelle s'ajouteraient des économies indirectes liées à la qualité des soins, non chiffrées. En revanche, la suppression par la LFSS pour 2018 de

la dégressivité des tarifs des séjours hospitaliers lorsque l'activité relative à certaines interventions, connues pour être souvent non pertinentes, dépasse un certain seuil prive les pouvoirs publics d'un important levier d'économies, alors que la Cour recommandait d'approfondir ce mécanisme, en jugulant les pratiques de contournement de ce dernier et en reconnaissant aux ARS une autonomie accrue pour fixer les seuils.

La LFSS pour 2019 comporte d'autres mesures visant à diversifier les modes de financement des établissements de santé pour les orienter davantage vers la qualité et la pertinence des soins, qui s'inspirent des recommandations récurrentes de la Cour sur le financement au parcours de certaines pathologies. Ainsi, elle prévoit de substituer aux modalités de rémunération en vigueur, fonction du nombre de séjours, des forfaits annuels pour la prise en charge en établissement de santé des patients souffrant du diabète ou d'une insuffisance rénale chronique. Ces forfaits, financés par redéploiement, permettraient à l'assurance maladie de réaliser une économie de l'ordre de 7 M€ en année pleine, liée au ralentissement de la progression des dépenses (soit 10 % de leur augmentation annuelle). Selon le plan « Ma Santé 2022 », ils seraient ensuite étendus à d'autres pathologies chroniques, ainsi qu'aux actes effectués en ville. Le périmètre, le calendrier et la forme de ces extensions restent aujourd'hui à définir.

d) Les tarifs des séances de dialyse

La tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale, qui ont été à l'origine de 63 000 € de dépenses annuelles d'assurance maladie en moyenne par patient en 2016, comportent des marges d'efficience accrue des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a ainsi recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de les rapprocher des coûts, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourds.

Entre 2015 et 2017, ont été programmées et réalisées 80 M€ d'économies en cumul sur les tarifs des séances de dialyse. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par les arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Afin de réduire la place des centres lourds dans les prises en charge, les tarifs des séances de dialyse correspondantes ont été plus réduits que ceux des séances relevant d'autres modes de prise en charge, moins onéreux.

Pour ces derniers, des taux identiques de baisse des tarifs ont, dans un premier temps, été appliqués, malgré de sensibles différences de coûts entre les unités de dialyse médicalisée d'une part et les modes moins onéreux que constituent, lorsque la condition des patients le permet, les unités d'autodialyse et les dialyses à domicile, d'autre part. En 2018, les

tarifs ont évolué dans le sens recommandé par la Cour, avec des baisses voisines pour les centres lourds et les unités de dialyse médicalisée, tandis que ceux des autres modes de dialyse ont été relevés ; les économies réalisées ont augmenté (40 M€ en année pleine).

Les marges de réduction des tarifs à même de faire bénéficier l'assurance maladie d'une part accrue des gains de productivité liés aux équipements et aux consommables restent néanmoins très significatives, au vu des coûts moyens de la dialyse et, *a fortiori*, des résultats comptables des structures privées de dialyse à but lucratif. Par ailleurs, l'extension de la rémunération au forfait des séances de dialyse, prévue pour les séances proprement dites par la LFSS pour 2019, aux actes facturés à l'assurance maladie par les néphrologues au titre de leur activité libérale dans les établissements de santé à but lucratif présente un enjeu particulier pour maîtriser les coûts globaux de la dialyse.

*e) Les charges de gestion administrative des organismes
de sécurité sociale*

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2015, la Cour a souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités des organismes de sécurité sociale, pour réaliser des économies de frais de gestion sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, liés à l'attribution des prestations et à la collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes distincts, dont beaucoup sont dépourvus de taille critique, à rationaliser le nombre de sites de production, encore très dispersées, ainsi qu'à remédier aux disparités de coûts de gestion entre les organismes d'une même branche, qui reflètent des organisations et des pratiques de travail inégalement efficaces.

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2016, la Cour a par ailleurs souligné que les écarts entre la durée effective moyenne du travail à temps plein (1 540 heures estimées par la Cour) et la durée légale annuelle (1 607 heures) étaient imputables, notamment, à des usages dérogatoires à la convention nationale dans un grand nombre d'organismes de base, d'une part, et à l'écart entre le taux d'absentéisme moyen (8,9 % en 2014) et celui des organismes qui présentent la situation la meilleure (6 %), d'autre part. Ces écarts représentaient un potentiel de travail non mobilisé de l'ordre de 10 000 équivalents temps plein, soit près de 7 % des effectifs en fonction. La Cour a dès lors recommandé de mobiliser les gains de productivité

correspondants, qui permettraient une économie de l'ordre de 0,4 Md€, en faisant converger la durée effective du travail vers sa durée légale et en luttant plus efficacement contre l'absentéisme.

Les organismes nationaux du régime général mettent en œuvre ces recommandations de manière partielle, en mutualisant une part croissante des fonctions de production et support au sein et entre organismes locaux sur des périmètres plus ou moins étendus, ainsi qu'en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'emplois de ces organismes en fonction de leurs marges de productivité par rapport aux plus efficaces.

Ces évolutions contribuent à la réalisation d'économies de charges de gestion administrative portant sur les effectifs et les achats. Celles du régime général de la sécurité sociale ont ainsi diminué depuis le début de la décennie (10,9 Md€ en 2017 contre 11 Md€ en 2011, soit une baisse de 1,6 % en euros courants et de 8,5 % en euros constants). Ces économies correspondantes ont vocation à être significativement approfondies.

2 - Des recommandations de rationalisation et de mutualisation souvent génératrices d'économies significatives

a) La rémunération des notaires au titre des fonds de tiers de la Caisse des dépôts et consignations

Dans le cadre d'un référé de 2015 relatif à la « Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice »³⁵⁸, la Cour recommandait d'engager le réexamen des modalités de rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts, ainsi que d'ajuster, sans délai, le taux d'intérêt servi à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières actuelles. La Caisse des dépôts indique que l'ensemble des mesures correctrices engagées dans ce domaine a permis d'économiser 84,7 M€ dès 2016.

b) La maîtrise du risque de change des contributions internationales

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les contributions internationales de la France³⁵⁹, la Cour constatait que le risque de change

³⁵⁸ Cour des comptes, *Référé, Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice*, février 2015, La Documentation française, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵⁹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Les contributions internationales de la France*. Octobre 2015, 116 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

au regard du franc suisse (CHF) ou du dollar américain (USD) constituait un coût budgétaire important pour le ministère des affaires étrangères. La Cour recommandait alors de mettre en place un mécanisme efficace de couverture du risque de change, sans préjudice d'un ajustement des crédits dans le cadre de la programmation budgétaire. À la suite de ce contrôle, le Parlement a demandé, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2016, qu'une étude de faisabilité conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères permette de limiter ce risque de change.

Une nouvelle convention de couverture du risque de change a été conclue le 12 avril 2018, entre le ministère chargé des affaires étrangères et l'Agence France Trésor, pour se prémunir du risque de variation de change de l'USD et du CHF. Après passation de six ordres d'achat à terme pour les neufs premiers mois de l'année 2018, le « gain » par rapport au taux de budgétisation anciennement pratiqué s'élèverait à 34,5 M€.

*c) La réduction du nombre d'élus au sein des sessions
des chambres d'agriculture*

Dans son insertion au rapport public annuel de 2017³⁶⁰ relative aux chambres d'agriculture, la Cour préconisait de façonner un réseau efficace et recommandait de réduire le nombre des élus au sein des sessions des chambres d'agriculture, en supprimant les collèges 4 (anciens exploitants) et 5 (groupements professionnels agricoles).

Cette recommandation a été suivie d'effet, puisque le décret n° 2017-1823 du 28 décembre 2017, définissant la composition des sessions, a permis de réduire le nombre d'élus des chambres départementales d'agriculture de 44 à 33. Tel était l'objectif de la recommandation même si la suppression de deux collèges n'a pas été retenue. Il s'ensuit une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€.

³⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome I. Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace, p. 709-733. La Documentation française, février 2017, 760p., disponible sur www.ccomptes.fr.

d) La stratégie immobilière de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

La Cour recommandait, dans son rapport particulier de 2017 relatif à l'ADEME³⁶¹, de redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'agence, en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et le nouveau découpage des régions.

L'opérateur fait valoir que le SPSI 2017-2021, validé par son ministère de tutelle, puis soumis à tous les préfets de régions, prévoit de réduire de plus de 40 % les frais immobiliers et de 25 % les surfaces, pour atteindre un ratio de 12 m² surface utile nette (SUN)/poste, ainsi que de limiter les baux privés à la moitié du parc. L'ADEME chiffre un objectif d'économie de 1,1 M€ en 2021.

e) La suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale

À l'occasion d'un référé de décembre 2017³⁶², la Cour recommandait la suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), ainsi que celle de la taxe affectée à cette structure.

La loi de finances pour 2019 prévoit effectivement la dissolution de l'établissement public à caractère administratif, créé en 1984, et la suppression de la taxe, appelée « taxe péniche », représentant un montant annuel avoisinant plus de 1 M€. Certaines missions assurées par la CNBA devraient être transférées à une ou plusieurs chambres des métiers et de l'artisanat. Les missions visées à l'article R. 4432-2 du code des transports pourraient être dévolues, notamment, à une interprofession fluviale, pour laquelle des travaux de préfiguration sont menés actuellement par le délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine. La suppression d'une taxe affectée et des dépenses correspondantes, financées par cette voie, pourrait donc représenter une économie annuelle de l'ordre de 1 M€.

³⁶¹ Cour des comptes, *Rapport particulier, comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*. Mars 2017, 109 p., La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁶² Cour des comptes, *Référé, La Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)*. 8 décembre 2017, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

f) L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile

L'insertion au rapport public annuel de 2017 relative à l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)³⁶³, recommandait de dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP). Cette convention permettait aux agents de la direction des services de la navigation aérienne, travaillant sur un aéroport géré par ADP, de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Elle prévoyait le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total de l'action sociale s'élevait à 1 738 € par an (correspondant à 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion, et à 530 € au titre de la subvention du CE ADP), soit un montant élevé en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

La Cour recommandait ainsi de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'ADP, en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

En 2017, la Cour avait assimilé à un refus de mettre en œuvre cette recommandation l'indication par la DGAC, dans sa réponse, que la convention était en cours de révision. La direction mentionne, dans sa réponse 2018, que la convention a finalement été dénoncée fin 2017, ce qui représente une économie annuelle de 100 000 €.

³⁶³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome II. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé, p. 457-468. La Documentation française, février 2017, 525 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

g) Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018³⁶⁴, relative au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, la Cour recommandait de libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche de la Défense, ou, à défaut, de les proposer sur le marché locatif. Le ministère a répondu que le déménagement de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de la tour Linéa vers la Grande Arche a permis une économie de loyer de 225 000 euros annuels.

*
**

72,4 % des recommandations formulées par la Cour des comptes, dans les rapports publiés au cours des trois dernières années, sont partiellement ou totalement mises en œuvre, ce qui démontre que, globalement, les interventions de la Cour portent leurs fruits.

Le chapitre II présente, pour la deuxième fois, le bilan du suivi des recommandations par les CRTC dans le cadre de la loi NOTRÉ. Là encore, il convient de souligner que 79 % des recommandations suivies dans ce cadre sont partiellement ou totalement suivies d'effets.

³⁶⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Chapitre V

Le suivi des recommandations

des chambres régionales et territoriales

des comptes

Les travaux de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à faire progresser la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des recommandations, dont les chambres vérifiaient la mise en œuvre, jusqu'à une date récente, à l'issue de la procédure contradictoire ou à l'occasion du contrôle suivant.

Désormais, l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dispose que, dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer.

Destinataire de ces rapports, la CRTC en adresse une synthèse à la Cour, dont le rapport public annuel comporte une présentation des suites données à ces recommandations, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

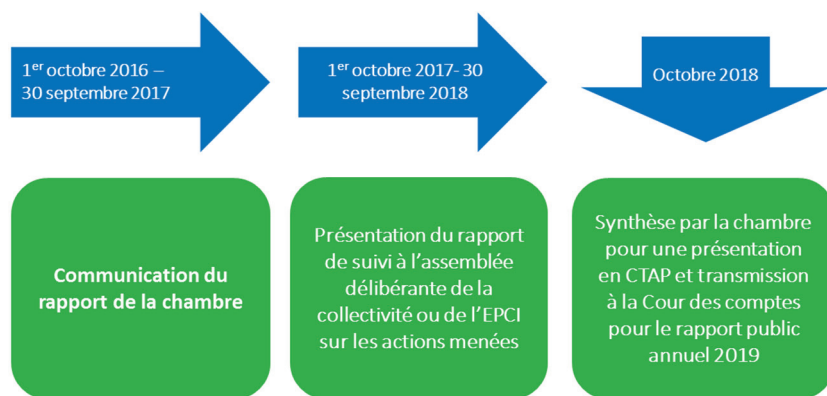
Ces nouvelles dispositions garantissent la documentation et la traçabilité des mesures prises par les entités contrôlées, en réponse aux recommandations des CRTC. Elles rendent le suivi des recommandations plus efficace, aussi bien pour les ordonnateurs des collectivités locales, qui doivent dorénavant consigner, dans un rapport, les mesures qu'ils ont prises (I), que pour les juridictions financières, qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations et

mesurer l'efficacité relative de leurs travaux auprès des collectivités et EPCI concernés (II).

I - Les rapports de suivi des recommandations des CRTC

La période retenue, par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, courait du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Schéma n° 1 : élaboration du rapport de synthèse de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

Les synthèses, établies par chaque CRTC, reposaient sur l'exploitation des rapports de suivi reçus des ordonnateurs, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations ni contredit avec eux (A). Dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports (B) détermine l'appréciation du suivi des recommandations classées par nature et par domaine (C).

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, 348 rapports d'observations définitives (ROD), retraçant 2 105 recommandations formulées par les CRTC, étaient concernés par ces dispositions.

Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi NOTRé

CRTC	Nombre de rapports CRTC soumis à l'obligation de suivi sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations initiales	Nombre de recommandations avec un rapport de suivi
Auvergne-Rhône-Alpes	39	39	100 %	180	180
Bourgogne-Franche-Comté	9	9	100 %	30	30
Bretagne	21	21	100 %	86	86
Centre-Val de Loire	16	16	100 %	52	52
Corse	1	1	100 %	7	7
Grand Est	17	17	100 %	105	105
Hauts-de-France	41	38	93 %	316	306
Île-de-France	28	28	100 %	145	145
Normandie	17	14	82 %	146	109
Nouvelle-Aquitaine	48	39	81 %	357	280
Occitanie	52	51	98 %	268	263
Pays de la Loire	26	26	100 %	96	96
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	16	89 %	98	98
Antilles-Guyane	2	1	50 %	33	13
La Réunion et Mayotte	5	4	80 %	36	31
Nouvelle-Calédonie	4	4	100 %	128	128
Polynésie française	4	4	100 %	22	22
Total	348	328	94 %	2 105	1 951

Source : Cour des comptes

En réponse, les CRTC ont reçu 328 rapports de suivi, qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 951 recommandations, 20 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale. L'absence de réponse de 6 % des ordonnateurs met en évidence l'appréhension partielle du dispositif de suivi des recommandations par les collectivités : le suivi de 154 recommandations, soit 7 % de celles formulées par les chambres

entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, n'a pu être retracé faute de réponse, ce qui conduira les CRTC à accentuer, à chacun de leurs contrôles, le rappel à cette nouvelle obligation légale.

Parmi les grandes collectivités n'ayant pas envoyé de rapport de suivi, se trouvent les départements du Calvados (14) et des Deux-Sèvres (79) et la commune d'Avignon (84). La collectivité territoriale de Corse a transmis son rapport *in extremis* puisque son courrier au président de la chambre n'a été enregistré au greffe que le 3 octobre 2018.

En Nouvelle-Calédonie, si les quatre organismes concernés ont bien élaboré un rapport sur les suites données aux observations, les organes délibérants n'ont pas été saisis dans le délai d'un an imparti par la loi : les exécutifs n'avaient pas spontanément intégré cette obligation dans le calendrier de réunion des assemblées délibérantes, et le retard dans la présentation des rapports a atteint, dans certains cas, plusieurs mois.

Dans la région Grand Est, le rapport de suites de la communauté d'agglomération (CA) de Colmar (68) n'était pas finalisé et, partant, n'avait pas été présenté à l'assemblée délibérante à l'expiration du délai d'un an prévu par la loi. Cependant, après relance, la CA a transmis un rapport intermédiaire à la chambre, qui en a tenu compte dans sa synthèse.

La relance des organismes par la CRC Île-de-France

En Île-de-France, outre le courrier de notification du rapport d'observations définitives exposant les termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, deux courriers de relance ont été transmis aux organismes concernés : un premier neuf mois après la présentation du ROD devant l'assemblée délibérante ; un deuxième, le cas échéant, 14 mois après la même présentation.

Près de 65 courriers de relance ont ainsi été envoyés aux collectivités et aux EPCI concernés, entre le 13 novembre 2017 et le 25 juillet 2018. Cette procédure a permis que tous les organismes concernés communiquent à la chambre un rapport de suivi, contre 74 % lors de la précédente session.

B - La qualité des rapports de suite transmis

La loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises. De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports se caractérisent par leur diversité.

De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par ROD a presque varié du simple (3,3 en Centre-Val de Loire) au triple (8,6 en Normandie) : cette hétérogénéité a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi des organismes.

1 - De bonnes pratiques qui tendent à se diffuser

En tout état de cause, il ressort des synthèses des CRTC que les ordonnateurs ont, dans l'ensemble, satisfait à leurs obligations de suivi des observations et ont convenablement informé les membres de l'assemblée délibérante. Ce deuxième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

La CRC Nouvelle-Aquitaine illustre cette dynamique positive en citant les cas de Floirac (33), Ciboure (64), Saint-Privat (19), Rilhac-Rançon (87), Terrasson (24) et Saint-Jean d'Angély (17) : les rapports délibérés par les conseils municipaux y ont, de manière systématique, été appuyés de pièces justificatives exhaustives.

Les CRC Île-de-France, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur constatent, pour leur part, que davantage d'organismes ont spontanément communiqué des pièces justificatives, que la forme des rapports de suite était plus homogène ou que, à l'occasion de ce deuxième exercice, de nombreux ordonnateurs s'étaient attachés à indiquer les éléments de contexte les ayant conduits à suivre, ou non, les recommandations.

La CRC Grand Est relève, elle aussi, l'augmentation du nombre de réponses assorties de pièces justificatives à l'appui des suites qu'elles présentent. La commune de Sedan (08) a, par exemple, envoyé ses données relatives à l'absentéisme du personnel communal, dont la chambre recommandait d'améliorer le suivi, ou bien encore ses délibérations de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La détermination du degré de mise en œuvre est apparue aux chambres régionales et territoriales moins complexe qu'au cours de l'exercice 2017 grâce, de manière générale, à une meilleure présentation des actions entreprises et, plus spécifiquement pour certaines chambres, à un enrichissement des pièces justificatives.

La CRC Bretagne met en avant les efforts de pédagogie du département du Morbihan (56), dont le rapport de suites rappelle les

évolutions législatives et les accompagne de commentaires sur les intentions du législateur.

La CRC Bourgogne-Franche-Comté souligne, quant à elle, la qualité des rapports de la communauté de communes du Haut-Jura Saint-Claude (39), de la communauté de communes du Grand Pontarlier et de la commune de Pontarlier (25), ces trois organismes ayant réalisé une véritable revue d'audit *ex post*.

2 - Quelques difficultés d'appréciation persistantes

Des justificatifs ne sont, certes, pas toujours indispensables à la validation des réponses, notamment quand celles-ci expriment un défaut ou un refus de mise en œuvre ; toutefois, plusieurs CRTC ont dû composer avec une majorité de rapports de suite ne s'accompagnant pas de documents matérialisant les actions menées.

Les réponses apportées dans ces rapports pouvaient alors consister en des affirmations et en l'énoncé d'intentions assez peu développées. Ce caractère incomplet, s'il prive la chambre d'informations utiles, nuit également à la bonne information de l'assemblée délibérante et des administrés.

De la communication ?

La CRC Occitanie déplore que les réponses à ses recommandations de Toulouse Métropole, de la commune de Toulouse (31), de la commune de Lourdes (65) ou du département des Hautes-Pyrénées (65) relèvent davantage de la communication que d'une présentation factuelle.

Au prétexte d'une recommandation de la chambre tendant à la maîtrise des charges, le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées mettait ainsi en valeur, dans son rapport, des mesures prises depuis 2011, mais en omettant la forte baisse de l'épargne en 2017, notamment sous l'effet de la hausse continue des dépenses sociales ou de personnel.

De surcroît, lorsque la mise en œuvre a été partielle, les CRC Bourgogne-Franche-Comté et Pays de la Loire ont constaté, fréquemment, l'absence de calendriers opérationnels d'application des mesures ou de planification explicite des processus de réflexion.

En tout état de cause, tant en ce qui concerne l'étendue du suivi que les pièces justificatives produites, bon nombre de réponses ne peuvent faire l'objet de vérification de la part des chambres. Partant, la vérification

de la réalité des réponses apportées s’effectuera systématiquement lors du contrôle suivant.

C - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue permet de classer les 1 951 recommandations de deux manières.

1 - Le classement des recommandations par nature

La première distingue les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de gestion. Sur les 1 951 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 57 % avaient pour objet de rappeler les règles applicables ; 43 % visaient à apprécier la qualité de la gestion, sans qu’une règle ne soit mise en cause.

Tableau n° 2 : recommandations par nature

Classement	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Régularité	888	1 121	52 %	57 %
Performance	815	830	48 %	43 %
Total	1 703	1 951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

En matière de régularité, ressortent deux catégories de recommandations récurrentes : d’une part, celles portant sur la fiabilité des comptes et la qualité de l’information financière (constitution de provisions, rattachement des écritures à l’exercice concerné, production des états annexes au budget, obligations en matière de débat d’orientation budgétaire etc.) ; d’autre part, celles relatives à la gestion des ressources humaines et visant à remédier au non-respect de la durée légale du temps de travail ou aux irrégularités des primes et indemnités versées.

Une plus grande diversité caractérise les recommandations relevant de la performance, mais deux catégories tendent à ressortir des synthèses : celles relatives à la gouvernance et à l’organisation, d’une part (renforcement du contrôle interne, mise en place d’un règlement de service, conventionnement etc.) ; celles visant à accroître la qualité de la prévision et de l’exécution budgétaire, d’autre part (en fonctionnement comme en investissement).

2 - Le classement des recommandations par domaine

Le second classement, complémentaire, vise à répartir les recommandations, de régularité comme de performance, par domaine. Sont ainsi distinguées les recommandations liées aux ressources humaines, à la comptabilité, aux achats, à la gouvernance interne, à la situation financière, à la situation patrimoniale et aux relations avec les tiers.

Tableau n° 3 : recommandations par domaine

Cotation	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Achat	101	104	6 %	5 %
Comptabilité	429	535	25 %	27 %
Gouvernance et organisation	410	404	24 %	21 %
Situation financière	195	150	12 %	8 %
Gestion des ressources humaines	332	442	20 %	23 %
Situation patrimoniale	84	122	5 %	6 %
Relations avec les tiers	152	194	9 %	10 %
Total	1 703	1 951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Plus de 27 % des recommandations concernaient la comptabilité. Dans leurs contrôles, les chambres régionales et territoriales ont en effet constaté une maîtrise inégale des règles et méthodes comptables. Ces dernières sont pourtant essentielles à l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen, par la mise à disposition d'une information sincère, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées.

Les recommandations concernant la gestion des ressources humaines (23 %) représentaient une part importante et stable du total. Elles portaient, le plus souvent, sur le respect de la durée légale du travail, et sur les modalités d'attribution des rémunérations accessoires versées aux agents dans les collectivités³⁶⁵.

³⁶⁵ Sur l'importance de ces enjeux pour les collectivités, cf. Cour des comptes, « La gestion de la fonction publique territoriale, un levier de maîtrise budgétaire », in

Enfin, 404 des 1 951 recommandations (21 %) se rapportaient aux enjeux de gouvernance et d'organisation interne (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service ou mise en œuvre de réformes organisationnelles, etc.).

II - La prise en compte des recommandations

Un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés : l'échelle vise à distinguer les recommandations totalement mises en œuvres de celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète ou inexistante.

**Tableau n° 4 : cotations des recommandations suivies
en 2015, 2016 et 2017**

Cotation	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Totalement mise en œuvre	673	802	39,5 %	41,1 %
Mise en œuvre en cours	531	611	31,2 %	31,3 %
Mise en œuvre incomplète	141	126	8,3 %	6,5 %
Non mise en œuvre	254	331	14,9 %	17 %
Devenue sans objet ³⁶⁶	74	45	4,3 %	2,3 %
Refus de mise en œuvre	30	36	1,8 %	1,8 %
Total	1 703	1951	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Parmi les recommandations suivies cette année par les chambres, près de quatre sur cinq ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016.

³⁶⁶ Une recommandation devient sans objet lorsque des circonstances de fait ou de droit ont pour conséquence que la recommandation est désormais inopérante et n'a donc pas à faire l'objet d'un suivi. Il s'agit, le plus souvent, des effets de l'intervention de mesures réglementaires, de la modification des périmètres institutionnels ou de transferts de compétences.

de mise en œuvre. Toutefois, avant d'en venir à une appréciation d'ensemble, il convient d'insister sur certaines réussites locales ou régionale : la CRC Pays de la Loire constate ainsi, dans sa synthèse, la mise en œuvre (totale, partielle ou incomplète) de l'ensemble de ses recommandations, par 14 organismes sur 26.

Quand la CRC Bretagne met en exergue le cas de la commune de Plonéour-Lanvern (29), ayant totalement mis en œuvre cinq des neuf recommandations la concernant, la CRC Guadeloupe peut se satisfaire de ce que 12 de ses 13 recommandations à la commune de Sainte-Anne (97) ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre.

Une commune exemplaire

Avec la totalité des six recommandations de la CRC La Réunion totalement mises en œuvre, la commune de Trois Bassins (97) paraît exemplaire. Elle l'est d'autant plus qu'elle a très bien documenté les différentes actions qu'elle a réalisées ou entreprises.

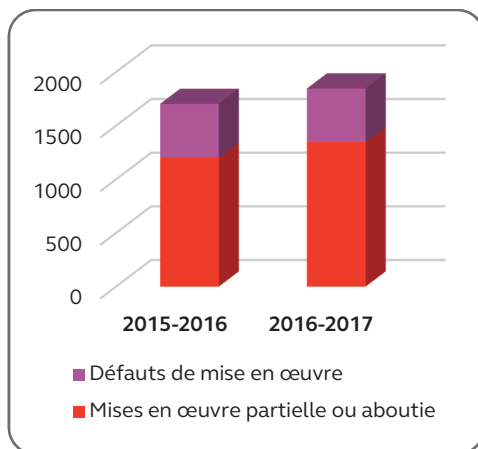
La collectivité a engagé une réflexion sur sa politique fiscale, afin d'optimiser le montant de ses recettes, ainsi que sur la mise à disposition de véhicules de fonction et de service. Elle a pris une nouvelle délibération en décembre 2016 pour encadrer les mises à disposition de véhicules au profit des élus et des agents. Deux notes de service, rappelant les règles d'utilisation en la matière, ont été diffusées en février et octobre 2017.

La commune a mis fin à la majoration salariale dont bénéficiaient les agents non titulaires sur emploi permanent, percevant un salaire mensuel inférieur à 1 500 €. Depuis décembre 2016, toute création ou suppression d'emploi est soumise au vote du conseil municipal. La collectivité a, par ailleurs, établi son bilan social, obligation qu'elle ne respectait plus depuis 2010 au moins. Elle a, enfin, mis en place un guide d'achat pour formaliser les procédures et les critères de sélection des offres ont été révisés.

Certes, les 1 951 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de 80 % de mise en œuvre, totale ou partielle, ne saurait occulter le fait que, par ailleurs, des recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail, peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Toutefois, de manière générale par rapport au précédent exercice, on constate bien une augmentation, importante, des mesures de suivi en cours de mise en œuvre ou ayant abouti (+12 %) ; il s'agit d'une hausse sensiblement plus forte que celle du nombre total de recommandations, dont les rapports des organismes contrôlés devaient rendre compte (+8 %).

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies en 2016



Source : Cour des comptes

Mieux formuler les recommandations ?

Le suivi des recommandations, par les organismes, puis l'analyse de ce suivi, par les CRTC, nécessitent une formulation simple et précise des mesures à prendre. Certaines chambres doivent ainsi constater, *a posteriori*, que les préconisations de leurs rapports d'observations auraient pu être exprimées plus clairement.

Dans sa synthèse, la CRC Occitanie regrette ainsi d'avoir formulé des recommandations portant simultanément sur plusieurs sujets. Avec lucidité (et honnêteté), elle cite deux (mauvais) exemples :

- « poursuivre la diminution des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante, et profiter de la sortie des effectifs des agents partant à la retraite pour diminuer les charges de personnel » (à la commune de Saint-Etienne-de-Tulmont (82)) ;
- « respecter strictement les principes et règles édictés par le code des marchés publics et mettre en place des outils de recensement et de pilotage de l'achat public » (à la communauté de communes Pays de Garonne et Gascogne (82)).

Seuls les futurs contrôles, par les CRTC, des organismes soumis en 2016-2017 aux dispositions de la loi NOTRe permettront de s'assurer de la portée réelle des recommandations et de leurs effets sur la qualité de la gestion publique locale. Il n'en demeure pas moins que l'analyse des rapports

de suites met en lumière des améliorations significatives de gestion réalisées par les collectivités et organismes contrôlés, dans des délais brefs.

Plus dans le détail, en effet, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent parfois dans un temps relativement court, à la suite de la formulation des recommandations des CRTC. Certaines d'entre elles concernent, en pratique, des domaines tels que la comptabilité dans lesquels il est possible d'agir rapidement pour obtenir des résultats tangibles.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase contradictoire entre les observations provisoires et définitives. De ce fait, elles ne font pas l'objet du suivi prévu par la loi NOTRé, puisqu'elles n'ont pas été formellement réitérées au stade du rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes souligne ainsi que, sur les 39 organismes concernés en 2018, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

La communauté d'agglomération de Roanne (42) a, par exemple, pendant cette période de contradiction, intégré le service de transport scolaire au sein de son budget annexe transport. La commune de Brioude (43) a, pour sa part, dans ce même délai, mis fin au versement d'un complément de rémunération sous la forme d'un avantage collectivement acquis avant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en l'intégrant dans le nouveau régime indemnitaire des personnels de la commune.

D'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, demandent un temps d'exécution plus long. Les mesures concernant les ressources humaines, en particulier celles concernant le temps de travail des agents, les rémunérations accessoires ou la masse salariale, ne peuvent généralement être prises que sur plusieurs exercices budgétaires.

Dans certains cas, enfin, les recommandations formulées par les CRTC restent, au moins un temps, sans effet, voire, pour 1,8 % d'entre elles, font l'objet d'un refus explicite de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2017 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A) ou partielle (B), et absence de mise en œuvre (C).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

41,1 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme totalement mises en œuvre. Un très grand nombre d'exemples peuvent être relevés, qui ont contribué à faire progresser la fiabilité des comptes ou à corriger certains dysfonctionnements en matière de gestion des ressources humaines. De multiples recommandations ont, en outre, été suivies dans les quatre autres domaines de la nomenclature retenue par les juridictions financières (achat, gouvernance, situation financière, patrimoine et relations avec les tiers).

1 - En matière de fiabilité des comptes et de qualité de l'information financière

Les recommandations de comptabilité des CRTC sont souvent le mieux suivies d'effet par les collectivités et les EPCI. Nombre d'entre eux ont pris des mesures préconisées par les chambres pour mettre en conformité leur budget avec la législation, ou assurer la fiabilité et la transparence de leurs comptes.

À ce titre, le département du Nord (59), la communauté d'agglomération de la région de Compiègne (60), la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois (59) et la commune d'Avesnes-sur-Helpe (59) dans les Hauts-de-France, ainsi que la communauté de communes du Pays des Herbiers (85) dans les Pays de la Loire ont, par exemple, procédé à la fiabilisation de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Au bénéfice de la fiabilité de l'information budgétaire dispensée au conseil départemental, après que la CRC Nouvelle-Aquitaine lui avait recommandé d'introduire des éléments de prospective financière dans le rapport présenté aux élus lors du débat sur les orientations budgétaires en application de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le département des Pyrénées-Atlantiques (64) s'est doté en 2016 d'un outil de prospective financière, qui doit permettre de produire des scénarii au cours des prochains exercices.

S'agissant, enfin, de l'amélioration de la tenue des documents financiers, peut être cité le cas de la commune du Kremlin-Bicêtre (93) qui, sur la base d'une recommandation de la CRC Île-de-France, a régularisé, en février 2018, avec les services de la trésorerie, un écart sensible, de

3,4 M€, entre la dette inscrite au compte de gestion et celle figurant au compte administratif.

Ces différentes mesures contribuent à la bonne tenue des comptes et, plus généralement, à l'amélioration de la gestion des collectivités locales.

2 - Dans la gestion des ressources humaines

Si, en matière de ressources humaines, les recommandations des chambres sont trop souvent mises en œuvre de manière incomplète, voire font l'objet d'un refus d'application, certaines collectivités ont fait des efforts notables dans ce domaine, particulièrement en terme de recrutement des agents, de temps de travail et d'absentéisme.

La métropole de Montpellier Méditerranée (34) s'est ainsi astreinte à formaliser sa politique de recrutement, comme l'y avait invitée la chambre Occitanie. Il s'agissait, plus précisément, de fiabiliser la procédure concernant les contractuels. À cette même fin, la métropole de Lille s'est quant à elle dotée, conformément à ce que lui avait recommandé la CRC Hauts-de-France, d'un outil informatique de gestion du recrutement, permettant d'agréger les informations relatives aux différentes procédures en cours.

En ce qui concerne le temps de travail, la CRC Bretagne a obtenu du conseil départemental du Finistère (29) qu'il supprime le dispositif irrégulier dit du « mois cadeau » pour les agents partant à la retraite, à compter du 1^{er} mars 2018.

La commune d'Aix-en-Provence (13) a, pour sa part, porté le temps de travail des agents à sa durée légale de 1 607 heures : en se conformant ainsi à la recommandation de la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, la collectivité a amélioré la qualité de service rendu aux usagers, puisqu'elle a été conduite à adapter les horaires d'ouverture des services en fonction des besoins des citoyens. Elle a aussi réduit son volume d'heures supplémentaires, dès lors que le nouveau dispositif est associé à une gestion automatisée du temps de travail des agents.

Les efforts de la commune de Megève pour réduire les heures supplémentaires liées au déneigement

La commune de Megève (74) indique avoir, elle aussi, limité le recours aux heures supplémentaires, comme le lui avait recommandé la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, en mettant en place un régime d'astreintes. Les heures de travail consacrées au déneigement étant désormais incluses dans le temps de travail normal, la commune constate une diminution de plus de 50 % des heures supplémentaires effectuées par les agents. Elle a par ailleurs modifié son règlement intérieur du temps de travail, limité à 120 heures annuelles les heures supplémentaires rémunérées et réintégré dans le planning de travail ordinaire les dimanches, jours fériés et heures de nuit.

Selon la commune, ces différentes décisions ont conduit à une baisse de 65 % du montant des rémunérations des heures supplémentaires (de 352 000 € en 2016 à 123 000 € en 2017). La nouvelle organisation de la viabilité hivernale a, quant à elle, permis de diminuer de plus de 55 % les heures supplémentaires liées au déneigement entre les saisons d'hiver 2015-2016 et 2016-2017.

Après la constatation par la CRC d'un fort taux d'absentéisme, de 13,9 % en 2014, la commune de Rambouillet (78), en Île-de-France, a mis en place un ambitieux plan pour comprendre les raisons de ce phénomène et en traiter les causes. Elle a constitué un groupe de travail, dont le rapport a été présenté devant le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

À la suite de ces préconisations, la commune a pris un ensemble de mesures pour la prévention et le contrôle de l'absentéisme, notamment par le recours à des psychologues du travail, des conseillers de prévention, des assistants sociaux, et des formations à destination des managers sur les risques psychosociaux dans les organisations. En particulier, la commune de Rambouillet a créé des « entretiens de retour », afin de favoriser le dialogue entre responsables et agents concernés après une période d'absence, et fait valoir qu'une attention marquée est portée à la mobilité interne et à la reconversion professionnelle des agents.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, préconisées par les CRTC, permet ainsi de renforcer la qualité des services rendus par les collectivités locales, d'améliorer les conditions de travail des agents et la gestion des ressources humaines.

3 - Dans les autres domaines

a) En matière d'achat

Les procédures en matière de commande publique demandent à être formalisées, de manière à ce que les services d'une collectivité disposent d'un mode opératoire, sous forme d'un guide de la commande publique ou de fiches de procédure. À la suite de recommandations de la CRC Pays de la Loire, la commune de Mûrs-Érigné (49) a ainsi révisé et actualisé son guide de l'achat public.

En matière d'achat également, peut être cité le cas du syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets Voh-Kone-Pouembout (SIVOM VKP), à qui la CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé, pour contenir les coûts supportés par le service des déchets, de réfléchir à un ajustement des prestations : le prochain marché de collecte du SIVOM envisage effectivement la modification du rythme de collecte des déchets verts, l'arrêt de la collecte des déchets des professionnels (hors tertiaire) et l'enlèvement des déchets volumineux uniquement sur rendez-vous.

b) En matière de gouvernance et d'organisation interne

La CRC Hauts-de-France donne plusieurs exemples intéressants de recommandations, relatives à l'organisation des services, ayant été totalement mises en œuvre. La création d'une direction du contrôle de gestion, auprès du directeur général des services du département du Pas-de-Calais (62), s'est ainsi traduite par l'instauration, en 2016, d'un pôle accompagnement, conseil et optimisation.

La chambre avait également recommandé, à la commune d'Hénin-Beaumont (62), de placer l'ensemble de ses services sous l'autorité du directeur général des services. Un nouvel organigramme y répondant a été soumis au comité technique le 11 octobre 2016 : il est en vigueur depuis cette date.

c) En termes de gestion financière et administrative

Dans de nombreux rapports d'observations définitives, les chambres régionales et territoriales ont recommandé des efforts dans la gestion des collectivités, notamment concernant les stratégies pluriannuelles d'investissement, la maîtrise des dépenses et la modernisation des infrastructures.

En termes de gestion financière, certaines collectivités ont élaboré une stratégie pluriannuelle des dépenses. Le département de la Haute-Savoie (74) a indiqué avoir présenté à son assemblée délibérante un document de gestion de « prospective d'investissement », préfiguration d'un véritable plan particulier d'intervention. Le document recense, pour chacun des services du département, les projets susceptibles d'être mis en œuvre dans les cinq prochaines années, avec leur coût prévisionnel et les recettes d'investissement.

Concernant la maîtrise des dépenses, la commune de Mahina (98), en Polynésie française, a divisé par quatre le déficit du budget des déchets et par trois celui de l'eau, à la faveur d'un effort en matière de recouvrement et d'une actualisation de la tarification mentionnée dans le rapport d'observations de la chambre territoriale.

Comme l'y avait invité la CTC, la même commune de Mahina a également mis en place des compteurs d'eau, auprès de 63 % des abonnés, et planifié la mise aux normes des réseaux pour 2019-2020 : dans son rapport de suivi, la collectivité a indiqué avoir procédé au chiffrage du coût de l'achèvement de la pose des compteurs (184 MF CFP), en signalant qu'elle avait demandé un financement spécial auprès de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, dont les missions et moyens ont été repris par l'Agence française pour la biodiversité).

d) En matière de situation patrimoniale

Afin de suivre une recommandation formulée par la CRC Île-de-France, la commune de Boulogne-Billancourt (92) a entamé les démarches pour céder son centre municipal de vacances, le château de Benais, dont le coût de gestion était élevé. Ce faisant, en septembre 2017, la collectivité a fait approuver, par délibération adoptée après avis du comité technique, la fermeture du château et donné mandat à trois agences immobilières pour procéder à la mise en vente du bien.

e) Dans les relations avec les tiers

Des efforts notables ont été réalisés dans la gestion des délégations de service public, dans la clarification des bénéficiaires de subventions ou concours publics, ou encore concernant les mutualisations.

À Trèbes (11), en Occitanie, la ville a régularisé la gestion de son port fluvial. La chambre rappelait, dans son ROD, qu'aucun lien contractuel ne liait, depuis 2006, la commune à son délégataire. Celui-ci

occupait ainsi, sans titre, le domaine public pour y exercer une activité strictement privée. La commune, en 2017, a mis fin, de manière anticipée, à cette délégation de service public et c'est désormais Voies navigables de France (VNF) qui gère l'occupation privative du port.

Dans cette même région, la mise en œuvre des recommandations de la CRC a permis à la commune de Laudrun-l'Ardoise (30) d'obtenir des produits non négligeables : le règlement final des opérations de transfert d'un parc d'activité a permis à la collectivité d'obtenir le remboursement de 356 000 € d'équipements publics réalisés pour le compte du parc régional d'activités économiques.

En termes de relations avec les associations, la commune de Terrasson-Lavilledieu (24), en Nouvelle-Aquitaine, a publié, à la suite des recommandations de la chambre, la liste des subventions accordées aux associations, ainsi que les adresses de celles-ci, conformément aux dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006.

Concernant les mutualisations, la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (83), en Provence-Alpes-Côte d'Azur, a fait valoir qu'elle avait conclu, avec la commune de Saint-Raphaël, une convention de mutualisation de certains services, comme la gestion des ressources humaines, des archives et de la documentation, afin de réaliser des économies.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Ces derniers exemples de recommandations totalement mises en œuvre illustrent la contribution des CRTC à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques locales.

De manière plus générale, le degré de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de la complexité ou de la sensibilité du sujet. Les chambres ont ainsi dû constater, d'une part, que la mise en œuvre de 31,3 % de leurs recommandations était encore en cours et, d'autre part, que, pour 6,5 % de leurs recommandations, la mise en œuvre alléguée par l'organisme était, en réalité, incomplète.

Dans un cas comme dans l'autre, les mesures nécessaires ont pu ne pas être adoptées, soit parce qu'elles impliquent l'accord préalable d'autres parties, soit parce qu'elles nécessitent la finalisation des processus engagés, ou encore parce qu'elles soulèvent des difficultés particulières.

1 - Des mesures qui nécessitent l'accord préalable d'autres parties

Pour être suivies, certaines recommandations impliquent une négociation qui n'avait pas abouti au stade de l'élaboration du rapport de suivi par l'organisme contrôlé. S'agissant, en particulier, de relations avec les tiers, la renégociation des contrats et l'opposition de certaines parties peuvent ralentir ou entraver la bonne mise en œuvre des recommandations.

En Auvergne-Rhône-Alpes, la CRC a dû constater que la commune de Tignes (73) se heurtait à l'opposition d'un délégataire de service public à toute modification du contrat, malgré les démarches entreprises. La collectivité a organisé diverses réunions avec le délégataire entre mars et septembre 2017, au cours desquelles les rapports d'audit juridique et financier de la délégation ont été communiqués. Selon la commune, ces réunions n'ont pas permis d'avancées significatives, le délégataire se retranchant derrière la force obligatoire du contrat et réfutant tout déséquilibre des clauses.

La concertation et la négociation peuvent aussi se révéler particulièrement longues lorsqu'il s'agit de revenir sur certains avantages considérés comme acquis. Il en est ainsi du temps de travail, de la révision du régime des absences, ainsi que du versement des indemnités. Pour revoir le volume horaire annuel de travail de ses agents, conformément à ce qu'avait recommandé la CRC Nouvelle-Aquitaine, la commune de Coulounieix-Chamiers (24) a engagé une concertation portant sur un nouveau règlement intérieur, qui devait aboutir en décembre 2018.

2 - Des mesures dont la mise en œuvre a seulement été initiée

À propos de la même recommandation mais formulée à l'endroit de la commune de Tonneins (47), la même chambre Nouvelle-Aquitaine a considéré que la mise en œuvre était en cours dès lors qu'une réflexion avait été engagée par la collectivité sur les autorisations de congés d'absences et le régime des RTT.

De manière générale, lorsque le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude...), les CRTE ont classé la recommandation dans la catégorie « Mise en œuvre en cours ».

Tel est le cas de celles de la chambre Pays de la Loire relatives à la fiabilité des comptes des communes d'Allonnes (49) et de Saint-Jean-de-Linières (49) : ces deux collectivités travaillaient encore, au stade du

rapport de suivi, à l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, à la suite des recommandations de la chambre.

S'agissant des recommandations relatives à la gestion financière et administrative, plusieurs communes ont présenté les actions concrètes mises en place, comme la réduction de certaines dépenses de fonctionnement ou la rationalisation de la gestion de services publics. Ces efforts, plus ou moins documentés, ont été considérés comme des mises en œuvre progressives.

La CRC La Réunion a, par exemple, relevé que la commune de Petite-Île (97) avait seulement, à ce stade, engagé une réflexion sur l'amélioration de la gestion de la restauration scolaire, qui englobe aussi bien l'annualisation du temps de travail des personnels en poste dans les écoles et restaurants scolaires que l'amélioration de la qualité des repas.

3 - Des mesures qui soulèvent des difficultés particulières

Certaines mesures envisagées par les CRTC, dans leurs rapports, se révèlent, en pratique, complexes à mettre en œuvre. Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il n'y aurait qu'avantage à ce que les collectivités prennent les mesures nécessaires pour qu'il ne soit pas procédé à un report trop éloigné de l'application des recommandations concernées.

À la Chapelle-sur-Erdre (44), dans le Pays de la Loire, la commune a ainsi considéré que la valorisation des concours en nature attribués aux associations constitue une tâche complexe et consommatrice de temps. Si la collectivité s'est concrètement attachée à réaliser cette évaluation, dont elle souligne par ailleurs les coûts, elle n'indique pas la rapprocher de l'octroi des subventions, comme l'y invitait la recommandation, pour apprécier le franchissement ou non du seuil de 23 000 € au-dessus duquel la contractualisation s'impose.

La complexité de la mise en œuvre d'une recommandation peut aussi tenir à une histoire ou à un contexte social particulier. La CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé à la commune de Bélep (98) de poursuivre la mise en place du budget annexe de l'eau, en identifiant ses dépenses et en substituant à termes aux tarifs forfaitaires une facturation proportionnelle à la consommation.

La collectivité a adopté en 2015 et 2016 une série de délibérations portant création du budget annexe d'eau potable et des instances de gestion de la régie. La distribution de l'eau potable dans la commune était gratuite

jusqu'au 1^{er} juillet 2016 et le passage à un dispositif de facturation forfaitaire a nécessité un effort de pédagogie important vis-à-vis des usagers, afin de surmonter une certaine hostilité à la fin de la gratuité.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas (17 % des recommandations suivies), notamment lorsque l'ordonnateur concerné s'en tient à prendre acte des observations de la chambre, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète. Dans d'autres, pour 36 d'entre elles, soit 1,8 % des recommandations suivies, l'absence de mise en œuvre des recommandations tient au refus explicite des collectivités ou EPCI concernés de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations non encore mises en œuvre

Parmi les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes non mises en œuvre, certaines concernent des manquements aux principes budgétaires, d'autres aux règles régissant le temps de travail des agents.

En matière de transports, la chambre régionale avait, pour sa part, rappelé à la collectivité territoriale de Corse qu'elle devait se conformer aux dispositions de l'article L. 4424-20 du CGCT, qui prévoient le versement à l'Office des transports de la Corse, au 31 décembre de chaque année, de la totalité de la dotation de continuité territoriale : les explications communiquées par le président du conseil exécutif sur les suites données à ce rappel à la réglementation ont convaincu la CRC qu'elle n'avait pas été véritablement suivie.

La chambre d'Île-de-France avait, quant à elle, recommandé à la région de faire renseigner une déclaration d'absence de conflit d'intérêt par les membres des jurys et de la commission d'appel d'offres (CAO). Dans son rapport de suivi, cependant, la collectivité s'est limitée à indiquer la diffusion en décembre 2015 de la charte de l' élu local et la mise en place d'une charte pour une nouvelle éthique politique signée par l'ensemble des élus régionaux. La CRC a donc considéré que sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

Peut, enfin, être mentionné le cas de la commune de Hyères-les-Palmiers (83), qui a estimé, dans son rapport de suivi, que la nouvelle

organisation du temps de travail recommandée par la chambre Provence-Alpes-Côte d'Azur devait plutôt être mise en place à l'occasion de la création de la métropole de Toulon.

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

Cette position de la commune de Hyères-les-Palmiers ne correspondait pas *stricto sensu* à un refus de mise en œuvre, à la différence de celui opposé par la métropole européenne de Lille (59), dans les Hauts-de-France, aux recommandations de la CRC sur la durée légale du temps de travail.

La métropole a, en effet, contesté l'analyse de la chambre, tant sur le régime des congés, qui s'inscrit, selon elle, dans le cadre du maintien d'un régime de travail antérieur, au sens de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, que sur la transposition aux collectivités de l'obligation, pour les services de l'État, de conditionner le versement des indemnités horaires pour heures supplémentaires à un système de contrôle automatisé des horaires.

Dans le même champ des ressources humaines, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine (35), en Bretagne, a opposé un refus à la recommandation d'adapter les effectifs budgétés aux effectifs pourvus. La chambre avait relevé un écart d'environ 90 postes, nuisant à l'information de son assemblée délibérante sur la création effective de postes dans l'organisme, mais l'ordonnateur a estimé qu'il s'agirait d'une marge de manœuvre utile notamment pour redéployer des postes sur des secteurs jugés prioritaires.

Des refus de mise en œuvre sont intervenus dans d'autres domaines que les ressources humaines et, le cas échéant, les organismes concernés les ont opposés aux CRTC en exposant les arguments qui motivaient leur choix de ne pas les suivre.

La communauté d'agglomération du Choletais (49), dans les Pays de la Loire, a ainsi soutenu que son centre aquatique « GlisséO » relevait de la catégorie des services publics administratifs, pour justifier son refus d'amortir l'équipement et d'en retracer les opérations dans un budget annexe, comme exigé s'agissant d'une activité de nature industrielle et commerciale.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, enfin, la commune d'Istres (13) a refusé d'optimiser le taux de couverture des dépenses par les recettes du

secteur « événementiel » en faisant valoir que la gratuité était de mise pour les manifestations de rue et que, concernant les événements payants, l'exonération tarifaire relevait d'une « politique sociale » et était destinée à favoriser « les partenariats ».

*
**

Conclusion générale

Parmi les recommandations suivies cette année par les CRTC, 79 % ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi NOTRé du 7 août 2015. De manière générale, l'analyse des rapports présentant les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis par les organismes contrôlés, dans un délai relativement bref, et met en lumière les améliorations de gestion réalisées en réponse à ces recommandations.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités contrôlées. À ce titre, peut être relevé le fait que certains organismes contrôlés ont même rendu compte, dans leurs rapports de suivi, d'actions entreprises en réponse à des observations de gestion qui n'avaient pas donné lieu, formellement, à recommandation.

Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières – dont les dispositions sont propres aux CRTC et aux organismes qui relèvent de leur champ de compétence – apparaît, dans ces conditions, relativement satisfaisant.

Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette deuxième restitution. La systématisation des bonnes pratiques relevées dans le présent chapitre serait souhaitable, notamment s'agissant des justifications et de la documentation fournies par les organismes dans leurs réponses. De même, des calendriers de mise en œuvre des recommandations pourraient utilement donner davantage de consistance aux intentions manifestées, lorsqu'aucune mesure concrète n'a encore été prise.

Pour ce qui les concerne, les chambres régionales et territoriales des comptes veilleront à poursuivre leur réflexion visant à améliorer la formulation de leurs recommandations, afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615190030-000119 – Dépôt légal : janvier 2019

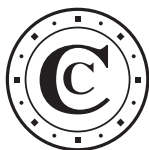


PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Tome III
L'organisation et les missions

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2019
ISBN : 978-2-11-145909-0

Sommaire

Première partie L'organisation et les moyens	5
Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.....	7
Chapitre II Le personnel et les moyens financiers	19
Seconde partie Les missions	25
Chapitre I Le jugement des comptes publics	27
Chapitre II Le contrôle des comptes et de la gestion.....	55
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement.....	89
Chapitre IV La certification des comptes	99
Chapitre V L'évaluation des politiques publiques	113
Chapitre VI L'action internationale.....	127
Annexes	139

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, des chambres régionales et territoriales des comptes, issues de la loi de décentralisation du 2 mars 1982¹, et de la Cour de discipline budgétaire et financière. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux. La Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée, fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Pour mener à bien leurs missions, les juridictions financières s'appuient avant tout sur des moyens humains : 1 783 magistrats et agents dont la masse salariale représente près de 87 % de leur budget.

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

La Cour des comptes (I) et les chambres régionales et territoriales des comptes (II) sont, depuis la loi du 13 décembre 2011, dotées de normes professionnelles adaptées à leurs missions (III). Elles participent, de façon de plus en plus active, au mouvement général de transformation numérique de l'action publique (IV).

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le Premier président définit l'organisation générale de ses travaux, en dirige les services, répartit les attributions entre les chambres et arrête le programme de travail de la juridiction. Magistrat inamovible, il est nommé par le président de la République par décret pris en conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en six chambres, placées chacune sous l'autorité d'un président de chambre nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour. Chaque chambre comprend en moyenne environ 70 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

La réorganisation des compétences de la Cour

Depuis 1996, la Cour des comptes comportait sept chambres thématiques. Si cette organisation était adaptée aux besoins de l'époque, une concertation menée à l'été 2017 au sein de la Cour a conclu qu'elle devait être revue pour accompagner l'évolution des missions de l'institution et renforcer l'efficacité de son fonctionnement, ainsi que la pertinence de ses travaux.

Une organisation plus transversale et resserrée à six chambres thématiques a ainsi été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2018, afin d'adapter le périmètre des chambres aux grands enjeux de l'action publique et de mieux contrôler les politiques publiques (cf. organigramme *infra*).

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini. Les compétences sont réparties entre les six chambres en fonction, globalement, de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles, puisque chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixant leurs attributions permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères, ainsi que le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- les évaluations de politique publique relevant de son champ de compétence ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant des secteurs correspondants.

Nommé par décret en conseil des ministres, le Procureur général est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux substituts généraux. Il exerce le ministère public près la Cour par voie de réquisitoire, de conclusions ou d'avis : il engage, par ses réquisitoires, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; il fait connaître ses observations sur la forme comme sur le fond, par voie de conclusions écrites, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière. Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le Premier président peut créer au sein de la Cour des formations interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur le budget de l'État et sur la situation et les perspectives des finances publiques, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification.

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre.

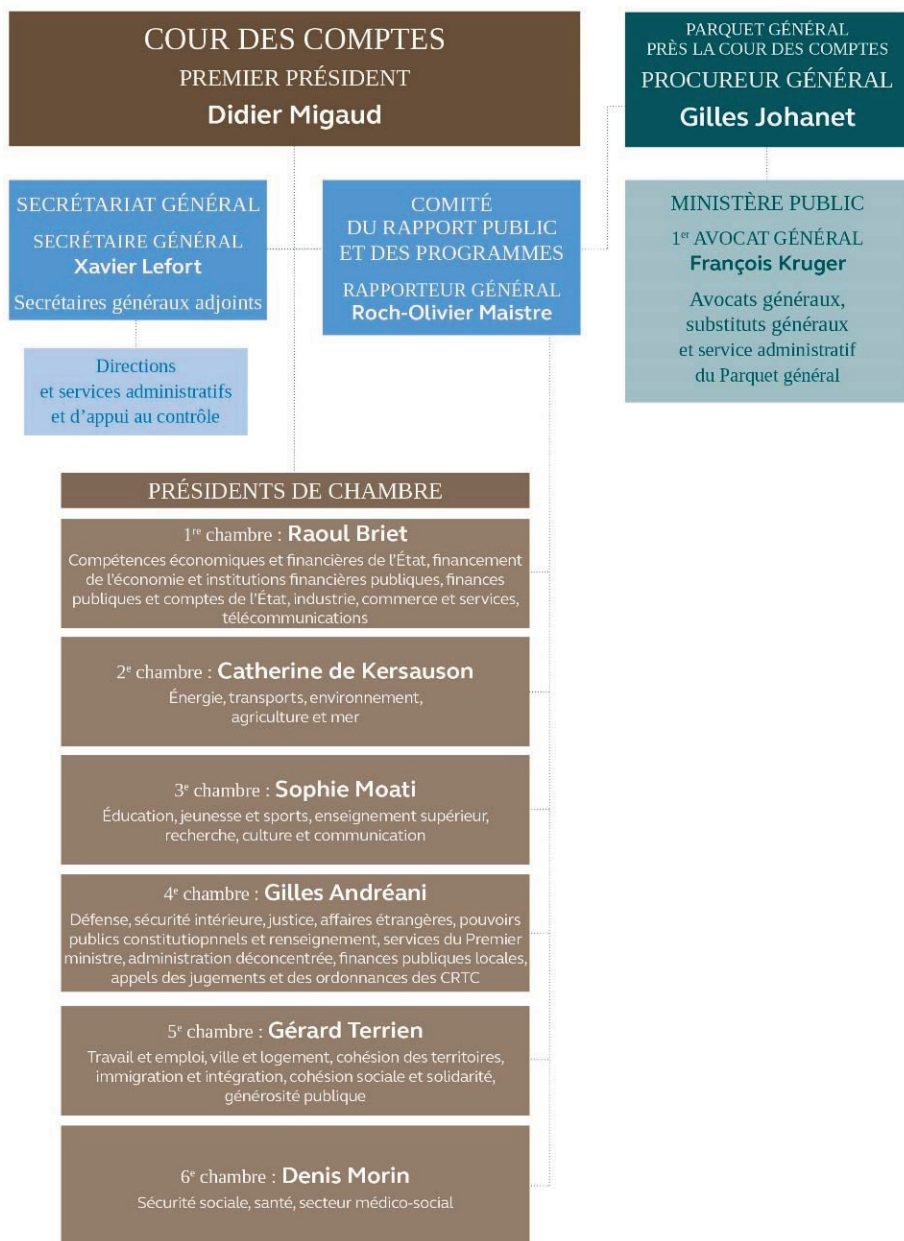
Le service du greffe de la Cour des comptes certifié ISO 9001

Le service du greffe de la Cour veille à la mise en œuvre des dispositions du code des juridictions financières, des normes professionnelles et des instructions et autres textes internes. Il est le garant de la qualité de la présentation et de la forme des travaux, ainsi que du respect des procédures prévalant dans la conduite des contrôles. Il permet à la Cour d'exercer efficacement ses missions de jugement, de contrôle, de certification et d'évaluation.

Depuis le 14 juin 2018, le greffe de la Cour est certifié ISO 9001 (version 2015) pour la conformité de ses processus à cette norme internationale. Celle-ci définit les exigences applicables au management de la qualité pour la réalisation de produits et services, en plaçant les « attentes clients » au centre des préoccupations.

Cette certification vient récompenser une démarche collective, initiée début 2016, visant à sécuriser les procédures et processus mis en œuvre par le greffe. Elle témoigne de l'attachement que la Cour porte à la mise en œuvre scrupuleuse de ses procédures, notamment le caractère collégial de ses décisions et le principe de contradiction avec les organismes contrôlés.

Organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination, à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes, auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente.

Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont en outre soumis au comité du rapport public et des programmes.

Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée, dans sa formation plénière, des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire (la formation ordinaire de la chambre du conseil ne comptant que cinq conseillers maîtres ou conseillers maîtres en service extraordinaire par chambre)³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Deux institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Distincte de la Cour, cette juridiction est chargée de sanctionner, par des amendes, les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre, dont le rapporteur général de ce comité.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement, rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente, mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en va de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

Composée à parité de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, la CDBF est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

Les justiciables de la CDBF sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie, chapitre I, en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour et les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

La CDBF publie son rapport public annuel en même temps que celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le CPO est chargé, depuis 2005, d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, le CPO est présidé par le Premier président de la Cour des comptes et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projets de programme de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;

- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie les écarts avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu de présenter les mesures qu'il envisage dans le rapport accompagnant le projet de loi de finances suivant.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et sont rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr.

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des juridictions indépendantes, qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et de contrôle des comptes et de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent en outre, principalement à la demande des préfets, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics. Leur président, magistrat de la Cour des comptes, est chargé de la direction générale de la chambre. Il arrête, notamment, le programme de ses travaux.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les CRTC et la Cour, le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC.

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC, et placés sous l'autorité hiérarchique du Procureur général.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes

Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations communes peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes aux juridictions statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les rapports issus de leur instruction.

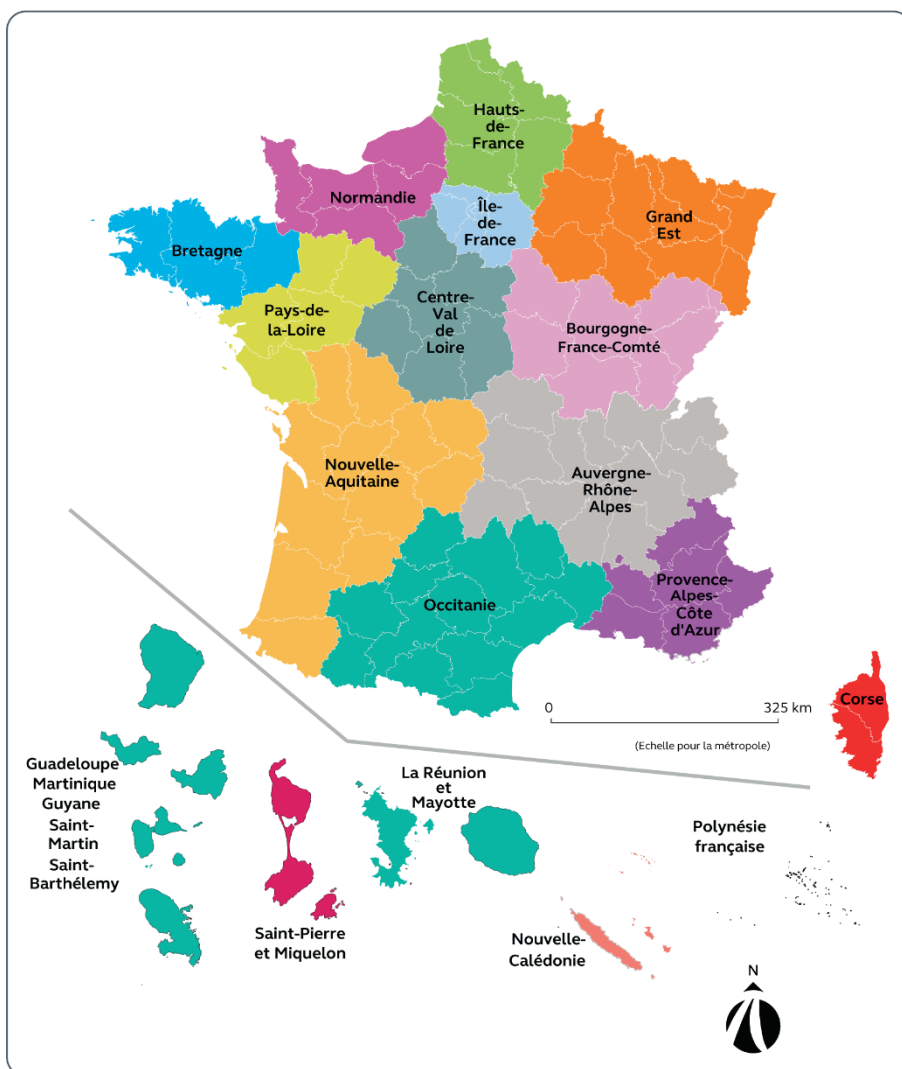
Une formation commune permanente est notamment chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

À la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, puis de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes comprend treize chambres en métropole (au lieu de 22 précédemment) et quatre implantations en outre-mer⁴. Ces regroupements ont permis aux chambres d'atteindre une taille critique, de mener leurs travaux de manière plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

La carte n° 1 décrit l'organisation territoriale en vigueur des chambres régionales et territoriales des comptes.

⁴ Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de cinq chambres régionales et quatre chambres territoriales distinctes, puisque certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats. En outre, la chambre territoriale Saint-Pierre-et-Miquelon partage son siège avec la chambre régionale Ile-de-France, à Noisiel.

Chambres régionales et territoriales des comptes à compter du 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

la CRC Île-de-France et la CTC Saint-Pierre-et-Miquelon ;

les CRC Guadeloupe, Guyane et Martinique et les CTC Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;

les CRC La Réunion et Mayotte.

Comprenant en moyenne 60 agents, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

En application de la loi du 13 décembre 2011 susmentionnée, les juridictions financières sont dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes et du conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI – cf. seconde partie, chapitre VI).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014 et ont été mises en ligne sur le site internet de la Cour (www.ccomptes.fr). Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des entités contrôlées.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, certifier et évaluer – cf. seconde partie, chapitres I, II, IV et V) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des CRTC pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

L'existence de ces normes est, depuis janvier 2015, portée à la connaissance des organismes et collectivités contrôlés dans les courriers par lesquels les juridictions financières notifient le démarrage d'un contrôle. Elles peuvent ainsi constituer une référence commune aux juridictions et aux contrôlés.

Les normes professionnelles du ministère public

Le Procureur général a souhaité disposer d'un corpus de normes propres au ministère public. Il s'agit de compléter les normes professionnelles de la Cour pour les enrichir par la mise en situation du rôle du ministère public à tous les stades de la préparation, de l'exécution et du suivi des contrôles.

Préparées par un groupe de travail associant le Parquet général et les procureurs financiers, puis enrichies par une consultation élargie au sein des juridictions financières, les normes professionnelles constituent ainsi un ensemble synthétique et pédagogique relatif au rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais sont aussi utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

IV - Les juridictions financières et la transformation numérique

Comme l'ensemble des organisations publiques et privées, les juridictions financières sont concernées par la transformation numérique, à au moins deux égards.

D'une part, elles se transforment pour doter leurs équipes des outils et des méthodes leur permettant d'exercer leur métier en environnement dématérialisé, voire « nativement » numérique. Un centre d'appui métier des juridictions financières a été créé en 2012, chargé depuis 2015 d'apporter son concours aux équipes, notamment pour l'audit des systèmes d'information, l'analyse des données, la modélisation et le développement d'applications numériques d'aide au contrôle et de suivi des procédures.

Des communautés internes d'expertise numérique ont été lancées, en particulier sur les données et sur le développement informatique. Elles regroupent les personnels des juridictions financières qui disposent ou souhaitent développer une expertise dans ces disciplines devenues essentielles dans plusieurs pans de l'activité de contrôle. Elles explorent les problématiques liées à l'anticipation des risques de défaillance de collectivités publiques et à la détection de fraudes par l'examen des bases de données en grand volume.

Sur le plan de la formation, le recours aux cours en ligne massivement ouverts (« *Mooc* »⁵) se développe, de même que les cursus hybrides (dits « *blended* »), qui allient les avantages du présentiel, de l'accès à des contenus en ligne et de forums d'échanges entre apprenants.

D'autre part, une communauté de travail a été lancée sur la transformation numérique du secteur public, avec pour mission de sensibiliser les personnels des juridictions financières aux thématiques numériques. L'action de cette communauté est complétée par un catalogue de formations enrichi de contenus, portant notamment sur l'audit des systèmes d'information, l'analyse des données et l'innovation par le design.

Enfin, la Cour a poursuivi son effort d'ouverture, dans un format réutilisable, des données de ses rapports. En collaboration avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), les juridictions financières se sont engagées dans le développement d'une application numérique pour la gestion des échanges de documents avec les organisations contrôlées. Elles ont été retenues, dans le cadre du programme des entrepreneurs d'intérêt général (EIG), pour développer une application numérique d'aide à la rédaction collaborative de documents à compter de 2019.

⁵ Les « *massive open online courses* » ou « cours en ligne ouverts et massifs », sont un type de formations ouvertes et à distance, capables d'accueillir un nombre important de participants.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

Pour remplir efficacement leurs missions, les juridictions financières disposent de moyens financiers (I) et humains (II) adaptés à l'étendue et à l'évolution de leurs compétences, tout en restant maîtrisés pour participer, à leur niveau, aux efforts de redressement de l'ensemble des finances publiques.

I - Un budget maîtrisé

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2018 à 218,02 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, les ressources budgétaires des juridictions financières ouvertes en loi de finances initiale pour 2018 s'établissaient à 169,40 M€.

Les dépenses des juridictions financières sont financées par une dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit des recettes liées à l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. seconde partie, chapitre VI).

Les dépenses de personnel représentent près de 87 % du budget des juridictions financières.

Par rapport aux exercices précédents, l'année 2018 enregistre une augmentation des dépenses (cf. tableau n° 1), qui tient pour l'essentiel à l'augmentation des effectifs de la Cour et des CRTC. Celle-ci résulte de la réalisation de 49 équivalents temps plein supplémentaires en 2017, et à son extension en année pleine sur la gestion 2018, en rattrapage des recrutements

qui n'avaient pas été réalisés les années précédentes en raison de la mise en œuvre de la réforme territoriale. Cette évolution s'explique également par certaines mesures de revalorisation des emplois et d'adaptation des compétences à l'évolution des missions des juridictions financières.

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – *Cour des comptes*
et autres juridictions financières**

Crédits de paiement en M€	2016	2017	2018	Variation (2017-2018)
Dépenses de personnel (titre 2)	180,42	187,37	190,74	1,8 %
- dont rémunérations d'activité	117,73	121,78	124,54	2,3 %
- dont cotisations et prestations sociales	62,68	65,59	66,20	0,9 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	23,25	25,70	26,89	4,6 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	1,94	2,01	0,35	-82,5 %
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0,00 %
Total hors titre 2	25,23	27,75	27,28	-1,7 %
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	205,65	215,12	218,02	1,3 %

Source : Cour des comptes

La loi de finances pour 2019 permet la stabilisation des moyens des juridictions financières, hors mesures de périmètre, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'effort de maîtrise des comptes publics.

Les crédits de personnel, à hauteur de 195,08 M€ (dont 146,28 M€ hors compte d'affectation spéciale *Pensions*), connaissent une légère progression par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, compte tenu principalement de l'autorisation donnée aux juridictions financières de réaliser 15 emplois supplémentaires en 2019, afin de revenir progressivement au niveau du plafond d'emploi autorisé.

Les crédits hors titre 2 (24,84 M€ au titre du fonctionnement courant et de l'investissement) sont stables à périmètre constant, hors impact de la suppression des loyers budgétaires, et ce malgré l'évolution mécanique de certaines dépenses, grâce à un effort de maîtrise et de rationalisation des achats.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (hors fonction de soutien et d'appui au profit des CRTC), est de l'ordre de 650 personnes. La comparaison avec ses homologues étrangers révèle que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 400 personnes) et allemande (1 250 personnes).

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait notamment l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

Le contrôle des dépenses de la Cour est en outre exercé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. La Cour s'appuie elle-même sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Une mission d'expertise est également conduite chaque année par un cabinet d'expertise comptable, désigné par le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, afin de s'assurer de la maîtrise des processus financiers et des risques associés, de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne financier et de la qualité de la gestion de l'exercice écoulé.

Enfin, la Cour se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de plusieurs revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal sur son organisation et ses procédures ; celle du *Bureau national d'audit* de Finlande sur l'organisation des missions de certification ; et celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information. En 2017, le *Tribunal de contas* du Portugal a réalisé une mission de suivi des recommandations formulées à l'issue de la revue par les pairs que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

II - Un effectif adapté à l'évolution des missions

Les juridictions financières comptent 1 783 magistrats et agents, dont 51 % d'hommes et 49 % de femmes. Sur ce total, en 2018, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 435 personnes, dont 573 à la Cour et 862 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Le personnel de contrôle est composé des magistrats de la Cour et des CRTC, issus de diverses voies de recrutement (ENA, tours extérieurs, accueils en détachement, concours direct en CRC, intégration de militaires),

ainsi que de rapporteurs extérieurs (administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpital, etc.), de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs) et d'experts (agents contractuels issus du secteur privé, qui accompagnent la Cour, principalement dans sa mission de certification). Le personnel d'appui au contrôle comprend notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent à la conduite des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 348 en 2018, exercent dans les différents services « supports » (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 2 : évolution de l'effectif de la Cour et des CRTC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cour des comptes						
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	9	9
Secrétaires généraux, avocats généraux	8	8	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle ⁽¹⁾	423	423	412	408	438	435
Personnel administratif	273	284	285	286	291	307
dont appui au contrôle ⁽²⁾	88	98	102	111	109	121
Total Cour	714	725	715	712	746	759
Chambres régionales et territoriales des comptes						
Présidents et vice-présidents	23	24	24	24	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	649	703	688	705	719	722
Personnel administratif	323	323	302	288	288	278
dont appui au contrôle ⁽²⁾	128	126	125	118	120	116
Total CRTC	995	1 050	1 014	1 017	1 031	1 024
Total Cour et CRTC	1 709	1 775	1 729	1 729	1 777	1 783
dont contrôle et appui au contrôle	1 329	1 392	1 369	1 384	1 427	1 435
dont administratif (hors appui au contrôle)	380	383	360	345	350	348

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013, des agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation.

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre.

L'effectif physique des juridictions financières est stable par rapport à 2017. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT⁶.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen a été réduit depuis 2017, par un effet de rattrapage des recrutements non réalisés en 2015 et 2016 en raison de la réforme territoriale.

La progression des effectifs, observée en 2017 et qui s'est stabilisée en 2018, s'est accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, déjà engagée depuis plusieurs années et adaptée à l'élargissement des missions, ainsi qu'à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de contrôle et des emplois de catégorie A+ et A.

Tableau n° 3 : typologie du personnel de contrôle

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Magistrats	225	219	218	219	235	233
Rapporteurs	80	81	80	78	82	81
Vérificateurs	67	67	69	70	70	74
Experts de certification	51	56	45	41	50	47
Total Cour	423	423	412	408	437	435
Magistrats	320	333	334	346	358	352
Vérificateurs	329	370	354	359	360	369
Expert	0	0	0	0	1	0
Total CRTC	649	703	688	705	719	721
Total Cour et CRTC	1 072	1 126	1 100	1 113	1 156	1 156

Source : Cour des comptes

⁶ Équivalent temps plein travaillé.

Seconde partie

Les missions

Chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, les juridictions financières ont eu, dès l'origine, deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics (chapitre I) et le contrôle des comptes et de la gestion (chapitre II). Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficience et l'efficacité de l'emploi des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent lui demander des enquêtes sur des sujets spécifiques (chapitre III).

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008. Depuis l'entrée en vigueur des 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), la Cour est chargée de certifier les comptes de l'État et ceux du régime général de la sécurité sociale (chapitre IV). La révision constitutionnelle de 2008 a également consacré sa contribution à l'évaluation des politiques publiques (chapitre V).

Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales (chapitre VI).

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) remplissent, pour les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle des comptes et de la gestion et qu'elle ne représente plus la part prédominante de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle de l'emploi régulier des fonds publics.

I - L'activité du juge des comptes

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

A - Le champ de compétence

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de l'organisme public ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière, comme celui d'engager des dépenses, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.), et celui d'ordonner le recouvrement de recettes. Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est toutefois pas habilité à payer les dépenses, ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un agent, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État nommé par le ministre des finances, qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.

Le champ de compétence du juge des comptes dépend donc directement du périmètre d'application du droit de la comptabilité publique et de l'organisation interne des services comptables. À cet égard, la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a entraîné la suppression des receveurs des impôts, dont la Cour a jugé directement les états produits jusqu'en 2011 ; en sens inverse, le nombre d'établissements publics, et surtout de groupements d'intérêt public, de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale dotés d'un comptable public, croît constamment. Le code des juridictions financières prévoit la possibilité pour la Cour de déléguer sa compétence sur certains organismes aux chambres régionales des comptes.

Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2018 à un peu plus d'un millier. Leur nombre s'élevait à plus de 1 300 en 2017. Cette décroissance s'explique par la délégation aux chambres régionales du contrôle des comptes des groupements de coopération sanitaire ou sociale et médico-sociale.

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée (hors organismes délégués), à la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, qui a confié à l'apurement administratif, à compter de l'exercice 2013, les comptes des communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires sont inférieures à 3 M€ (en euros constants).

Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2018

Cour des comptes		
État : comptables principaux du Trésor, receveurs des douanes		128
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	469
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	61
	Groupements d'intérêt public et assimilés	197
	Organismes consulaires	113
	Autres établissements	62
Total Cour des comptes		1 030
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	25
	Départements	100
	Communes ⁷	2304
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6377
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	369
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	607
	Établissements publics de coopération culturelle	104
	Autres	5159
Organismes délégués	CCI et CMA	222
	Établissements publics de santé	893
	Autres	283
Total chambres régionales et territoriales des comptes		16 443

Source : Cour des comptes

⁷ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais sont apurés par le réseau de la DGFIP.

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics dits « patents », c'est-à-dire régulièrement habilités à manier des deniers publics.

La Cour et les CRTC ne peuvent pas juger les ordonnateurs qui, lorsqu'ils commettent une infraction prévue au livre III du code des juridictions financières, relèvent – à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux – de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). En 2018, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 15, soit une légère diminution par rapport aux années précédentes.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait ».

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Juge des comptes de droit commun, la Cour des comptes vérifie la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses publiques.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépenses ou en recettes, le comptable doit exercer certains contrôles (qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, imputation, caractère libératoire du règlement, validité de la dette), dont la portée a été précisée par la jurisprudence : en matière de validité de la dette, il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable, ainsi qu'au regard de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée.

Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance. Il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁸.

⁸ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

En 2018, le Conseil d'État a précisé la portée du contrôle, par le comptable, de la « qualité de l'ordonnateur » au sens des décrets des 29 décembre 1962, puis 7 novembre 2012, en décidant que l'obligation du comptable, à ce titre, se limitait à vérifier la qualité de la personne ayant donné l'ordre de payer⁹. Toutefois, la décision du Conseil d'État ne paraît pas exclure qu'au titre des contrôles de la validité de la créance, et notamment de celui de la production des justificatifs, le comptable doive continuer, au moins dans certains cas, à vérifier sur pièces la qualité de la personne qui, en amont, a engagé l'organisme, par exemple en signant un marché.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans les cas prévus par la loi du 23 février 1963, notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'un déficit ou un « manquant » a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé un tel préjudice, le juge met à leur charge une somme d'argent dans la limite d'un plafond réglementaire.

Cette responsabilité, illimitée dans son principe, n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Après la baisse observée à la suite des deux lois de 2008 et 2011, l'activité contentieuse de la Cour des comptes connaît une nette progression. En 2018, le nombre des arrêts rendus, stable par rapport à 2017 mais en augmentation par rapport à la moyenne de la période 2014 à 2018, a été supérieur au nombre des saisines de la Cour (réquisitoires et requêtes en appel) ce qui se traduit par une diminution du stock des affaires en cours. L'activité juridictionnelle de la Cour reste marquée par un nombre d'appels important, conséquence de la réforme de la responsabilité

⁹ CE, 6^{ème} et 5^{ème} ch. réunies, 4 mai 2018, *Ministre de l'action et des comptes publics [École nationale de formation agronomique]*.

personnelle et pécuniaire des comptables publics de 2011 qui a rendu nécessaires des ajustements et clarifications jurisprudentiels. La diminution du nombre des requêtes en appel reçues montre une forme de stabilisation de l'état du droit au fil des arrêts du juge d'appel et des décisions du juge de cassation.

Tableau n° 5 : activité juridictionnelle de la Cour des comptes et des CRTC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cour des comptes						
Réquisitoires (hors appels) ¹⁰	65	66	86	79	80	86
Arrêts	99	140	122	125	152	151
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38	44	61
Nombre de débets	238	199	137	214	328	341
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64	38,2	36,1
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59	109	113
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640	26 630	18 834
Ordonnances	111	79	117	91	134	225
Chambres régionales et territoriales des comptes²						
Réquisitoires	273	356	441	319	290	289
Jugements	338	345	418	459	355	300
Nombre de débets	435	428	501	655	589	528
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7	17,0	17,7
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209	165	93
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702	23 602	17 782
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143	1 475	1 302

Source : Cour des comptes et Parquet général

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre.

² Hors jugements consécutifs aux arrêtés de charges provisoires.

¹⁰ Depuis le décret du 3 juillet 2015, les dossiers d'appel sont adressés au greffe de la Cour des comptes et ne transitent plus par le Parquet général.

Les chambres régionales et territoriales des comptes rendent également un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Le montant moyen des sommes irrémisibles s'élève à 191 euros, et à 167 euros à la Cour des comptes.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre de charges prononcées ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, difficile à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière.

Par ailleurs, l'ordonnateur sera d'autant plus attentif à ne pas réaliser d'opérations en marge des règles d'exécution de la dépense publique qu'il sait que le comptable refusera de procéder au paiement.

S'y ajoutent également les versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou, plus fréquemment, les faire reverser par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

La réquisition du comptable public

Le régime de responsabilité des comptables publics implique qu'ils puissent refuser le paiement de certaines dépenses engagées par l'ordonnateur. Celui-ci a alors la faculté de requérir, par écrit et sous sa responsabilité, le comptable de payer. Ce pouvoir de réquisition est cependant limité et, dans de nombreux cas, le comptable n'est pas tenu d'y déférer, en particulier en cas d'insuffisance des fonds de trésorerie ou des crédits budgétaires, d'absence de certains contrôles réglementaires préalables, de justification du service fait ou encore de défaut de caractère libératoire de la dépense.

La réquisition du comptable par l'ordonnateur dégage la responsabilité personnelle et pécuniaire du premier et engage celle du second. Il est à noter que les avantages injustifiés octroyés à autrui, sur réquisition du comptable, sont un des rares cas où la responsabilité des élus locaux peut être mise en jeu devant la CDBF. En outre, les ordres de réquisition sont systématiquement transmis à la juridiction financière compétente, accompagnés de la motivation du refus de payer du comptable.

Les réquisitions restent peu fréquentes. Elles concernent majoritairement des dépenses de rémunération.

En pratique, le contrôle des comptes est souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnent en effet, fréquemment, d'irrégularités dans la tenue des comptes.

Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles leur incombant. Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963¹¹.

Une responsabilité plus effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits d'un montant élevé, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes obtenaient une remise quasi intégrale en principal et en intérêts, par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans cette pratique une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire de remise des sommes mises à la charge du comptable, lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont limitées, puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégralement, sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

Les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 7 % des dossiers en 2018 dont plus des deux tiers ont profité aux ayants-droit de comptables décédés. Les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être élevées et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 13 000 euros, soit 30 % du débet, et jusqu'à 47 000 euros dans le cas d'un comptable principal de l'État dont le débet était de l'ordre de 9 M€.

¹¹ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 susmentionnée.

2 - Une procédure encadrée

Longtemps garantie par la règle du « double arrêt », la contradiction est assurée dans le cadre d'une procédure rigoureuse, fixée par la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge des comptes, de se saisir lui-même des irrégularités identifiées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais relevées à la diligence du parquet.

Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des charges, par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, sur lesquelles la formation de jugement statue collégialement. Lorsque le parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance prise par un juge unique.

Avant même cette réforme, les années 1990 et 2000 avaient vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique avait été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait. Puis, notamment sous l'influence des jurisprudences du Conseil d'État¹² et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹³, la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière de garantie de l'impartialité de la formation de jugement.

Le rôle du parquet

En matière juridictionnelle, le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le Procureur général près la Cour ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier près la chambre, est d'abord chargé de veiller à la production des comptes publics. En cas de retard ou de défaillance du comptable, il peut demander à la juridiction de prononcer une amende. De telles situations sont rares et ont donné lieu, en 2018, à trois réquisitoires pour la Cour.

¹² CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal*, n°195715 ; CE, Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*, n° 206764 206767.

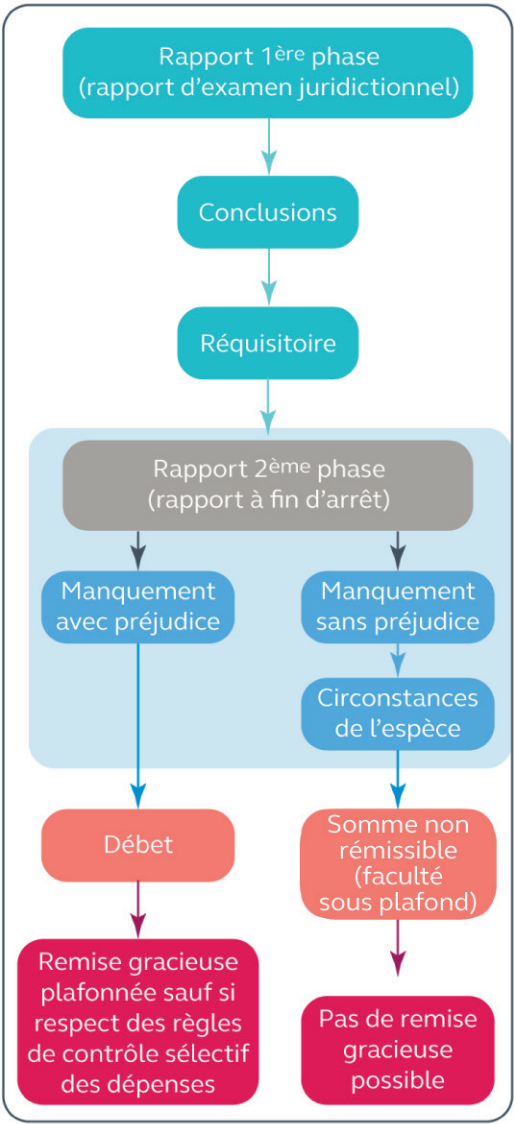
¹³ CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

Le ministère public ne peut décider des contrôles à exercer sur ces comptes, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le Procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. En moyenne sur les deux dernières années, environ 80 réquisitoires ont été notifiés pour la Cour et 300 pour les CRTC. Le réquisitoire porte sur les faits litigieux, la qualification qui s'y attache et les personnes en cause. Ces éléments lient le rapporteur et la formation de jugement, qui ne peuvent aller au-delà des griefs retenus par le ministère public, sauf à ce que celui-ci prenne un réquisitoire dit « supplétif », ce qu'il peut faire à tout stade de l'instance (CE, 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes*).

Tenu informé ou rendu destinataire de l'ensemble des actes de la procédure, le ministère public fait connaître sa position, au terme de l'instruction, par des conclusions versées au dossier. Il prend part à l'audience publique de jugement sans être tenu par le sens des conclusions écrites, en vertu de l'adage selon lequel « *la plume est servie mais la parole est libre* ». Le parquet général près la Cour a ainsi déposé, aux différents stades de la procédure, 316 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2018, qui se concentrent à hauteur de 77 % sur trois chambres : la première chambre, qui juge les comptes des comptables principaux de l'État (33 %) ; la quatrième chambre, qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC (23 %) ; et la deuxième chambre, compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics (21 %).

Le Procureur général peut interjeter appel des jugements et ordonnances des CRTC (de même que le procureur financier près la chambre), se pourvoir en cassation contre les arrêts et ordonnances de la Cour, ainsi qu'introduire des recours en révision. Ses pourvois ont permis de préciser des points importants comme l'impossibilité, pour le juge des comptes, de se fonder sur le dépassement des délais raisonnables pour renoncer à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable (CE, 17 décembre 2008, *Receveurs des impôts de Haute-Saône*), le régime des appels des ordonnateurs contre les ordonnances de décharge des comptables (CE, 5 avril 2013, *Centre hospitalier de Compiègne*), le caractère d'ordre public du moyen tiré de la prescription du jugement des comptes publics (CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait, en vue du règlement d'une dépense, faire prévaloir les impératifs tirés de la continuité du service public sur les obligations de contrôle qui lui incombent, par exemple en matière de disponibilité des crédits (CE, 20 mars 2013, *GIP de transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France*).

Schéma n° 1 : procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics



Source : Cour des comptes

II - L'actualité de la jurisprudence en 2018

A - La mise en jeu de la responsabilité des comptables en matière de dépenses

Certains types de dépenses ont fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour à signaler en 2018, notamment les paiements effectués dans le cadre de marchés publics, ainsi que le paiement de rémunérations et de primes. La juridiction a, par ailleurs, précisé la portée du contrôle du comptable au regard des paiements effectués au moyen de cartes d'achats. Elle a été enfin amenée à détailler dans quelle mesure la responsabilité du comptable pouvait être engagée du fait de fautes commises par des régisseurs.

1 - Le contrôle des paiements effectués dans le cadre de marchés publics

a) Le respect des seuils de passation des marchés publics

La Cour a rappelé que le comptable n'était pas tenu de computer des mandats de paiement successifs aux fins de contrôle du respect des procédures applicables aux marchés publics au-delà d'un certain seuil¹⁴, appliquant ainsi une jurisprudence du Conseil d'État de 2001¹⁵.

En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du code des marchés publics le 9 septembre 2001, et dans un souci de simplification, les comptables publics n'ont plus à contrôler le respect de tels seuils.

À cette fin, la nomenclature des pièces justificatives pour le secteur public local, définie par l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, a été modifiée par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 ; selon la rubrique 41 de cette nomenclature, le choix de la procédure de passation relève de la responsabilité de l'ordonnateur. La nomenclature issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 maintient ce principe, selon lequel la dépense est présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur.

¹⁴ CC, 22 février 2018, *CCAS de Souillac*, n° S 2018-0318.

¹⁵ CE, 21 mars 2001, *Morel*.

En revanche, au-delà d'un seuil prévu par le code des marchés publics, les commandes doivent être justifiées par la production au comptable d'un contrat écrit¹⁶ ou, à défaut, d'un certificat administratif de l'ordonnateur prenant la responsabilité de l'absence d'un marché écrit¹⁷.

b) Les conditions pour qu'une pièce puisse tenir lieu de contrat écrit

Dans un même arrêt¹⁸, la Cour a été amenée à se prononcer sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable à raison du paiement de sommes supérieures au seuil prescrit, en l'absence de contrat écrit en bonne et due forme.

Dans un premier cas, la Cour a considéré que la pièce produite (une lettre de commande signée par un agent non habilité à le faire) ne pouvait tenir lieu de contrat écrit au sens du code des marchés publics et de la nomenclature des pièces justificatives, tout en relevant que l'intention de l'ordonnateur compétent pour engager la dépense était établie.

Dans un deuxième cas, la Cour a estimé que la pièce produite (une facture *pro forma*, revêtue de la mention manuscrite « bon pour accord » délivrée par une personne habilitée), en lieu et place du contrat écrit prévu par le code des marchés publics et la nomenclature des pièces justificatives, contenait des éléments suffisants pour être assimilée à un contrat écrit. Elle a donc prononcé un non-lieu à charge.

Dans un troisième cas enfin, la Cour a en revanche considéré que, lorsque la pièce produite était une simple facture, elle ne pouvait tenir lieu de contrat écrit. Dans cette hypothèse, elle a donc mis le comptable en débet.

2 - Le contrôle du paiement des primes et indemnités

Un tel contrôle revêt un caractère particulièrement sensible au regard de la probité et de la transparence de la dépense, puisqu'il s'agit *in fine* de vérifier que tous les éléments de rémunération versés aux fonctionnaires trouvent bien leur source dans un texte idoine – au minimum un décret – et régulièrement publié.

¹⁶ CC, 23 novembre 2018, *Receveur général des douanes d'Île-de-France*, n° S 2018-3449.

¹⁷ Décision précitée CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

¹⁸ CC, 1^{er} février 2018, *Direction des finances publiques de Saint-Pierre-et-Miquelon*, n° S 2018-0037.

a) La production des pièces justificatives adéquates

La Cour a eu l'occasion, à maintes reprises au cours de l'année 2018, de confirmer sa jurisprudence sur la nécessité pour le comptable d'exiger de l'ordonnateur toutes les pièces justificatives à l'appui du paiement d'indemnités. Elle a notamment continué à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de comptables ayant procédé à de tels paiements sans texte.

Peuvent ainsi être relevées, parmi les décisions rendues en 2018, les affaires suivantes :

- en l'absence d'une nomenclature des pièces justificatives directement applicable aux opérations concernées, le comptable doit produire l'ensemble des justifications lui permettant de procéder au contrôle de la validité de la dépense au sens de la réglementation ; en l'espèce, une fiche financière ne pouvait être considérée comme une décision d'attribution, d'autant que son imprécision rendait impossible le contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation¹⁹ ;
- sans qu'il ait à se faire juge de la légalité de la décision produite, il appartient au comptable de contrôler la cohérence entre les pièces justificatives transmises et les dispositions réglementaires sur lesquelles se fonde la dépense en cause, sauf à priver ses contrôles de toute portée utile. Au cas d'espèce, les justifications étaient insuffisantes pour fonder le paiement de la prime litigieuse, ce que le comptable ne pouvait ignorer, s'agissant au surplus d'une décision le concernant²⁰ ;
- le paiement d'indemnités de fonction à des élus membres d'un syndicat intercommunal est conditionné par l'exercice effectif de ces fonctions. L'arrêté de délégation dans lesdites fonctions constitue le fondement juridique nécessaire, et ce nonobstant l'existence de délibérations du conseil syndical décidant l'affectation de telles indemnités aux vice-présidents qui en ont bénéficié et en fixant le taux. En l'absence d'un tel arrêté, la dépense est indue et cause nécessairement un préjudice financier au syndicat²¹ ;
- le paiement de la rémunération d'un collaborateur de cabinet d'un maire, non appuyé de l'arrêté de nomination signé par ce dernier, conduit le juge à constituer le comptable débiteur de la commune.

¹⁹ CC, 1^{er} février 2018, *Museum national d'histoire naturelle*, n° S 2018-0217.

²⁰ CC, 1^{er} février 2018, *Université de Nice*, n° S 2018-0218.

²¹ CC, 25 janvier 2018, *Syndicat intercommunal de rivière Calavon-Coulon*, n° S 2017-4177.

Aucune manifestation de la volonté de la commune d'employer le collaborateur ne peut être déduite de la seule délibération du conseil municipal ou du maintien des crédits correspondants au budget. De ce fait, les dépenses ont causé un préjudice financier²² ;

- le paiement d'une indemnité temporaire et dégressive de restructuration, prévue par une simple décision ministérielle, est indu et cause un préjudice financier à l'État, dès lors qu'une telle décision ne constitue pas un texte instituant valablement l'indemnité servie au sens de la nomenclature et des lois et règlements en vigueur²³ ;
- le paiement d'indemnités destinées à compenser le différentiel indemnitaire servi aux permanents syndicaux, par rapport à leurs anciennes fonctions, a été déclaré irrégulier lorsqu'il se fondait non sur une loi ou un décret, mais seulement sur un protocole signé avec les organisations représentatives²⁴.

b) La vérification des calculs de liquidation

Des comptables contestaient l'existence d'un préjudice financier au motif que le niveau du régime indemnitaire des bénéficiaires était cohérent dans son montant et ne portait pas préjudice à la collectivité, dès lors que cette dernière avait manifesté son intention de payer en procédant au mandatement de la dépense. Les comptables estimaient qu'il était possible de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation et que ceux-ci étaient cohérents avec les fonctions exercées par les bénéficiaires.

La Cour a considéré qu'il ne leur appartenait pas de se substituer à l'ordonnateur en recalculant des montants maximums de prime à verser sur le fondement de délibérations et d'arrêtés individuels trop imprécis et que, même s'ils l'avaient entrepris, ils n'auraient pu que constater une contradiction entre les montants maximums (rappelés par l'ordonnateur lui-même) et les montants effectivement versés.

Selon la Cour, les comptables ne pouvaient préjuger des montants à attribuer à chaque bénéficiaire, ni même déterminer le montant minimum attribuable. Le juge des comptes n'est pas *a fortiori* en capacité d'arrêter ces montants, et de déterminer le préjudice subi.

²² CC, 28 juin 2018, *Commune de Gravelines*, n° S 2018-1840.

²³ CC, 26 juin 2018, *Direction régionale des finances publiques (DDFiP) de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

²⁴ CC, 19 juillet 2018, *DRFiP du Nord-Pas de Calais/Nord*, 8 charges, n° S 2018-2161.

La Cour a donc jugé que l'intégralité des mandats auraient dû faire l'objet d'une suspension et que le préjudice devait être établi à la hauteur de l'ensemble des sommes versées sans que soit vérifié le calcul de liquidation sur des fondements précis²⁵.

3 - Le contrôle des paiements au moyen de cartes d'achat

La Cour a jugé, en appel, que le paiement, au moyen de cartes d'achat, de mandats appuyés uniquement de relevés d'opérations fournis par la banque, sans qu'il soit possible pour le comptable de déterminer l'objet des dépenses et, par voie de conséquence, leur imputation, revêtait un caractère indu. En l'état des pièces justificatives jointes aux mandats, le comptable ne pouvait en effet s'assurer de l'objet et de la validité des créances²⁶.

En revanche, dans une autre affaire, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'engager la responsabilité d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui n'avait pas pu produire les ordres de mission et états de frais à l'appui de plusieurs mandats de paiement relatifs à des dépenses de frais de déplacement réglés par carte d'achat. Le CBCM faisait valoir que les relevés d'opérations bancaires avaient été admis comme pièces justificatives pour ces dépenses réglées par carte d'achat. La Cour a constaté qu'en l'espèce les paiements en cause n'étaient pas des remboursements de frais aux agents, et qu'aucune source de droit n'exigeait que les ordres de mission et les états de frais soient fournis au comptable lorsque les paiements étaient effectués directement aux prestataires²⁷.

4 - La responsabilité du comptable du fait de fautes commises par des régisseurs

Dans deux affaires jugées en appel sur les comptes d'un même comptable, la Cour a eu l'occasion de préciser dans quelle mesure la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci pouvait être engagée du fait de fautes commises par un régisseur.

²⁵ CC, 14 juin 2018, *Région Île-de-France*, n° S 2018-1641.

²⁶ CC, 25 janvier 2018, *Commune de Carqueiranne*, n° S 2018-0031.

²⁷ CC, 8 mars 2018, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès des ministères économiques et financiers*, n° S 2018-0513.

En application des dispositions du III de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut être engagée du fait de l'absence de signalement de faits dont il a eu connaissance et du fait de diligences insuffisantes.

Dans une première affaire²⁸, le réquisitoire soulevait une charge à l'encontre des trois comptables successifs d'une régie personnalisée, pour insuffisance des justifications produites à l'appui de mandats de reconstitution de cette régie d'avances. Il leur était reproché de n'avoir pas exercé, préalablement à la prise en charge de ces mandats, les contrôles qui leur incombait.

Les comptables arguaient notamment de ce que les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 faisaient obstacle à la mise en jeu de leur responsabilité, dès lors que la responsabilité du régisseur avait déjà été mise en jeu pour les mêmes déficits. Ils estimaient que le débet mis à la charge de la régisseuse n'était pas lié à une faute ou une négligence caractérisée, commise par les comptables publics, dans la mesure où le préjudice financier subi par l'établissement trouvait son origine dans des agissements délictuels de la seule régisseuse, totalement indépendants de la volonté des comptables successifs. Ils constataient que leur responsabilité n'était à aucun moment mise en jeu dans le réquisitoire au titre d'une faute ou d'une négligence caractérisée.

Tout en rappelant que la responsabilité subsidiaire du comptable ne peut être engagée que si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public, à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place, la Cour a considéré, en l'espèce, qu'il ne pouvait être contesté que la vérification des pièces justificatives jointes à des mandats de reconstitution de l'avance (qui, pour le cas d'espèce, représentent 80 % des ressources de la régie) entraînait dans la catégorie des contrôles qui doivent être exercés par le comptable.

La Cour a relevé que l'existence de détournements n'avait été rendue possible que par l'insuffisance du contrôle, par les comptables, de la liquidation du total de la dépense pour chacun des mandats en cause, au regard des pièces justificatives jointes à l'appui. La Cour a donc mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des trois comptables subsidiairement à celle de la régisseuse, faute d'un contrôle élémentaire des pièces justificatives permettant de mettre à jour la fraude pratiquée de longue date par celle-ci.

²⁸ CC, 26 octobre 2017, *Régie personnalisée de l'opéra de Bordeaux*, n° 2017-3060.

Dans une seconde affaire²⁹, un comptable avait été constitué débiteur pour le non-recouvrement partiel d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur, en régularisation de recettes préalablement encaissées par le régisseur de recettes, faute de diligences adéquates, complètes et rapides. Le comptable alléguait de l'absence de lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice financier. La Cour, saisie en appel, a établi un lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice financier subi, le comptable n'ayant pas saisi l'ordonnateur pour obtenir la mise en jeu de la responsabilité du régisseur, alors même que cette démarche était susceptible de prospérer.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

Selon la jurisprudence élaborée à la suite de la réforme de 2011, qui a introduit la notion de préjudice, le juge peut regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises par un comptable au cours d'un même exercice. Dans ce cas, il met à la charge du comptable une seule somme non rémissible (SNR) par exercice, quels que soient le nombre et le montant des faits en cause³⁰.

Depuis 2016, le juge a appliqué cette jurisprudence protectrice du comptable à plusieurs reprises, en particulier à propos du règlement répétitif de dépenses d'achat public en l'absence de pièces justificatives suffisantes³¹. Le juge des comptes a ainsi été amené à ne pas prononcer de SNR lorsque le manquement, non seulement n'avait pas causé de préjudice financier, mais aussi était purement formel³².

Par ailleurs, le juge ne s'estime pas lié, pour distinguer ou regrouper les sommes, par la présentation des charges faite dans le réquisitoire. Il peut regrouper deux charges, ou distinguer plusieurs sommes pour un même exercice au sein d'une même charge du réquisitoire.

²⁹ CC, 22 février 2018, *Régie communautaire d'exploitation des parcs de stationnement (PARCUB)*, n° S 2018-0322.

³⁰ CC, 21 juillet 2013, *Agence de la biomédecine*, Recueil 2013, p. 118.

³¹ CC, 15 janvier 2016, *Commune de Martigues*, n° S 2016-0081.

³² CC, 26 mai 2016, *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes* n° S 2016-1602 ; CC, 19 avril 2018, *Institut national de police scientifique*, n° S 2018-0961.

C'est ainsi que le juge des comptes a pu mettre à la charge d'un même comptable une SNR unique pour trois charges relevant d'un même manquement (en l'espèce ne pas s'être assuré de l'intervention préalable du contrôleur d'État sur des décisions portant sur le versement de rémunérations ou d'indemnités)³³.

Dans une autre affaire, le juge a mis à la charge du même comptable une SNR unique pour deux charges relevant d'un manquement identique lié à l'absence de pièces justificatives en matière de remboursements de dépenses électorales³⁴. Le juge des comptes tient notamment compte, pour ce faire, du montant et de la nature des opérations unitaires en jeu, ainsi que de la similarité des manquements.

1 - Du constat du manquement à l'appréciation du préjudice

La Cour a rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable ne sont justiciables d'aucune sanction par le juge. En effet, une charge ne peut prospérer que si le manquement aux règles comptables entre dans l'un ou l'autre des cinq cas d'ouverture de responsabilité explicitement prévus par la loi (recette non recouvrée, dépense irrégulièrement payée, manquant en monnaie ou en valeur, indemnisation d'un tiers du fait du comptable, rétribution d'un commis d'office).

Ainsi, la Cour n'a pas mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable pour une opération d'ordre, malgré l'absence de signature de l'ordonnateur sur le bordereau de mandats³⁵. De la même manière, la Cour n'a pas mis en jeu la responsabilité d'un comptable pour une sous-valorisation, du fait d'un désordre comptable, de participations d'une chambre d'agriculture, pour un montant inférieur à celles effectivement détenues, cette sous-valorisation ne constituant ni un déficit ni un manquant³⁶.

³³ CC, 27 octobre 2017, *Institut national de la propriété industrielle*, n° S 2017-3317.

³⁴ CC, 22 mai 2018, *Direction départementale des finances publiques du Haut-Rhin*, n° S 2018-1194.

³⁵ CC, 25 janvier 2018, *Syndicat mixte départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne « Valor Aisne »*, n° S 2018-0042.

³⁶ CC, 12 juillet 2018, *Chambre départementale d'agriculture des Bouches-du Rhône*, n° S 2018-2028.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne peut être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait³⁷, et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur³⁸, même en présence d'une attestation de service fait. La Cour considère néanmoins que, lorsque la responsabilité du comptable a été engagée pour insuffisance de pièces justificatives, le préjudice n'est pas établi si l'autorité compétente pour engager ou autoriser la dépense en avait admis le principe et le montant, préalablement au paiement³⁹.

Des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier malgré le caractère incontestablement irrégulier, au plan formel, de la dépense : c'est ainsi que, malgré un ordre de paiement non signé par l'ordonnateur, le paiement d'une dette en exécution d'une décision de justice n'entraîne pas de préjudice financier, en raison du caractère exécutoire de cette décision⁴⁰. La Cour a adopté la même position en matière de dépenses obligatoires en application de la loi, telles que le versement d'une subvention à une école privée sous contrat d'association⁴¹.

2 - La question du préjudice en recettes

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement doit en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné⁴². Pour échapper au prononcé d'un débet, il appartient donc au comptable de démontrer l'absence de préjudice, ou le fait que le préjudice ne peut être regardé comme imputable à son manquement, en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable. Cette circonstance peut être établie, le cas échéant, postérieurement au manquement. À défaut, l'inaction du comptable sera considérée comme ayant causé un préjudice financier.

³⁷ CC, 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de police*, Rec. p. 156 ; CC, 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellêmois*, Rec. p. 79.

³⁸ CC, 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

³⁹ CC, 26 mai 2016, *DRFiP de Rhône-Alpes et du département du Rhône* ; CC, 25 janvier 2018, *Syndicat mixte départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne « Valor Aisne »*, n° S 2018-0042.

⁴⁰ CC, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPROA)*, Rec. p. 127.

⁴¹ CC, 30 octobre 2018, *Commune de Cléry-Saint-André*, n° S 2018-2687.

⁴² CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

Le juge des comptes regarde, par suite, le défaut de diligences du comptable comme la cause du préjudice (il y a alors mise en débet du comptable à hauteur de la créance non recouvrée), sauf à ce que la preuve soit apportée que la créance était irrécouvrable au moment où le manquement a été commis. La Cour a cependant considéré qu'il n'y avait pas lieu à charge à l'encontre d'un comptable qui avait omis de procéder à la déclaration d'une créance dans le délai imparti, car il avait apporté la preuve que cette créance avait finalement été admise au passif par le mandataire judiciaire, les intérêts de la collectivité ayant ainsi pu être préservés⁴³.

Pour juger du caractère irrécouvrable d'une créance, la Cour s'était d'abord fondée, en cas de procédure collective, sur le seul état de reddition du compte pour apprécier si, en toute hypothèse, la collectivité publique aurait pu ou non être désintéressée. Par une décision de principe de 2017⁴⁴, le Conseil d'État a conduit la Cour à infléchir sa jurisprudence⁴⁵, en demandant au juge des comptes de ne pas écarter par principe d'autres éléments de preuve, tels que les certificats d'irrécouvrabilité établis par le liquidateur dès avant la clôture de la procédure.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire⁴⁶. De même, si un comptable voit sa responsabilité engagée pour absence de déclaration de créances au passif de la liquidation judiciaire d'une société, et si le juge constate que seules les créances « super privilégiées » ont été payées à la clôture de la procédure collective, il considère que le manquement du comptable n'a pas engendré de préjudice financier⁴⁷.

Toutefois, si aucun élément fourni par le comptable ou ressortant du dossier n'atteste que l'entreprise n'aurait pas été en mesure de s'acquitter de sa dette, au moins partiellement, avant sa liquidation, le juge des comptes considère qu'il n'est pas établi que le recouvrement était compromis avant cette date et que, dès lors, le manquement du comptable a entraîné un préjudice financier pour l'organisme public⁴⁸.

⁴³ CC, 7 décembre 2018, *Communauté d'agglomération Valenciennes-Métropole*, n° S 2018-3488.

⁴⁴ CE, Sect. Réunion, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)*, n° 397924.

⁴⁵ Application de cette jurisprudence en matière de recettes en 2018 : CC, 22 mai 2018, *DDFIP du Doubs, SIE de Montbéliard nord-ouest*, n° S 2018-1293.

⁴⁶ CC, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

⁴⁷ CC, 4 juin 2014, *Direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*, Rec. p. 82.

⁴⁸ CC, 25 janvier 2018, *Communauté de communes de Montmerle Trois Rivières*, n° S 2017-4180.

La Cour a été également amenée à confirmer sa jurisprudence en matière de responsabilité en recettes de comptables successifs. À la suite de l'arrêt des chambres réunies du 21 mai 2015, *Chambre d'agriculture de la Guyane*, elle a confirmé que la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable pouvait ne pas être mise en jeu s'il soutenait, à raison, que le recouvrement d'une créance était gravement compromis dès avant sa prise de fonctions, même si c'était sous sa gestion que la créance s'était trouvée gravement compromise.

Cette jurisprudence a été appliquée essentiellement à des créances d'un faible montant concernant des particuliers dont le recouvrement était considéré comme rapidement compromis après leur prise en charge⁴⁹. Cette jurisprudence est d'autant plus facilement appliquée lorsque la prescription de l'action en recouvrement intervient quelques semaines ou quelques mois après la prise de fonctions du comptable entrant.

3 - La question du préjudice en dépenses

L'appréciation du préjudice en matière de paiement repose avec constance sur la question de savoir si la dépense était ou non due.

a) Le cas général

Le préjudice financier, au sens de la loi du 23 février 1963, ne peut résulter que du manquement commis par le comptable. La Cour a ainsi considéré que le manquement d'un comptable avait entraîné un préjudice financier pour une commune, alors que le comptable arguait avoir alerté de manière répétée l'ordonnateur de l'irrégularité de la dépense⁵⁰.

Le comptable, au moment du paiement, doit être en possession des pièces justificatives requises par la réglementation. Leur obtention postérieure, y compris avec effet rétroactif, ne saurait empêcher l'engagement de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Cependant, le caractère rétroactif d'une pièce obtenue postérieurement aux paiements effectués écarte l'existence d'un préjudice⁵¹.

⁴⁹ Voir notamment CC, 23 mars 2017, *Commune de Papeete*, n° S 2017-0388 ; CC, 22 mars 2018, *Commune de Morzine*, n° S 2018-0496 ; CC, 15 mai 2018, *Régie des eaux de Grenoble*, n° S 2018-1289 ; CC, 23 novembre 2018, *DFiP de la Polynésie Française*, n° S 2018-3462.

⁵⁰ CC, 16 avril 2018, *Commune de Vitrolles*, n° S 2018-0784.

⁵¹ CC, 1er février 2018, *Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Créteil*, n° S 2018-0290.

La Cour a également confirmé sa jurisprudence selon laquelle la production de pièces justificatives manquantes en cours d'instruction permet, si les paiements leur sont conformes, d'apporter la preuve que les sommes payées étaient effectivement dues et qu'en conséquence, le manquement du comptable, quoiqu'avéré, n'a causé aucun préjudice financier⁵².

b) Le cas particulier des marchés publics

En l'absence de marché valide à l'appui du paiement, le manquement est sans préjudice si le comptable produit ensuite au juge une preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur d'engager la dépense. Cette solution est à rapprocher de celle retenue pour un paiement effectué sur le fondement d'une convention signée par une personne non habilitée, le comptable disposant de documents prouvant la volonté de l'autorité compétente d'engager la dépense.

En 2017, dans l'arrêt *Grand port maritime de Rouen*, le Conseil d'État a confirmé qu'en matière de marchés publics, s'agissant de paiements relatifs à des marchés caducs, il revenait au juge de chercher si la volonté des parties de poursuivre leurs relations contractuelles pouvait être considérée comme établie. En l'espèce, des bons de commande avaient continué d'être émis nonobstant la caducité du marché ; dans de tels cas, le manquement ne cause pas préjudice.

Cette approche favorable au comptable a été appliquée à plusieurs reprises par la Cour en 2018 toujours dans le cas de marchés publics. Ainsi, le juge considère que le maintien des relations contractuelles peut être vérifié dans le cas de substitution d'une personne publique au titulaire du marché public initial et prouvé par la production d'une pièce, bien que postérieure à la dépense litigieuse, dès lors qu'elle démontre la volonté de maintenir la relation contractuelle initiale⁵³.

Dans une autre affaire⁵⁴, le comptable avait procédé à des paiements sur bons de commande, postérieurement à la date d'expiration de la validité du marché auquel ils se rattachaient. En l'absence de marché valide passé sous forme écrite, la Cour a considéré que ces paiements étaient constitutifs d'un manquement pour défaut de contrôle de la production des pièces justificatives et a engagé la responsabilité du comptable. Toutefois, l'établissement public ayant manifesté son souhait de poursuivre ses relations contractuelles avec le fournisseur bénéficiaire du paiement irrégulier par la conclusion d'un nouveau marché, la Cour a jugé qu'aucun préjudice financier ne résultait du manquement.

⁵² CC, 26 juin 2018, *Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Seine-et-Marne*, n° S 2018-1700.

⁵³ CC, 26 juin 2018, *DRFiP de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

⁵⁴ CC, 19 avril 2018, *Institut national de police scientifique*, n° S 2018-0961.

Un comptable avait payé à un groupement d'intérêt public (GIP) une dépense appuyée sur une facture ne faisant référence à aucun marché ou contrat écrit. Il avait souligné que la dépense en question devait être rattachée à une convention antérieure, passée avec l'organisme prédécesseur du GIP, qui aurait repris ses droits et obligations. La Cour a jugé que le paiement, en l'absence de contrat démontrant toute cession de la convention ou de document attestant d'une reprise des relations contractuelles de l'organisme prédécesseur par le GIP, constituait un manquement de nature à engager la responsabilité du comptable. La production, lors de l'instruction, d'une convention entre l'État et le GIP, postérieure à la date du paiement, et stipulant expressément qu'elle se substituait à la convention antérieure, attestait de la volonté de l'ordonnateur de poursuivre avec le GIP la relation contractuelle nouée avec l'organisme prédécesseur. La Cour a par conséquent jugé que le manquement du comptable n'avait pas causé de préjudice financier pour l'État⁵⁵.

Cette volonté des parties peut s'exprimer également pour mettre fin à certaines clauses contractuelles. Ainsi, la Cour, saisie du cas d'un comptable qui avait continué à payer des mandats relatifs à une prestation retirée, par un avenant à l'objet d'un marché public, a considéré que cet avenant constituait la seule manifestation incontestable de la volonté des parties. Dès lors, la réalisation des prestations ne pouvait permettre de contredire la commune volonté des parties exprimée dans l'avenant. Le paiement des factures était donc dépourvu de tout fondement juridique et constituait un préjudice financier pour la commune⁵⁶.

C - Les gestions de fait

1 - Caractéristiques

La gestion de fait a pour effet – et parfois pour motivation principale – de faire échapper le maniement de deniers au comptable public. On se trouve ainsi dans des situations où, en l'absence des contrôles institutionnels, les risques de manquement à la probité sont plus élevés : conservation douteuse de valeurs, dépenses irrégulières au fond, voire emplois fictifs ou détournements.

⁵⁵ CC, 26 juin 2018, *Direction régionale des finances publiques (DDFIP) de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

⁵⁶ CC, 28 juin 2018, *Commune de Cogolin*, n° S 2018-1809.

Or, la juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ». La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou en l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité, allant par exemple de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics, en passant par la constitution de « caisses noires ».

Compte tenu précisément du caractère « extracomptable » des opérations incriminées, ce sont les lignes jurisprudentielles qui – avant les textes – jouent un rôle déterminant dans la caractérisation des gestions de fait.

2 - Les gestions de fait en 2018

La Cour a statué en appel sur plusieurs gestions de fait, en 2018, à la suite de requêtes déposées par des personnes déclarées comptables de fait par des chambres régionales des comptes. Le Conseil d'État a également statué en cassation sur deux arrêts d'appel de la Cour. Ces décisions ont contribué à préciser ou à confirmer certains points importants de la jurisprudence.

a) Le défaut d'intérêt pratique à déclarer une gestion de fait

La théorie jurisprudentielle du défaut d'intérêt pratique permet au juge, même si les éléments constitutifs en sont réunis, de ne pas déclarer une gestion de fait, dès lors que les irrégularités ont cessé, que les opérations sont connues dans le détail, que les sommes disponibles subsistant éventuellement entre les mains des comptables de fait ont été reversées dans la caisse publique, et que les faits ne paraissent pas mériter une sanction.

Une chambre régionale des comptes avait été saisie en première instance d'opérations présumées constitutives de gestion de fait des deniers d'une commune, mettant en cause une association pour l'encaissement et la conservation du produit de la location d'un équipement appartenant au domaine public. La chambre avait jugé, d'une part, que les opérations en cause étaient constitutives d'une gestion de fait et, d'autre part, qu'il n'y avait pas lieu de la déclarer, en raison d'un défaut d'intérêt pratique.

La Cour a confirmé l'existence d'éléments constitutifs de gestion de fait, mais elle a infirmé la décision de la chambre de ne pas la déclarer pour défaut d'intérêt pratique, constatant la persistance de plusieurs incertitudes comptables sur le nombre exact et l'origine des encaissements, sur les sommes dont l'association était encore redevable lors de sa dissolution, sur la nature exacte de ses dépenses (et donc sur la possibilité de les allouer), ou enfin sur la preuve que l'ensemble des comptables de fait se sont bien vidés les mains dans celles du comptable patent⁵⁷.

b) La caractérisation du mandat fictif

Dans une gestion de fait par mandat fictif, le gestionnaire, par une manœuvre, dissimule au comptable l'objet réel de la dépense (par exemple il octroie une subvention à une association, mais se réserve la maîtrise des paiements à des tiers, par l'association, au moyen des fonds ainsi extraits de la caisse publique).

Une espèce jugée en 2018 concernait l'acquisition des locaux et des équipements d'une clinique par un centre hospitalier. La chambre régionale des comptes avait estimé que l'objet réel de l'acquisition de biens incorporels, constitutifs du fonds de commerce de ladite clinique, avait été dissimulé au comptable. La conclusion entre la clinique et l'hôpital, le jour même de l'acquisition, d'une convention d'occupation précaire permettant à la société gérante de la clinique de poursuivre, au-delà de la vente, l'exploitation de l'autorisation d'activités de gynécologie-obstétrique vendue simultanément au centre hospitalier, a confirmé la manœuvre visant à dissimuler au comptable le véritable objet de la dépense. La Cour a confirmé que cette opération était constitutive d'une gestion de fait, l'acquisition par le centre hospitalier de ces biens incorporels n'ayant fait l'objet d'aucune contrepartie effective⁵⁸.

En revanche, le Conseil d'État a cassé un autre arrêt de la Cour qui avait confirmé une déclaration de gestion de fait prononcée par une chambre régionale à l'encontre d'un maire et du directeur général des services de la commune concernée. Ce dernier occupait un logement de fonction, dont le loyer était payé par la commune à une société civile immobilière (SCI) dont il était lui-même gérant et associé.

⁵⁷ CC, 16 novembre 2017, *Association « La ruche du 4 »*, n° S 2017-3657.

⁵⁸ CC, 26 octobre 2017, *Gestion de fait des deniers du centre hospitalier Jean Monnet d'Épinal*, n° S 2017-2905.

Pour juger que l'opération de dépense revêtait un caractère fictif, la Cour s'était fondée sur les motifs tirés de ce que le bénéficiaire du logement de fonction était en mesure de se loger par ses propres moyens, de ce que l'occupation du logement en cause ne revêtait pas un caractère précaire et de ce que la SCI à laquelle étaient versés les loyers était transparente.

Le Conseil d'État a considéré, en premier lieu, que l'avantage que constitue l'attribution d'un logement de fonction, gratuitement ou moyennant une redevance, à l'agent occupant un emploi figurant sur la liste des emplois pour lequel cet avantage est prévu, est justifiée par les seules contraintes liées à l'exercice de ces fonctions. La circonstance que l'agent serait en mesure de se loger par ses propres moyens ne fait, dès lors, pas obstacle à la concession d'un tel logement.

En deuxième lieu, pour le Conseil d'État, l'avantage en cause, consistant non pas dans l'occupation du logement de fonction mais dans son attribution gratuite, était subordonné à l'exercice par l'intéressé de ses fonctions de directeur général des services et revêtait ainsi un caractère provisoire. La circonstance que l'intéressé pourrait se maintenir dans les lieux en qualité de propriétaire, dès lors que l'arrêté lui attribuant le logement prévoyait un préavis de six mois pour le quitter, identique à celui stipulé par le bail pour le cas où la SCI souhaiterait reprendre le logement à la commune, n'est, en revanche, pas de nature à rendre fictive la décision d'attribution du logement de fonction.

En troisième et dernier lieu, le Conseil d'État a considéré que la seule circonstance que la SCI bénéficiaire des loyers était transparente ne pouvait rendre fictifs les mandats adressés au comptable, dès lors que la commune louait effectivement le logement à la SCI, que l'avantage consistant en l'attribution d'un logement de fonctions était subordonné à l'exercice des fonctions par l'intéressé et que la Cour n'a pas caractérisé un complément de rémunération irrégulier s'ajoutant à cet avantage⁵⁹.

Par cette décision, le Conseil d'État confirme une interprétation très stricte de la notion de mandat fictif, comme il l'avait déjà fait dans une affaire de rémunération par l'administration de personnel de maison⁶⁰. Dans les deux cas, le Conseil d'État s'appuie sur le fait que la réalité de la dépense n'a pas été dissimulée au comptable.

⁵⁹ CE, 9 juillet 2018, *M. Heinrich*, n° 410817.

⁶⁰ CE, 30 décembre 2013, *Mme Fanon-Alexandre*, n° 351750.

Cette décision tranche par ailleurs avec une affaire similaire pour laquelle la Cour avait considéré que l'attribution du logement ne méconnaissait aucune disposition légale ou réglementaire et n'était pas constitutive d'une extraction irrégulière de fonds publics⁶¹. Sur cette affaire, le juge de cassation avait estimé que l'attribution du logement était illégale car ne présentant pas d'intérêt pour la bonne marche du service⁶².

*c) Les opérations effectuées par un « régisseur »
non formellement habilité*

Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi en cassation d'une directrice d'un collège contre un arrêt de la Cour qui l'avait déclarée gestionnaire de fait de longue main, faute d'avoir nommé formellement un régisseur. Le Conseil d'État a estimé que cette nomination devait nécessairement être formalisée par un acte explicite, et ne pouvait résulter d'une simple décision implicite du chef d'établissement⁶³.

d) Le principe du non bis in idem en présence d'une instance pénale

Statuant sur des requêtes de comptables de fait contre le jugement fixant la ligne de compte d'une gestion de fait, la Cour a, d'une part, réintégré certaines dépenses dans le compte reconstitué et, d'autre part, annulé l'amende prononcée par la chambre régionale, puisque le maire a été nommément cité dans un réquisitoire au titre du délit prévu par l'article 433-12 du code pénal, dans le cadre d'une procédure pénale visant la présidente de l'association⁶⁴.

*

**

Le jugement des comptes avait fait l'objet, en 2015, d'une réflexion interne à la Cour des comptes ; à partir de 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue. L'organisation interne de la juridiction a aussi été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel⁶⁵ et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

⁶¹ CC, 19 octobre 2006, *Syndicat intercommunal d'assainissement de Bellecombe*, n° 46493.

⁶² CE, 27 octobre 2008, *Syndicat intercommunal de Bellecombe et Patois*, n° 293611.

⁶³ CE, 6 décembre 2017, *Mme Molland*, n° 402474.

⁶⁴ CC, 12 juillet 2018, *Gestion de fait de l'association du personnel communal de Saint-André* n° S 2018-2072.

⁶⁵ Le comité juridictionnel comprend des magistrats de la Cour et des CRTC, un représentant du parquet et le secrétaire général de la CDBF. Il a repris les anciennes attributions du comité de jurisprudence quant à la sélection et à l'analyse des décisions, ainsi qu'à la publication d'un recueil annuel. Au-delà, il est investi d'une mission permanente de réflexion, d'étude, de mise en place de formations et d'outils méthodologiques en ce qui concerne le jugement des comptes. Plus généralement, il concourt, par ses avis, aux travaux intéressant la comptabilité publique.

Chapitre II

Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Souvent réalisé concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, il a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Le champ des organismes concernés est beaucoup plus vaste que celui du jugement des comptes.

Illustré d'exemples récents de contrôles de la gestion ayant donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2018, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le champ du contrôle de la gestion est beaucoup plus vaste que celui du contrôle juridictionnel. Il s'exerce non seulement sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des CRTC, mais aussi sur d'autres entités qui ne sont pas soumises au contrôle juridictionnel.

Si ces entités sont, pour l'essentiel, des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour ou les CRTC, sous certaines conditions définies par la loi.

L'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a notamment étendu le champ du contrôle de la Cour et des CRTC aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social et financées par l'État, ses établissements publics ou par les organismes de Sécurité sociale. Des contrôles de ces établissements ont été engagés dès 2017.

**Un exemple de mise en œuvre d'une nouvelle compétence :
le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS)
privés en région Pays de la Loire**

Dans le cadre de cette nouvelle compétence, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné la gestion des ressources humaines de deux associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux pour enfants et adultes en situation de handicap.

L'ADAPEI-ARIA de Vendée propose une offre de dispositifs médico-sociaux et sociaux au bénéfice de 3 000 personnes. Elle gère 90 établissements et services. De même, l'association ligérienne d'aide aux handicapés mentaux et inadaptés (ALAHMI) dans le Maine-et-Loire regroupe 10 établissements et services permettant d'accueillir 368 bénéficiaires.

L'organisation du temps de travail est une problématique complexe au sein de ces structures, qui offrent des temps d'ouverture et des rythmes différents entre services (semi-internat, internat jusqu'à 365 jours par an). Cette organisation du travail est liée à la complexité des situations rencontrées.

Ces deux associations, adhérentes de la CCN 66⁶⁶, organisent ainsi l'activité des personnels éducatifs sur un temps de travail annuel de 1 456 heures, qui prend en compte à la fois le temps de présence auprès des bénéficiaires, des temps de préparation, des temps de réunion pour les synthèses, mais aussi les échanges avec les parents et les différents partenaires.

La chambre a observé que l'une comme l'autre de ces associations avaient massivement recours aux contrats à durée déterminée (CDD), pour compléter ou remplacer les emplois permanents. En 2016, pour l'ADAPEI-ARIA, le volume était de 10 000 contrats par an, pour un équivalent de 230 ETP ; pour l'ALAHMI, 7 969 CDD, soit l'équivalent de 109 ETP, ont complété 400 emplois permanents. Certains salariés ont ainsi exercé sur la base de plus de 100 contrats successifs en une seule année.

La chambre a rappelé que ce mode de gestion était risqué, à plusieurs titres. Le risque juridique est important au regard du droit du travail, qui limite théoriquement le recours à ces contrats. Les coûts de gestion sont accrus et le risque de recrutement d'une personne peu fiable est réel si la procédure de recrutement n'est pas régulièrement contrôlée. Enfin, la précarité dans laquelle les salariés en CDD multiples sont maintenus n'est pas un facteur de qualité de l'accompagnement des personnes, qui sont elles-mêmes en situation de fragilité.

À la suite de ces observations, les deux associations se sont engagées, depuis 2017, dans un processus de réduction du recours aux CDD.

⁶⁶ CCN 66 : convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

Le contrôle des comptes et de la gestion peut en outre être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle des comptes et de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 6 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes en 2018

Cour des comptes	État, Sécurité sociale		
	Établissements publics nationaux (<i>sauf délégation aux CRTC</i>)		
	Entreprises publiques		
	Chambres d'agriculture et GIP		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux ou dans lesquels les organismes relevant de sa compétence sont majoritaires au capital ou dans les voix délibérantes		
	Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal		
Chambres régionales et territoriales des comptes	Collectivités territoriales et organismes liés	Régions, départements, communes	ESMS Fonds européens
		Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes	
		Autres établissements publics locaux : établissements publics locaux d'enseignement, Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ⁶⁷ , etc.	
		Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux ou dans lesquels les organismes relevant de leurs compétences sont majoritaires au capital ou dans les voix délibérantes	
	Catégories d'organismes délégués	Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	
		Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement	
		Établissements publics de santé (hôpitaux) et leurs groupements	
		GCS - GCSMS	

Source : Cour des comptes

⁶⁷ Depuis leur décentralisation partielle aux régions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, les CREPS, devenus des établissements publics locaux, relèvent de la compétence directe des CRTC.

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes, en matière de contrôle de la gestion, n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement au cours de ces dernières décennies. La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères) et celle de l'ensemble des organismes de Sécurité sociale.

Un exemple de contrôle de l'État par la Cour des comptes : l'équipement des forces de l'ordre⁶⁸

Dans un contexte de menace terroriste élevée, la Cour a analysé l'équipement des forces de sécurité intérieure, condition essentielle de l'exercice de leurs missions. Elle a souligné qu'entre 2012 et 2017 les dépenses relatives aux équipements et matériels des agents de police et de gendarmerie ont connu une progression sensible (+180 %), destinée à combler le retard précédemment constaté : renforcement des armements et des moyens de protection, accroissement du parc automobile, etc. Au cours de cette même période, la mutualisation des services supports des deux forces s'est également accrue, avec la création, au niveau central comme au niveau déconcentré, de services unifiés.

Cependant, la Cour a constaté que cette mutualisation reste inaboutie, que ce soit au niveau de la fonction achat ou en termes de doctrine d'emploi, de logistique ou encore de systèmes d'information. Au niveau de la fonction achat en particulier, la définition préalable des besoins est à renforcer : elle doit procéder d'une étude des besoins opérationnels et se doter d'un volet prospectif, en rompant avec la logique de renouvellement qui prévaut aujourd'hui. Les fonctions supports doivent être revalorisées, notamment sur le plan des ressources humaines, et la formation des agents renforcée. Enfin, l'État doit se doter d'outils de gestion et d'analyse performants, pour évaluer et améliorer la qualité de la chaîne logistique.

La tension permanente que fait peser le contexte sur les forces de sécurité a rendu difficiles les réorganisations internes au ministère de l'intérieur. La Cour recommande désormais d'en faire une priorité, afin d'accroître les capacités opérationnelles des services.

Dans le cadre de ces contrôles, la Cour peut être conduite à contrôler, en particulier, certains services à compétence nationale comme le Mobilier national (cf. tome I) ou encore le service commun des laboratoires.

⁶⁸ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'équipement des forces de l'ordre*. La Documentation française, mai 2018, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le contrôle d'un service à compétence nationale : le Service commun des laboratoires, une réforme inaboutie

Créé en janvier 2007, le Service commun des laboratoires (SCL) résulte de la fusion des laboratoires d'analyses de deux directions générales des ministères économiques et financiers : les douanes et droits indirects (DGDDI), d'une part, et la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF), d'autre part. Le SCL a principalement pour mission d'effectuer les analyses et expertises des deux directions auxquelles il est rattaché. Il dispose pour cela de 400 agents, répartis entre l'unité de direction à Paris et 11 laboratoires (dont deux outre-mer).

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations que la Cour avait formulées, après un contrôle des comptes et de la gestion de ce service à compétence nationale en 2014⁶⁹, fait apparaître un bilan en demi-teinte, évoqué dans le tome II du présent rapport public annuel sous le prisme des enjeux de coordination et de mutualisation, notamment au niveau interministériel (*Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès insuffisants, des réformes indispensables*).

Certes, des progrès peuvent être constatés dans la gestion du SCL : les modalités d'accréditation des laboratoires et d'audit interne ont été améliorées et centralisées ; de nombreuses régies ont été fermées ; la politique tarifaire vis-à-vis des tiers a été clarifiée. Surtout, une comptabilité analytique a enfin été mise en place.

Cependant, la portée de la modernisation engagée apparaît limitée, et s'apparente à une réforme de façade. Si une revue détaillée des prestations a été engagée, elle n'a toutefois pas conduit à distinguer celles susceptibles d'être confiées à d'autres laboratoires. La réorganisation du réseau, autour de 29 domaines scientifiques, est en effet intervenue à périmètre d'activité inchangé. De même, la comptabilité analytique est insuffisamment utilisée. Celle-ci est pourtant indispensable pour comparer la performance entre laboratoires du SCL, adapter leurs moyens à leur activité et aux coûts de référence et, ainsi, améliorer le pilotage.

Par ailleurs, dix ans après la fusion des deux réseaux, une démarche de spécialisation des laboratoires a été engagée, mais le nombre des implantations géographiques du SCL n'a que peu évolué. Depuis la fermeture récente du site de Paris, prévue de longue date, aucun nouveau projet de fusion d'établissements n'est à l'étude et, plus généralement, les gains d'efficience restent insuffisants.

⁶⁹ Cour des comptes, *Référé, Le Service commun des laboratoires*, avril 2014, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

En d'autres termes, au-delà de certaines améliorations apportées à la gestion courante du service, la réflexion stratégique sur le positionnement du SCL, ses moyens et ses missions n'a pas été engagée. Or, son modèle reste fragile et peu soutenable à moyen terme. En effet, son volume d'activité limité et la diversité des demandes qui sont lui sont adressées, comme les exigences liées aux évolutions réglementaires et techniques, les besoins d'investissements et la contrainte budgétaire, l'obligent à s'adapter rapidement. Une impulsion forte doit, dès lors, être donnée sans tarder pour revoir en profondeur son modèle économique et son positionnement.

La Cour appelle donc à renforcer le pilotage du service, par la coordination accrue entre l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'à fixer des objectifs précis de gains d'efficience et de restructuration du réseau, d'ici le prochain cadre d'orientation pluriannuel. Elle préconise aussi de développer rapidement l'utilisation de la comptabilité analytique, en vue d'améliorer l'allocation des moyens et de poursuivre la spécialisation des établissements, outre la mise en extinction des statuts spécifiques aux agents du service. Au-delà, une large réflexion mériterait d'être engagée sur le recours, par l'État, aux réseaux de laboratoires, en s'appuyant sur une cartographie détaillée de l'ensemble des organismes publics et privés réalisant des analyses.

Dans le cadre de la modernisation de l'État, il s'agit ainsi d'optimiser les moyens, en dégagant des économies dans la dépense publique, et d'apporter un service de qualité au meilleur coût pour la collectivité.

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme les trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui composent le groupe SNCF (cf. tome II).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques : non seulement les EPIC précités, mais aussi les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte et les sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social, comme Radio France ou EDF SA (cf. tome II).

Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes : la Société du Grand Paris⁷⁰

Créée sous forme d'EPIC en 2010, la Société du Grand Paris (SGP) doit faire émerger un nouveau réseau de transport public en région Île-de-France. À rebours des décentralisations de compétences, l'État a ainsi confié à cet opérateur le soin de concevoir le Grand Paris Express, infrastructure nouvelle de métro en rocade autour de la capitale. Après validation du projet, l'établissement se retrouve désormais confronté aux défis de sa réalisation en maîtrise d'ouvrage publique, qu'amplifient les contraintes calendaires et politiques, dans la perspective incertaine d'être au rendez-vous des Jeux Olympiques de 2024.

La Cour a constaté un dérapage important des coûts à la charge de la SGP : en plus d'estimations initiales fragiles du coût du projet, l'État n'a cessé de mettre à contribution la SGP pour financer d'autres projets régionaux. Fin juillet 2017, la nouvelle estimation à terminaison des coûts du Grand Paris Express et des dépenses de la SGP s'élevait à 38,5 Md€, soit 12 Md€ de plus que l'objectif fixé par le Gouvernement en 2013.

Pour la Cour, ces réévaluations peuvent remettre en cause la pertinence socio-économique du projet, et ce d'autant plus que sa trajectoire financière n'est pas maîtrisée : principalement financé par le recours à la dette, qui viendra alourdir le poids de la dette publique, l'équilibre financier est très sensible aux variations de coûts, à la dynamique des recettes fiscales affectées et aux paramètres d'endettement.

Il résulte de la nouvelle estimation des coûts du projet que le modèle de financement de la SGP pourrait ne pas être soutenable en raison du poids des frais financiers, ainsi que des interrogations sur la capacité de l'établissement à amortir la dette. Pour assurer la soutenabilité à long terme du projet, les propositions d'étalement de la construction du Grand Paris Express restent insuffisantes, à niveau de recettes inchangé.

Afin de maîtriser le coût du projet, la Cour préconise notamment d'assigner à la SGP un coût d'objectif, à fixer par ligne, et de revoir le périmètre et le phasage des dépenses.

⁷⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, La Société du Grand Paris*. La Documentation française, décembre 2017, 175 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour des comptes est aussi compétente pour le contrôle de personnes morales de droit public *sui generis*, comme la Caisse des dépôts et consignations ou la Banque de France.

**Le contrôle des personnes morales de droit public :
la Banque de France⁷¹**

La Banque de France, institution *sui generis* dont le capital appartient à l'État, exerce ses missions, d'une part, dans le cadre européen, et, d'autre part, pour le compte de l'État. Elle conduit pour ce dernier des missions d'intérêt général, lesquelles sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés.

La Cour a constaté que, si elle met en œuvre une stratégie affirmée de transformation, la Banque devrait réexaminer, avec l'État, la pertinence de certaines missions confiées. Cas unique en zone euro, la Banque de France réalise, par exemple, le traitement des dossiers de surendettement. Cette mission contribue au maintien d'un réseau plus dense en termes d'implantations et d'effectifs que celui de ses homologues européennes, et ce malgré les restructurations successives et le contexte de nombreux départs en retraite.

Enfin, la Cour a souligné un manque de maîtrise dans certaines dépenses de l'établissement : elle recommande de placer les dépenses sociales et immobilières sous plus forte contrainte financière, ainsi que d'encadrer fortement la politique de mécénat.

En plus des entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises à son contrôle, la Cour des comptes peut contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics, ainsi que ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires. L'institution des courses constitue un cas atypique récemment contrôlé par la Cour.

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique, La Banque de France*. La Documentation française, décembre 2018, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

**Des organismes privés contrôlés par la Cour des comptes :
l'institution des courses⁷²**

L'institution des courses regroupe cinq organismes principaux qui organisent les courses de trot et de galop et gèrent les principaux hippodromes français. Ces sociétés ont constitué le Pari mutuel urbain (PMU) pour recueillir les paris et distribuer les gains. En 2017, le PMU a collecté 9,1 Md€, 77 % du total de ces enjeux ayant été reversés aux parieurs gagnants, 6 % finançant les charges du PMU, 8 % revenant aux sociétés de courses et 9 % étant prélevés par l'État.

Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, les sociétés de course bénéficient d'un monopole pour l'organisation des paris et ont une compétence exclusive pour décider du nombre et du calendrier des courses. Ce « double monopole » apparaît insuffisamment contrôlé par les ministères de tutelle.

La Cour a souligné que le cadre juridique, auquel est soumise l'institution, n'est pas toujours respecté : c'est notamment le cas des dispositions visant à lutter contre les risques de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale.

Par ailleurs, la Cour a recommandé une réforme plus générale de l'organisation de l'institution des courses. Elle a proposé, entre autres, de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante, ainsi que de réfléchir à la pertinence du maintien du monopole pour l'organisation des paris hippiques, au regard du contexte de plus en plus concurrentiel du secteur des jeux et des paris.

Enfin, le législateur a aussi donné à la Cour la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi de finances rectificative du 30 décembre 2009).

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique, L'institution des courses*. La Documentation française, juin 2018, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel à la générosité publique : WWF France⁷³

Fondé en 1973, le Fonds mondial pour la nature France (WWF France) fait partie d'un vaste réseau mondial, rattaché à une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement, le *World Wild Fund*, dont le siège est établi en Suisse. En 2004, l'association a fait le choix de se convertir en fondation reconnue d'utilité publique. Forte de ses 220 000 donateurs et de ses 6 000 bénévoles, WWF France tire de la générosité publique deux tiers de ses ressources, soit environ 13 M€.

À l'issue de son contrôle, la Cour a constaté les progrès réalisés en matière de gouvernance de l'entité, même si des fragilités persistent en matière de contrôle interne ou de prévention des conflits d'intérêts. Par ailleurs, elle a préconisé une clarification des modes d'appel à la générosité du public et une plus grande transparence dans l'information des donateurs : les démarchages sont centrés sur la protection des espèces, négligeant le fait que 40 % des dons sont affectés aux actions de sensibilisation ; le compte d'emploi des ressources minore les dépenses de fonctionnement et de collecte au bénéfice des missions sociales plus valorisantes.

Quant aux programmes conduits à l'étranger par le WWF France, l'absence de justificatifs concernant certains versements n'a pas permis à la Cour de se prononcer sur la conformité de ces flux financiers aux objectifs des appels à la générosité du public.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des CRTC contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui leur sont rattachés (lycées, collèges, centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.), ainsi que, par délégation de la Cour, des catégories d'organisme publics⁷⁴, dont ceux en charge de la santé.

⁷³ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de la générosité publique, Le Fonds mondial pour la nature : WWF France*. Avril 2018, 104 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁴ Listés par l'article 1 de l'arrêté du 12 décembre 2017 relatif à la délégation par la Cour des comptes aux chambres régionales et territoriales des comptes du jugement des comptes et du contrôle des comptes et de la gestion de certaines catégories d'organismes publics (JORF n° 0293 du 16 décembre 2017).

**Exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier :
le centre hospitalier de Bigorre (Hautes-Pyrénées), une fusion
nécessaire avec celui de Lourdes**

Avec 967 lits, 145 M€ de produits, 24 500 séjours et 1 889 ETP en 2016, le centre hospitalier de Bigorre à Tarbes est le principal établissement public de santé des Hautes-Pyrénées. Il connaît des difficultés financières persistantes, notamment du fait de la faible restructuration de l'offre de soins sur le territoire, où cinq établissements se partagent l'activité d'un bassin de vie restreint et à la démographie déclinante.

La coopération entre les centres hospitaliers de Tarbes et de Lourdes, distants de 18 kilomètres, souffre d'une rivalité qui a longtemps paralysé toute tentative de rationalisation de l'offre de soins. Sous l'impulsion de la direction commune mise en place en 2012, d'importantes restructurations ont toutefois pu être menées depuis 2015 et diverses coopérations ont été approfondies entre les deux établissements.

Toutefois, la situation financière du centre hospitalier de Bigorre reste dégradée. La capacité d'autofinancement brute consolidée a été consommée à 96 % sur la période par les annuités en capital de la dette (37,4 M€). Les 28 M€ de dépenses d'équipements réalisées de 2011 à 2016 ont ainsi été intégralement financées par la souscription de 30,7 M€ d'emprunts nouveaux.

De nombreuses disciplines demeurent encore en doublon sur les centres hospitaliers de Bigorre et de Lourdes. L'autonomie juridique des établissements, impliquant la coexistence d'instances en miroir, est faiblement efficiente. Leur fusion semble une étape incontournable pour permettre l'émergence d'un pilotage médico-administratif commun, susceptible d'apporter une réponse rationalisée aux besoins du bassin de santé.

Esquissé et quatre fois ajourné par l'agence régionale de santé, le projet de reconstruction de l'établissement semble être la solution la plus satisfaisante. Cette reconstruction offrira l'occasion d'un indispensable remodelage de l'offre de soin à l'échelle du groupement hospitalier de territoire.

Les contrôles des CRTC s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle et peuvent porter sur tout type d'organisme ressortant de leur compétence, sans considération de taille ou de budget, la programmation de chaque chambre tenant compte à la fois du résultat des contrôles antérieurs, des enjeux locaux et de la maîtrise des risques financiers. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes, sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficience et d'efficacité.

Exemple de contrôle des CRTC mettant en évidence une gestion fragilisée par l'absence durable d'équilibre économique

Le syndicat de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME) regroupe un tiers de la population départementale. S'y ajoute un groupement de communes du Bas-Rhin, conduisant ses activités à concerner au total 298 communes rassemblant 380 000 habitants.

La mise en place d'un traitement innovant des déchets, par méthanisation, a nécessité un programme d'investissements de près de 100 M€, financés à 90 % par la dette.

Une tarification inadaptée, des recettes insuffisantes

La chambre régionale des comptes Grand Est a renouvelé le constat de la méconnaissance du coût réel de ces activités. La collecte dite « multi-flux » n'a pas atteint les objectifs fixés : certains coûts, qu'elle était censée réduire, ont été majorés. Cette situation a conduit à la mise en œuvre d'une politique de tarification hasardeuse.

Dans ces conditions, le syndicat a été confronté à une insuffisance de recettes de fonctionnement, pour couvrir des charges alourdies par les intérêts des emprunts.

Il en a résulté un déséquilibre budgétaire chronique et insuffisamment pris en compte. Le préfet a saisi la chambre en 2015 pour un déficit estimé à 12 M€, puis à nouveau en 2018 pour absence d'équilibre réel du budget du syndicat. La CRC a ainsi préconisé, à deux reprises, une augmentation significative des tarifs, qui n'a été que partiellement mise en œuvre.

Une assemblée délibérante sous-informée par l'exécutif

L'exécutif du syndicat a négligé l'information de son assemblée délibérante. Il a ainsi pu laisser croire aux membres de l'établissement que des hausses tarifaires limitées, conjuguées à des recettes d'exploitation hypothétiques (valorisation des sous-produits de la méthanisation) permettraient de faire face à ses lourds engagements financiers.

De plus, en dépit des recommandations formulées, aucun plan stratégique n'a été élaboré et aucune stratégie financière n'a été présentée et encore moins validée par l'assemblée délibérante.

Au final, si le projet a été correctement mené dans sa dimension technique, l'échec sur le plan financier est patent. Le syndicat a très largement sous-estimé l'effort financier induit par ses investissements et le poids de sa dette. Les intercommunalités membres n'étaient aucunement préparées au versement des contributions exceptionnelles. La hausse de fiscalité qui en a résulté a contribué à dégrader l'image de l'établissement.

Ces contrôles s'attachent, dans une perspective de moyen terme, à répondre aux principaux risques et enjeux de gestion – qui peuvent être déclinés au travers d'un thème d'enquête locale –, à la couverture du territoire de la région et à la diversité des statuts des entités contrôlées, en prenant en compte la totalité des politiques publiques menées sur une zone géographique donnée.

L'exemple de la gestion des scènes nationales dans la région Hauts-de-France

Créé en 1990 par le ministère de la culture et de la communication, le label « Scène nationale » a été attribué à 74 équipements en France. La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a contrôlé sept des neuf scènes nationales de la région⁷⁵. Si leur fonctionnement est globalement satisfaisant, plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés.

Leur activité est soutenue, notamment grâce à une tarification faible, prévue par le label ; elle se situe entre 7 et 9 € en moyenne. Les stratégies de tarification des scènes, qui privilégient soit l'abonnement, soit le tarif unique, gagneraient à s'appuyer sur une meilleure connaissance du public.

Les recettes de billetterie sont marginales. Le budget des scènes est alimenté à plus de 90 % par des subventions publiques. Aussi, par exemple, le coût de 77 € par place au Bateau Feu (Dunkerque) et à la Rose des Vents (Villeneuve d'Ascq) est financé à hauteur de 70 € par des subventions. Celles-ci étant en baisse sur la période récente, le maintien de l'équilibre budgétaire passe alors par une réduction de la programmation annuelle.

Dans un contexte financier tendu, la définition d'un cadre de gestion pluriannuel, prévu par le label, se justifie donc particulièrement. Pourtant, les conventions pluriannuelles d'objectifs ne sont pas toujours signées avec les collectivités publiques, ou bien avec retard. Des efforts sont donc nécessaires pour respecter le cadre défini. À l'initiative de la région Hauts-de-France et de la direction régionale des affaires culturelles, un travail d'harmonisation des conventions, ainsi que de prise en compte des besoins en investissement a été entrepris.

Le statut juridique des scènes demeure, dans la plupart des cas, associatif. Cette formule est manifestement privilégiée pour sa souplesse. Le statut d'établissement public de coopération culturelle, choisi pour la Maison de la culture à Amiens, ne s'est pas généralisé. Enfin, la formule de la délégation de service public, adoptée pour une scène ayant le statut d'économie mixte, constitue un cadre juridique moins adapté.

⁷⁵ Le Channel (Calais), le Bateau Feu (Dunkerque), le Tandem (Arras – Douai), le Manège (Maubeuge), la Maison de la culture d'Amiens, le Phénix (Valenciennes) et la Rose des Vents (Villeneuve d'Ascq).

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent contrôler la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit, notamment, des sociétés publiques locales, des associations subventionnées par les collectivités et des groupements d'intérêt économique ou public locaux.

Un modèle économique non stabilisé : l'exemple de la société publique locale « Réunion des musées régionaux »

Créée en 2012 par les communes du Tampon et de Saint-Leu, ainsi que la région Réunion, la société publique locale (SPL) « Réunion des musées régionaux » gère quatre équipements culturels de la région : Stella Matutina, Kélonia, la Cité du volcan, et le Musée des arts décoratifs et du design de l'océan indien.

Sur le plan organique, le pacte d'actionnaires apparaît fragile, la région détenant 99 % des actions. Les instances décisionnaires sont peu réunies et les conditions de l'exercice d'un « contrôle analogue », par l'ensemble des actionnaires, ne sont pas satisfaites. De plus, la gouvernance, assurée par un président-directeur général et un directeur général délégué, apparaît surdimensionnée.

La société a acquis 20 % du capital de la société exploitant le musée de la Saga du Rhum. La valorisation des titres détenus constitue un risque, au regard de la situation structurellement déficitaire de cette société.

De plus, son activité a été pénalisée par la fermeture de la Cité du volcan et de Stella Matutina, en raison de travaux de réhabilitation débutés en 2011. Le coût, lié à la décision de conserver les personnels pendant la période de fermeture des deux installations, a également été préjudiciable.

En termes de gestion, la société a engagé un plan de licenciement en 2017 et a bénéficié de subventions de la région pour faire face à ses charges d'exploitation.

Avec un taux de fréquentation des sites erratique, le bilan apparaît mitigé. L'objectif d'impulser une nouvelle gouvernance des structures muséales régionales, par le biais d'une SPL, peine à se mettre en place au bout de six ans.

Son mode de fonctionnement apparaît enfin perfectible. Plutôt que de remettre en cause ce choix pour gérer ses équipements muséaux, comme l'y invitait la chambre régionale des comptes La Réunion, la région s'est engagée à corriger l'ensemble des dysfonctionnements relevés.

Les contrôles des CRTC peuvent, en outre, donner lieu à des observations récurrentes, notamment en ce qui concerne les conditions de fonctionnement et de coopération entre différentes structures financées par une même collectivité. Il s'agit d'assurer une information complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances des organismes publics.

Le tourisme en Lozère : une nécessaire clarification des intervenants

Association régie par la loi de 1901, le comité départemental du tourisme (CDT) de la Lozère a été créé par le département, qui lui a confié la mise en œuvre de la politique touristique sur son territoire, en particulier au travers de la réalisation du schéma départemental du tourisme. Ses actions de promotion touristique sont diffuses et variées, mais souffrent d'une absence d'évaluation de leur efficacité.

Son action s'articule avec celle de la société d'économie mixte locale pour le développement de la Lozère (SELO), contrôlée par la chambre pour les exercices 2010 à 2015, qui occupe une place prépondérante et atypique dans le paysage économique lozérien. La diversité de son objet social l'a conduite à exploiter de très nombreuses activités : villages de vacances, gîtes, parcs animaliers, stations thermales, golf, agences de voyages, stations de ski, point de restauration, location d'immeubles commerciaux, etc. outre une activité ponctuelle de maîtrise d'ouvrage déléguée.

La collaboration entre le comité et la société, nécessité opérationnelle, était fondée sur le constat que le département disposait de l'entière maîtrise des deux structures. Or, ce postulat méconnaît l'indépendance décisionnelle dont jouissent les deux personnes morales concernées.

En effet, le comité du tourisme, association relevant de la loi de 1901, n'a pas vocation à faire de bénéfices, à l'inverse de la société d'économie mixte. Le CDT bénéficie de subventions publiques importantes pour l'exercice de ses missions de service public (en moyenne 1,6 M€ par an sur la période), lesquelles ne peuvent bénéficier indirectement à la SELO, sous peine d'aboutir au contournement des dispositions de l'article L. 1523-7 du code général des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes Occitanie a constaté que les modalités retenues, pour le rapprochement entre les deux structures, ne sont pas à l'abri de toute critique. Le manque de transparence des refacturations entre les deux entités, et les incidences financières pour le comité de ce partage des ressources humaines et matérielles, sont apparus peu compatibles avec son statut associatif et son financement par des deniers publics. La CRC a donc recommandé de refonder le système de mutualisation des moyens mis en œuvre entre les deux structures.

Le conseil d'administration, réuni en avril 2018, a répondu aux observations de la chambre en mettant un terme à l'intrication entre la SELO et le CDT, avec la suppression de l'unité économique et sociale, l'affectation des salariés à chaque structure et la recherche de locaux distincts pour le comité. Il s'engage à clarifier les contrats de travail, mettre à plat le système de rémunération, établir des fiches de postes, engager une réflexion sur le temps de travail. Un protocole transactionnel est en cours de signature pour obtenir le reversement de 140 000 € attribués à tort à un membre de l'ancienne équipe de direction.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle des comptes et de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu soit à une insertion dans le tome I du rapport public annuel, comme par exemple celui portant sur la politique spatiale en matière de lanceurs, soit à un rapport spécifique rendu public, comme celui sur le soutien public au mécénat des entreprises⁷⁶, transmis au Parlement en novembre 2018, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : la décote du foncier public en faveur du logement social⁷⁷

Inauguré par la loi dite « Duflot » du 18 janvier 2013, le dispositif de la décote permet à l'État et à certains de ses établissements publics d'appliquer une décote sur la valeur vénale des terrains vendus, lorsqu'un projet envisage d'y construire des logements sociaux. Cette subvention indirecte permet aux programmes d'atteindre l'équilibre économique indispensable à l'obtention d'un agrément.

La Cour relève qu'en définitive, ce dispositif, qui se voulait ambitieux, n'a été que peu utilisé et qu'il s'avère relativement coûteux : les 69 cessions réalisées entre 2013 et 2016 ont permis une mise en chantier de 4 600 logements sociaux, mais ont représenté un manque à gagner d'environ 107 M€ pour l'État.

⁷⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, Le soutien public au mécénat des entreprises. Novembre 2018, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁷ Cour des comptes, *Référé*, Évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social. 26 octobre 2017, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le dispositif, qui demeure d'ailleurs concurrencé par d'autres procédures, est complexe dans sa mise en œuvre. La Cour conclut ainsi à une mobilisation excessive de moyens humains et financiers au regard des résultats obtenus : elle vise en particulier des opérations de réhabilitation où les décotes dépassent les 50 000 € par logement, en posant la question du juste point d'équilibre entre promotion de la mixité sociale et préservation des deniers publics. Elle pointe le risque d'une instrumentalisation des règles d'urbanisme et recommande à l'État de mieux préserver ses intérêts patrimoniaux, notamment en renforçant le contrôle financier *ex post* des opérations.

Les contrôles des CRTC peuvent aussi les amener à examiner une activité ou une politique conduite par plusieurs entités, comme le montrent les rapports d'observations de la chambre Nouvelle-Aquitaine sur la gestion de la commune de Biarritz et sur la société d'économie mixte (SEM) municipale.

Un exemple de contrôles de CRC portant sur une politique locale : le développement touristique et économique de la commune de Biarritz

Dans le cadre de sa politique de développement touristique et économique, la ville de Biarritz a décidé de créer une offre d'animation thématique consacrée à l'océan, à travers la réalisation de deux équipements, la Cité de l'Océan et l'extension de l'Aquarium-Musée de la Mer.

Le montage juridique de l'opération reposait sur deux conventions : une convention de partenariat public-privé (PPP), conclue en 2008 entre la ville de Biarritz et la SNC Biarritz Océan, filiale à 100 % de la société VINCI Construction France, régissant la construction et le suivi des équipements ; une convention de délégation de service public (DSP), conclue en 2009 entre la ville de Biarritz et la SEM « Biarritz Océan » (société d'économie mixte constituée spécialement à cet effet), régissant la gestion, l'exploitation commerciale et l'animation des deux sites.

À la suite de l'annulation par le Conseil d'État, le 30 juillet 2014, de la délibération du conseil municipal autorisant le maire à signer le contrat de partenariat, la commune et la SNC se sont entendues pour le résilier à compter du 31 décembre 2015. Cependant, la SNC Biarritz Océan ayant cédé à Dexia la totalité de la créance détenue sur la commune au titre du PPP, la ville a fait le choix de poursuivre le remboursement des loyers ainsi cédés à l'établissement financier jusqu'à l'expiration du calendrier initialement retenu.

Le dénouement de l'opération Biarritz Océan n'interviendra donc qu'en 2040. Sur la base des seules dépenses et ressources certaines pour la commune, la chambre régionale des comptes a évalué à 39,2 M€ la charge nette de la collectivité, correspondant à la différence entre 62,7 M€ de dépenses engagées ou restant à engager et 23,5 M€ de ressources encaissées ou restant à encaisser.

Par ailleurs, le modèle économique reposait sur l'hypothèse que l'exploitation de la SEM serait suffisamment profitable pour permettre à cette entreprise de verser à la commune une redevance de même montant que les loyers payés par cette dernière au titulaire du contrat de partenariat. Le budget prévisionnel joint par la SEM à son offre de candidature à la DSP évaluait à 450 000 le nombre d'entrées nécessaires à cet équilibre économique, correspondant à un chiffre d'affaires prévisionnel de 5,6 M€ HT.

En réalité, un tel niveau n'a jamais pu être atteint, le nombre total d'entrées pour les deux sites s'établissant en moyenne à 328 265 par an entre 2011 et 2015. La fréquentation tout comme le chiffre d'affaires diminuent régulièrement depuis 2012. Le plan de relance adopté en 2015, à l'initiative de la commune de Biarritz mais avec le concours financier des autres collectivités actionnaires, repose sur un nouveau modèle économique fondé sur une fréquentation prévisionnelle réduite à 350 000 entrées (soit 100 000 de moins que dans le plan d'affaires originel).

Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur le service public d'assainissement non collectif, qui a donné lieu à un référé adressé le 24 septembre 2018 au ministre de l'intérieur et au ministre de la transition écologique et solidaire et publié sur le site internet de la Cour des comptes le 13 décembre 2018.

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle des comptes et de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée, la régularité et la performance de leur gestion. À travers leurs analyses, constats et recommandations, la Cour et les CRTC visent la mise en place d'une organisation plus respectueuse des règles et plus performante, permettant une meilleure maîtrise globale de la dépense.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant et exempte d'atteinte à la probité. La maîtrise des risques liés à la régularité et à la probité dans l'emploi des fonds publics constitue un axe prioritaire dans la conduite des contrôles de la Cour et des CRTC. Cette priorité répond à une attente légitime des citoyens et à la nécessité d'assurer une bonne utilisation des ressources publiques.

Le coût non-maîtrisé du recours aux médecins remplaçants au centre hospitalier de Valence (Drôme)

Pour assurer le remplacement de praticiens hospitaliers ou pourvoir à des vacances de postes, le centre hospitalier de Valence emploie régulièrement des médecins contractuels, dans le cadre de contrats de gré à gré. Entre 2014 et 2016, les dépenses dites « *d'intérim médical* » ont plus que doublé, le centre hospitalier versant, pour attirer des praticiens spécialistes, des rémunérations excédant les seuils réglementaires.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a observé que cette progression des dépenses d'intérim médical s'expliquait, en partie, par le contexte de concurrence entre les hôpitaux, appartenant parfois au même groupement hospitalier de territoire. Certaines spécialités se trouvent ainsi mal assurées, ou au contraire surdimensionnées, en raison d'une offre médicale insuffisamment complémentaire.

Par ailleurs, certains praticiens titulaires du centre hospitalier ont recours de façon abusive à la mise en disponibilité pour convenances personnelles dans le but, non déclaré, de travailler dans des établissements proches pour une charge de travail moindre et une rémunération nettement plus élevée. Ce phénomène concerne également des praticiens hospitaliers à temps partiel qui interviennent dans d'autres établissements pour des missions temporaires.

Il en résulte un coût anormalement élevé de la ressource médicale, ainsi que d'importantes difficultés d'organisation pour les établissements hospitaliers du secteur.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques et du respect des équilibres budgétaires s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC, à travers la mission de contrôle des actes budgétaires.

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif⁷⁸.

⁷⁸ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d'une dépense obligatoire.

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes : la commune d'Hesdin (Pas-de-Calais)

Le préfet du Pas-de-Calais a saisi la chambre régionale des comptes Hauts-de-France au motif que le budget primitif 2018 de la commune n'avait pas été voté dans le délai légal.

Si cet avis a été l'occasion de rappeler les principes qui régissent l'action des CRC en ces circonstances, à savoir permettre le fonctionnement normal des services ainsi que le règlement des dépenses obligatoires et la poursuite des opérations engagées, sans pour autant se substituer à l'assemblée délibérante pour le choix des investissements, il a également donné la possibilité de rappeler les conditions dans lesquelles le maire peut engager des dépenses d'investissement en l'absence de budget voté.

En l'espèce, les dispositions de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales précisent que l'autorisation du conseil municipal est requise pour engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (non compris les crédits afférents au remboursement de la dette), ce qui, au cas d'espèce, n'était pas le cas.

Au surplus, la chambre a constaté que d'importantes opérations d'investissement avaient été engagées sans autorisation, soit après le rejet du projet de budget par le conseil municipal, soit même après la date de la saisine préfectorale auprès de la chambre, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 1612-2 du code précité, qui suspend la collectivité de ses pouvoirs budgétaires.

Dans ces conditions, la chambre a décidé de ne pas retenir ces opérations d'investissement, estimant qu'il appartenait au seul conseil municipal de décider de la réalisation ou non de ces opérations.

Ces procédures, rendues nécessaires par le principe de libre administration des collectivités locales et la suppression de la tutelle, ont su montrer leur efficacité et leur célérité dans des situations pouvant entraîner le blocage du fonctionnement des services locaux, notamment en l'absence de vote du budget du fait de l'apparition de déficits importants. Les chambres ont parfois dû intervenir pour rétablir la confiance des acteurs locaux, face à une situation financière très dégradée.

Le nombre d'avis rendus en 2018 par les CRTC, dans le cadre du contrôle budgétaire, s'est élevé à 577.

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle des comptes et de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Plusieurs contrôles de la Cour et des CRTC, ayant donné lieu à des rapports rendus publics en 2018, ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel, ont eu pour objet d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport sur le soutien aux énergies renouvelables, réalisé à la demande du Parlement et rendu public en mars 2018⁷⁹, le rapport thématique intitulé « La DGFIP, dix ans après la fusion », publié en juin 2018⁸⁰, ainsi que l'insertion portant sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissement en Outre-mer (cf. tome I).

Un exemple d'examen de la performance : les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique⁸¹

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), engagé en 2010, de nouveaux dispositifs ont été créés, destinés à améliorer la valorisation de la recherche publique. Ils visent à renforcer l'utilisation, notamment par les entreprises, des connaissances produites par les chercheurs des organismes publics, afin de produire de la valeur économique et sociale.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le soutien aux énergies renouvelables*. La Documentation française, mars 2018, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, dix ans après la fusion*. La Documentation française, juin 2018, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique*. La Documentation française, mars 2018, 228 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

L'un des objectifs poursuivis était d'améliorer les performances de la France, y compris au regard des classements internationaux. De nouvelles structures, fortement dotées, ont ainsi été créées pour dix ans, avec pour ambition de faciliter le partenariat public / privé. Un effort financier supérieur à 5 Md€ a été consenti.

La Cour a dressé un bilan mitigé de l'efficacité de cette réforme, en soulignant : des effets de redondance, issus de l'empilement de dispositifs anciens et nouveaux ; le soutien de projets faiblement innovants, répondant davantage à une logique de maillage territorial ; un pilotage difficile entre les nombreuses parties prenantes.

Les premières réalisations des structures créées par le PIA se révèlent, en moyenne, décevantes par rapport aux objectifs fixés et aux moyens engagés : l'abondance de financements, sans réelle contrainte budgétaire, a favorisé une prolifération de structures, à l'encontre de l'objectif initial d'excellence et de sélectivité.

La Cour a recommandé, entre autres, d'introduire des indicateurs d'impact pour évaluer la performance des dispositifs, ainsi que de supprimer les structures n'ayant pas démontré leur valeur ajoutée.

Les travaux conduits par les CRTC, dans le cadre de l'examen de la performance, peuvent aussi permettre de porter une appréciation sur la situation financière des administrations publiques locales dans leur ensemble, ainsi que sur les problématiques majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires locaux, compte tenu des évolutions de leurs recettes et des déterminants de leurs dépenses, des conditions de leur financement et de la qualité de leur gestion.

L'exploitation des chemins de fer en Corse : un bilan mitigé

La société anonyme d'économie mixte locale (SEM) des chemins de fer de la Corse a été créée en décembre 2011 par la collectivité territoriale de Corse (CTC), en vue de reprendre, en délégation de service public (DSP), l'exploitation du transport ferroviaire en Corse (l'unique offre faite par la SNCF avait été qualifiée d'inacceptable).

L'actionnariat de cette société est composé de collectivités territoriales à hauteur de 75 % (dont 55 % pour la CTC), la SNCF à hauteur de 15 % et les deux chambres de commerce et d'industrie de Corse à hauteur de 5 % chacune. Elle dispose de missions statutaires élargies lui conférant l'exploitation du réseau ferré de la Corse, l'investissement restant à la charge de la CTC, qui demeure propriétaire de l'ensemble des voies, réseaux et matériels roulants ferroviaires.

Entre 2012 et 2015, le nombre de voyageurs a très sensiblement augmenté, passant de 702 000 à plus d'un million. Cette hausse s'explique par la progression du nombre de voyageurs bénéficiant soit de la gratuité des transports (+72 000), pris en charge par la CTC, soit de salariés (+152 000) dont les titres de transport sont compensés.

Après quatre années d'activité, la situation financière de la SEM semble confortable, avec des fonds propres qui ont doublé entre 2012 et 2015, ainsi qu'une trésorerie s'élevant à 9,5 M€ en 2015, ce qui lui a permis de constituer 5 M€ de placements à court terme.

Toutefois, cette situation est favorisée par une surévaluation initiale du coût du contrat, maintenue malgré trois renégociations contractuelles et une minoration de 10 % de la contribution annuelle de la CTC. Cette bienveillance financière est confortée par un pacte d'actionnaires et l'assurance de la prise en charge, par la seule CTC, de tout déséquilibre financier dans le cadre de la DSP.

La CTC est, plus largement, omniprésente : à la fois autorité organisatrice des transports ferroviaires, actionnaire majoritaire, garant auprès des autres actionnaires de l'équilibre financier de la société, propriétaire des ouvrages, pilote du contrat de délégation, soutien financier inconditionnel et cosignataire de l'accord collectif d'entreprise.

La SEM doit, de plus, faire face à de nombreuses rigidités organisationnelles, en grande partie liées à l'application de cet accord d'entreprise. L'organisation adoptée génère un sureffectif et une sous-activité généralisée, sans que l'ensemble des missions soient mises en œuvre de manière efficace. L'absentéisme n'en demeure pas moins important, représentant 35 équivalents temps plein pour un effectif de 272 agents, alors même que ceux-ci ne travaillent ni le nombre de jours, ni le nombre d'heures prévus dans l'accord d'entreprise.

La perte est significative pour la société, avec des quotités de travail effectif inférieures à cinq heures par jour, une durée hebdomadaire pouvant aller jusqu'à moins de 26 heures et un nombre de jours travaillés inférieurs de 8 % aux 210 jours négociés. Cela se traduit par un surdimensionnement qui oscille entre 20 et 35 %, selon les services opérationnels, et qui a été évalué, pour les trois services de maintenance, traction et exploitation, à une cinquantaine d'agents, soit un coût annuel de 3,1 M€.

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle des comptes et de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des CRTC : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation des contrôles de la gestion

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent chacune librement leurs programmes annuels de contrôle, selon leurs priorités stratégiques triennales et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés.

Ainsi, la Cour élabore son programme de contrôle de manière indépendante :

- des orientations stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années suivantes ;
- une programmation pluriannuelle, arrêtée tous les trois ans, définit les thèmes prioritaires sur lesquels la Cour entend faire porter ses efforts pour apporter une réelle plus-value et mobiliser de façon optimale ses ressources sur les questions les plus stratégiques au regard des risques, des enjeux budgétaires et des attentes du citoyen ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, pour les trois années à venir, les travaux communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le programme annuel, arrêté comme la programmation pluriannuelle par le Premier président de la Cour, fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs. Il décline les thèmes prioritaires de la programmation pluriannuelle.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'ajoute une quinzaine de contrôles demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité des contrôles peut varier selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu de leur taille, de leurs moyens ou de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas de la Caisse des dépôts et d'entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

Les opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, ont, pour la quasi-totalité d'entre eux, été contrôlés au moins une fois depuis 2005, les plus importants – au regard des financements de l'État et des emplois – l'ayant été à plusieurs reprises.

Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il remplit les trois critères suivants :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement *via* des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes, à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier, mais relève de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

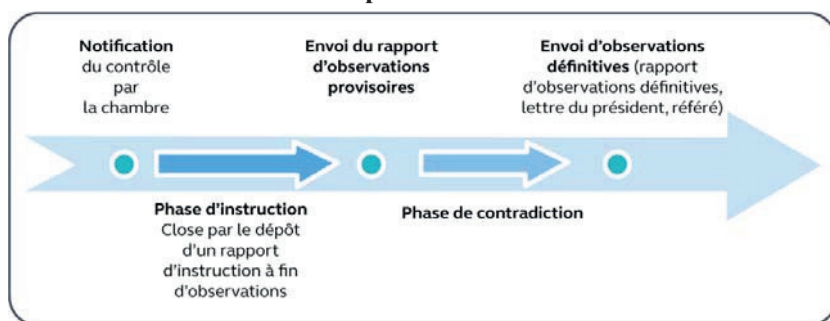
Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent aussi être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour celui-ci. Environ 500 organismes sont considérés comme des opérateurs de l'État ont le statut d'établissement public national. Les autres peuvent être des groupements d'intérêt public, voire des associations de droit privé. C'est dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'ils sont les plus nombreux (universités, autres écoles et établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche).

À l'instar de la Cour des comptes, les CRTC peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède ainsi, en ce qui concerne le département et la Ville de Paris, ou les organismes rattachés, sous forme de contrôles thématiques ou d'examen d'opérations particulières.

Si le contrôle des comptes et de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les EPA et certains EPIC, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

B - La réalisation d'un contrôle des comptes et de la gestion

Schéma n° 2 : les principales étapes d'un contrôle de la gestion par la Cour



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'élaborer un rapport d'instruction. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle, sont informées de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des CRTC bénéficient de larges droits d'accès et de communication pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

À la Cour, un contre-rapporteur, choisi parmi les conseillers maîtres, veille à la qualité des travaux. Dans le respect de l'indépendance de l'instruction, il s'assure qu'elle a été conduite conformément aux procédures et aux méthodes appropriées. Il fait connaître, à la formation délibérante, son avis écrit sur les propositions des rapporteurs.

Le rapport d'instruction est, en règle générale, transmis au ministère public, qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante⁸², qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées, ainsi que les tiers mis en cause, font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la CRTC dans les délais qui leur sont fixés, lesquels ne peuvent être inférieurs à un mois. Elles ont, par ailleurs, le droit d'être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d'un rapport d'analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le ministère public (Procureur général à la Cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, vérifient le respect de la procédure contradictoire et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et de la qualité des diligences effectuées.

La durée d'un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l'entité ou de l'activité examinée. Du fait de la procédure contradictoire, qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est supérieure à un an en moyenne. Les contrôles particulièrement complexes ou portant sur un large périmètre peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixées un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, en 2018, de 16 à 17 mois pour la Cour et de 13 à 15 mois pour les CRTC entre la notification du contrôle et la date d'envoi des observations définitives.

⁸² À la Cour des comptes, cette formation délibérante est composée, dans chaque chambre, des conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire de la chambre. Dans les CRTC, l'ensemble des magistrats font partie de la formation délibérante.

**Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle des comptes
et de la gestion**

	2016	2017	2018	
En mois	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2018	Réalisation
Cour des comptes	16,0	15,6	16-18	14,9
CRTC	14	14	13-15	14,9

Source : Cour des comptes

C - Les suites données au contrôle de la gestion

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites, à portée contentieuse, peuvent être décidées. La Cour et les CRTC décident, en toute indépendance, des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication, lorsque celle-ci n'est pas de droit.

La totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics et la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Outre le rapport public annuel, des rapports publics thématiques, des rapports sur les finances publiques et sur les finances sociales, ainsi que des référés sont publiés depuis 2012.

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante, sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

Pour les CRTC, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrées et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les CRTC peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer aux services et organismes de l'État les observations définitives qu'elles ont arrêtées les concernant.

Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes

	2016	2017	2018
Rapports d'observations définitives	613	638	633
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre	347	385	202

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes fait, quant à elle, connaître ses observations et recommandations par le rapport public annuel et les rapports publics thématiques, par les rapports et les avis relatifs aux finances publiques et aux finances sociales, par les rapports et les avis portant sur les organismes bénéficiant de dons, par les référés que le Premier président adresse aux ministres concernés, et par des lettres d'un président de chambre ou d'une formation interchambres aux autorités compétentes.

Les observations de la Cour peuvent également être transmises par des communications du Procureur général aux autorités compétentes.

Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives de la Cour des comptes

	2016	2017	2018
Rapport public annuel	1	1	1
Rapports publics thématiques	9	11	6
Rapports relatifs aux finances publiques et finances sociales	7	7	8
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	4	1	4
Référés	32	35	31
Lettres du Président	220	206	201
Communications du Procureur général	41	51	36

Source : Cour des comptes. Référés et rapports notifiés (dont certains non publiés).

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel, des rapports sur les finances publiques et du rapport sur la Sécurité sociale), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les publications permettent l'information des citoyens et contribuent ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État, avant d'être transmis au Parlement en 1832, et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats d'une vingtaine de contrôles de la gestion, achevés l'année précédente par la Cour ou les CRTC. Ils sont sélectionnés en fonction de critères tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacrée aux suites données, par les responsables concernés, aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC.

La Cour rend également publics des rapports sur les finances publiques et sur la Sécurité sociale. Le rapport consacré aux finances publiques locales est une initiative plus récente. Le rapport rendu public le 25 septembre 2018 est en effet le sixième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le quatrième au titre des nouvelles dispositions législatives.

D'autres observations, issues des contrôles de la Cour ou des CRTC, peuvent également être rendues publiques dans des rapports thématiques.

Tableau n° 10 : les six rapports publics thématiques publiés en 2018⁸³

	Date de publication
Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique	mars 2018
La coopération européenne en matière d'armement un renforcement nécessaire, soumis à des conditions exigeantes	avril 2018
La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer	juin 2018
L'institution des courses, une organisation à réformer, une activité à réguler	juin 2018
La Banque de France, exercices 2011-2017, accentuer la transformation engagée	décembre 2018
SNCF Réseau, une réforme inachevée	décembre 2018

Source : Cour des comptes

Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, publiés sur le site internet de la Cour.

⁸³ S'y ajoute un rapport d'évaluation (les rapports d'évaluation sont recensés *infra* au III-B du chapitre V).

Tableau n° 11 : 28 référés publiés en 2018

	<i>Date de publication</i>
L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHP	08/01/2018
L'organisation territoriale en région Île-de-France	11/01/2018
Le dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social	23/01/2018
La Chambre nationale de la batellerie artisanale	19/02/2018
Les services de sécurité et de justice dans les départements d'outre-mer	22/02/2018
L'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur	12/03/2018
Les actions et interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin	14/03/2018
L'évaluation de la mise en œuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)	15/03/2018
La contribution de la France au Fonds européen de développement	03/04/2018
La création de l'établissement public local « Paris La Défense »	09/04/2018
Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages	10/04/2018
Le comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics et l'action sociale hospitalière	14/05/2018
La route Centre Europe Atlantique	29/05/2018
La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation	04/06/2018
Les initiatives d'excellence et la politique de regroupement universitaire	06/06/ 2018
Le droit et les pratiques du statut des collaborateurs de la Ville de Paris : une cohérence à rétablir	14/06/2018
Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales	21/06/2018
L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre-mer	25/06/2018
Le recours aux marchés publics de consultants par les établissements publics de santé	09/07/2018
Les fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation des opérateurs de la formation professionnelle	03/09/2018
La tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité	10/09/2018
Les études d'impact dans les ministères sociaux	12/09/2018
Le versement du supplément familial de traitement à Mayotte	20/09/2018
La taxe sur les salaires	03/10/2018
Le terminal multimodal du Havre	09/10/2018
L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)	11/10/2018
Le contrat de concession et le devenir du stade de France	21/11/2018
Les services publics d'assainissement non collectif (CRC Bretagne)	13 /12/2018

Source : *Cour des comptes*

Le président d'une des chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres adresse une lettre aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle pour notifier la fin du contrôle et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les communications du Procureur général (CPG) adressées aux autorités concernées visent notamment à leur signaler des manquements aux règles de droit et à appeler leur attention sur l'inadaptation ou l'ambiguïté d'une réglementation. Leur nombre, qui avait progressé au cours des trois dernières années, a été moins élevé cette année passant de 51 en 2017 à 36 en 2018 (dont 13 CPG adressées à la demande de la Cour, 14 à la demande des CRTC et 9 à l'initiative du Procureur général).

Pour les réponses déjà parvenues et analysées, ces communications montrent qu'en 2018 les préconisations et demandes de mises en conformité ont été totalement suivies dans 46 % des cas et partiellement suivies dans 14 % des cas. Les CPG produisent également des effets préventifs et dissuasifs, la menace de poursuites permettant souvent d'obtenir les corrections et régularisations nécessaires, sans qu'il soit besoin d'engager une instance contentieuse.

Les communications du Procureur général soulèvent des questions très diverses. Les principales occurrences portent sur le respect des règles de la commande publique, des questions fiscales, des questions juridiques liées à l'interprétation des textes ainsi que sur des questions de rémunération et de gestion des ressources humaines. Le Procureur général est également amené à rappeler, lorsque l'attitude des interlocuteurs de la Cour le nécessite, l'étendue du droit de communication conféré par le code des juridictions financières aux rapporteurs chargés des contrôles.

Les rapports relatifs aux entreprises publiques sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises, à leurs tutelles et aux commissions parlementaires compétentes. Ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour dans la limite des secrets protégés par la loi.

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle des comptes et de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions susceptibles d'être poursuivies devant le juge pénal, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de

sanction, le Parquet général engage les suites nécessaires. Il le fait dans la majorité des cas à la demande de la Cour ou des CRTC qui ont mené le contrôle, mais peut aussi le faire de sa propre initiative, sur la base des éléments (rapports et pièces à l'appui, signalements) portés à sa connaissance.

**Tableau n° 12 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2016	2017	2018
Transmissions à l'autorité judiciaire	67	78	85
Saisines de la CDBF*	18	19	18
Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin	2	4	7

Source : Cour des comptes

** Réquisitoires y compris supplétifs*

Le Procureur général près la Cour des comptes assure le ministère public près la CDBF. En cette qualité, il est amené à la saisir, par réquisitoire, des faits sanctionnés par le livre III du code des juridictions financières. Ces faits peuvent concerner des infractions aux règles applicables en matière de dépenses et de recettes publiques, des fautes graves de gestion ou l'octroi, au préjudice de la caisse publique, d'avantages injustifiés à autrui. Le nombre de saisines annuelles de la CDBF par réquisitoire est stable au cours des trois dernières années (un peu moins de vingt par an).

Le nombre total de transmissions aux autorités judiciaires émanant des juridictions financières, pour des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, s'élève à 85 en 2018, confirmant la tendance à l'augmentation des communications aux autorités judiciaires observée ces cinq dernières années. Le nombre de transmissions effectuées par les procureurs financiers près les CRTC s'élève ainsi à 76 en 2018 contre 61 en 2017. Les transmissions d'affaires relevant de la Cour sont pour leur part en baisse, au nombre de 9 en 2018 contre 17 en 2017.

Le ministère public a en outre usé à 2 reprises en 2018, de sa faculté de transmettre des faits présumés délictuels, de sa propre initiative, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Sur les cinq dernières années, la répartition par pré-qualification des affaires fait apparaître la prédominance des cas d'infraction au code des marchés publics, notamment de favoritisme, de prise illégale d'intérêt et de détournement de fonds ou de biens publics.

Le Parquet général poursuit par ailleurs sa politique de réunions de travail régulières avec les autorités judiciaires (parquet national financier et parquets territorialement compétents).

Enfin, les transmissions à des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction sont peu nombreuses. Le Parquet général s'attache toutefois à développer les flux d'échanges avec ces autorités, et les chiffres des trois dernières années en montrent les premiers résultats. En 2018, trois transmissions à l'Autorité de la concurrence, deux à l'Agence française anticorruption et deux à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont été effectuées.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré le lien entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

En effet, si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, notamment du rapport public annuel, il est aujourd'hui destinataire d'un certain nombre de publications, prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Le Parlement, en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, a également la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Ces travaux peuvent ensuite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires.

L'article L. 132-7 du code des juridictions financières (CJF) dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et à l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a ainsi réalisé cinq enquêtes au titre de cet article, la dernière étant l'audit de la situation des finances publiques, rendu public fin juin 2017.

Le code des juridictions financières prévoit en outre la transmission de divers documents au Parlement et au Gouvernement, soit automatiquement, soit sur demande.

Le tableau ci-après synthétise les principales transmissions au Parlement et au Gouvernement effectuées de 2016 à 2018.

Tableau n° 13 : transmissions au Parlement et au Gouvernement*

	Parlement			Gouvernement		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Rapports publics	8	8	8	8	8	8
Rapport public annuel	1	1	1	1	1	1
Rapports relatifs aux finances publiques et aux finances sociales**	7	7***	7	7	7***	7
Rapports commandés par le Parlement	15	11	12	0	0	1
Commissions des finances (58 2° LOLF/L. 132-5 CJF)	9	7	11			
Commissions des affaires sociales (LO. 132-3-1 CJF)	3	2	1			1
Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (L. 132-6 CJF)	3	2	0			
Autres	38	40	29	28	37	22
Observations définitives sur des entreprises publiques (L. 143-3 CJF)	28	37	22	28	37	22
Lettres du président de chambre avec observations définitives (L. 143-4 CJF)	10	3	7	0	0	0
Total général	61	59	49	36	45	31

* Hors rapports publics thématiques et évaluations, référés et rapports sur les organismes bénéficiant de la générosité publique.

** Articles 58 3° 4° 5° LOLF, LO. 132-2-2 CJF, LO. 132-2-1 CJF, LO. 132-3 CJF, LO. 132-7 CJF.

*** L'audit sur les finances publiques demandé par le Premier ministre a correspondu au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2017.

Source : Cour des comptes

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires, de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen par le Parlement du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par le 5° de l'article 58 de la LOLF. Ces deux documents, respectivement déposé en même temps que le projet de loi de règlement et annexé à ce dernier, ont été rendus publics le 23 mai 2018. Cela correspondait à une anticipation d'une semaine par rapport à l'année précédente (publication le 31 mai 2017), dans le cadre du premier « printemps de l'évaluation » à l'Assemblée nationale⁸⁴.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats, ainsi que l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire. Il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits, actuellement par mission et par programme⁸⁵ (66 pour l'exécution de 2017), publiées sur le site internet de la Cour concomitamment au rapport. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État, avec ses motivations détaillées et le compte rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement, en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques, pour l'année passée et l'année en cours, ainsi qu'une analyse de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques, ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été rendu public le 27 juin 2018.

L'examen, par le Parlement, du projet de loi de financement de la sécurité sociale est, pour sa part, précédé par la publication du rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du CJF et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale (CSS), et portant sur les comptes annuels des organismes nationaux, sur les comptes combinés des quatre branches et sur l'activité de recouvrement du régime général. Il a été rendu public le 28 mai 2018.

⁸⁴ Le « printemps de l'évaluation », mis en place par l'Assemblée nationale, s'est notamment traduit par 18 auditions de ministres dans le cadre de « commissions d'évaluation des politiques publiques » (CEPP) (30 mai-12 juin 2018), par l'audition du Premier président en séance publique (18 juin 2018) et par l'adoption de six résolutions (18 juin-20 juin 2018).

⁸⁵ Il existe également des NEB sur les dépenses fiscales, les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est aussi destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO.132-3 du CJF et LO.111-3 paragraphe VIII du CSS. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, des analyses par branche et régime, ainsi que des observations de la Cour portant notamment sur les modalités de financement de la sécurité sociale, la prévention, l'organisation, l'accès et la tarification des soins pris en charge par l'assurance maladie, les retraites, les revenus de substitution versés par l'assurance maladie (indemnités journalières, pensions d'invalidité) et les prestations familiales, ainsi que la qualité de la gestion des organismes de sécurité sociale. À ce titre, la Cour émet des recommandations visant à améliorer la soutenabilité financière, l'efficience et l'équité de notre système de protection sociale. Le dernier rapport a été rendu public le 4 octobre 2018.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publiait depuis 2013, de sa propre initiative, un rapport public thématique sur la situation des finances publiques locales. La remise de ce rapport au Gouvernement et au Parlement est désormais obligatoire, en application de l'article L. 132-8 du CJF instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Le rapport de 2018 le quatrième au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 11 octobre. Il proposait un bilan de l'impact de la diminution des dotations sur la période 2014-2017 : bien qu'atténuée par le dynamisme de la fiscalité, la baisse de la dotation globale de fonctionnement a porté un coup d'arrêt à la progression de la dépense locale. Même si 2017 a été marquée par une moindre maîtrise de leurs dépenses, les collectivités locales ont dégagé, pour la troisième année consécutive, une capacité de financement, confirmant l'amélioration globale de leur situation financière.

Enfin, en application du 6° de l'article 58 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificative, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avance depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur les soldes structurels (c'est-à-dire corrigés des fluctuations de la conjoncture) de l'ensemble des administrations publiques, avis qui sont associés aux projets de loi de règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 14 : calendrier des rapports sur les finances publiques

Rapport	Référence	Date de publication en 2018
La qualité des comptes des administrations publiques	Article LO. 132-2-2 du code des juridictions financières	22 mai 2018
Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État	Article 58 (4°) de la LOLF	23 mai 2018
Acte de certification des comptes de l'État	Article 58 (5°) de la LOLF	23 mai 2018
Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	28 mai 2018
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	Article 58 (3°) de la LOLF	27 juin 2018
Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	25 septembre 2018
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	4 octobre 2018

Source : Cour des comptes

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluations sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (2° de l'article 58 de la LOLF / article L. 132-5 du CJF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du CJF), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du CJF) et les

présidents des assemblées (article L. 132-6 du CJP). Dans ce dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques (cf. chapitre V).

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance parlementaire à l'origine de la demande. Le rapport est transmis à l'instance concernée, qui auditionne la Cour (conjointement avec certains « contrôlés » dans le cas du Sénat), dans la quasi-totalité des cas avec une retransmission vidéo en direct sur le site de l'assemblée concernée.

La Cour publie sur son site sa communication, avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2018, douze rapports réalisés à la demande du Parlement lui ont été transmis.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances transmises en 2018

Assemblée nationale	La formation des demandeurs d'emploi
	Le processus de privatisation des aéroports de Toulouse, Lyon et Nice
	Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur
	La dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat
	L'approche méthodologique du coût de la justice
Sénat	Le programme « habiter mieux »
	Le soutien aux énergies renouvelables
	Les personnels contractuels dans l'éducation nationale
	Les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)
	La chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement
	La prise en charge financière des victimes du terrorisme

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquête réalisée à la demande d'une commission des affaires sociales transmise en 2018

Sénat	Le rôle des CHU dans le système de santé – second volet, relatif au rôle des CHU dans le système de soins

Source : Cour des comptes

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du CJF prévoit que le rapport public annuel est adressé au président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans les hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

Le 18 juin 2018, dans le cadre du « printemps de l'évaluation », le Premier président a présenté en séance publique à l'Assemblée nationale divers travaux de la Cour, dont le rapport sur l'exécution du budget de l'État.

En application de l'article L. 143-4 du CJF, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétences, dans un délai de deux mois.

De manière analogue, l'article L. 143-3 du même code prévoit que les observations faites à la suite du contrôle d'une entreprise publique sont adressées aux ministres intéressés et portées à la connaissance des commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes. La Cour décide au cas par cas de leur publication.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétences, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête, peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du CJF.

En 2018, 29 référés, 22 rapports sur les entreprises publiques, sept lettres de président de chambre avec observations définitives et quatre rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions par le Parlement

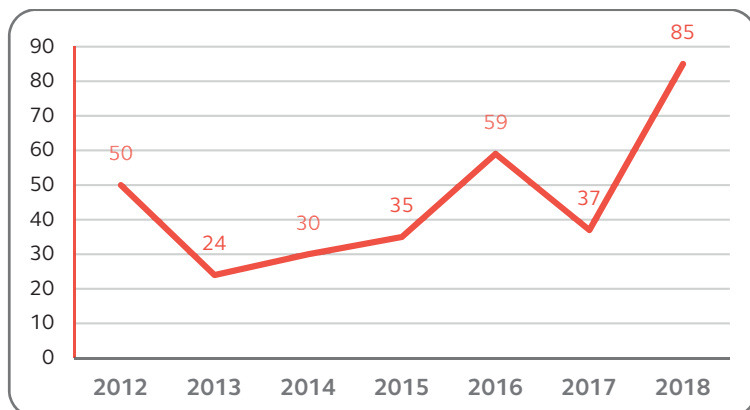
Les auditions par le Parlement sont de deux types :

- les auditions par des instances parlementaires (presque toujours des commissions). Cela concerne en particulier les rapports issus d'une demande du Parlement, qui sont présentés devant l'instance à l'origine de celle-ci. Ces auditions sont l'occasion, pour la Cour, de préciser ses constats. Sauf exception, elles sont publiques⁸⁶ ;
- les auditions par des rapporteurs. Ces auditions, qui portent également sur des travaux délibérés, ne sont pas publiques.

Environ les deux tiers des auditions relèvent de ce second type.

Le nombre d'auditions a connu une forte augmentation en 2018 : d'environ 40 par an jusqu'alors, il est passé à 85, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 1 : nombre d'auditions par l'Assemblée nationale et le Sénat (commissions et autres instances ou rapporteurs)

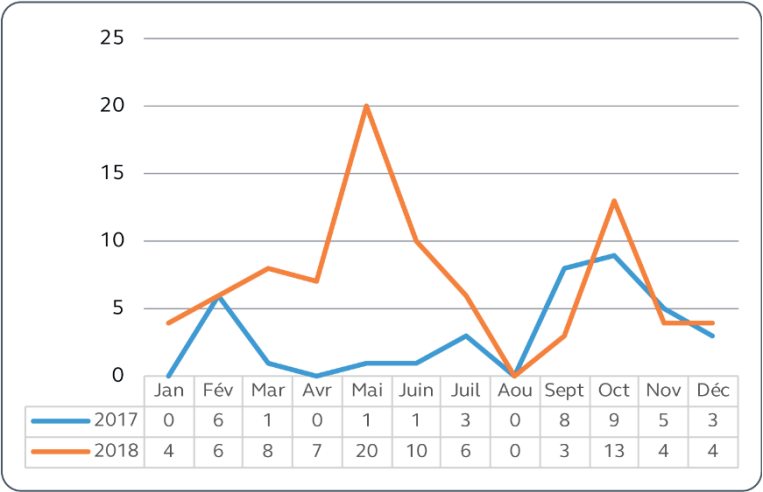


Source : Cour des comptes

⁸⁶ Diffusion vidéo et/ou compte rendu.

Cette augmentation provient essentiellement de l’Assemblée nationale. En particulier, le « printemps de l’évaluation » a suscité onze auditions sur des notes sur l’exécution budgétaire (NEB), comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 2 : nombre d’auditions par l’Assemblée nationale et le Sénat en 2017 et en 2018 (commissions et autres instances ou rapporteurs)



Source : Cour des comptes

La collaboration entre la Cour et le Parlement s’est donc fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF, de la LOLFSS et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, puis du fait de la mise en place en 2018 par l’Assemblée nationale de la procédure dite du « printemps de l’évaluation ». Cette collaboration, mutuellement bénéfique, permet au Parlement de s’appuyer sur une expertise extérieure, et à la Cour de donner davantage de visibilité aux résultats de ses travaux.

Chapitre IV

La certification des comptes

Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-14 du code des juridictions financières (CJF), la Cour des comptes s'assure de la « qualité » des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en donnant un avis sur les comptes de certaines administrations publiques dont la certification est assurée par les commissaires aux comptes.

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité, que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

Dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour met en œuvre une démarche d'audit qui, en application de ses normes professionnelles⁸⁷, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré *infra*).

⁸⁷ Recueil des normes professionnelles, § V.3. : « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières ».

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux règles applicables en matière d'audit financier, qui prévoient notamment une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une impossibilité ou un refus de certifier, si des difficultés significatives – désaccords avec le producteur des comptes ou limitations dans l'étendue des vérifications – sont identifiées et non résolues à l'issue de l'audit.

Au-delà, la Cour s'attache, par ses observations et recommandations, à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes qu'elle a pour mission de certifier.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs affectant les opérations effectuées par l'entité concernées dans l'application des règles qu'elle a posées pour leur exécution (notamment dans le cadre de traitements informatisés), ou des erreurs dues à des écarts de ces règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations effectuées par l'entité, et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, la réalité des actifs, l'exhaustivité du recensement des passifs et leur correcte évaluation, ainsi que l'exactitude du résultat des opérations de l'exercice ;

4- l'appréciation de la fiabilité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris leurs annexes.

Une part significative des vérifications de la Cour se concentre sur l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne. En effet, au regard du nombre des opérations effectuées, la fiabilité des comptes est subordonnée à la mise en place de dispositifs de contrôle interne (contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables) qui permettent de prévenir ou, à défaut, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée financière significative. La Cour examine également l'audit interne, qui a notamment pour objet de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour favorise par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est un levier de modernisation de la gestion, en matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a profondément réformé la comptabilité de l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient aussi une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre comprend les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2017, cet ensemble représentait :

- 979 Md€ d'actifs, 1 955 Md€ de dettes et 4 166 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 519 Md€ de charges et 458 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 138 millions d'enregistrements comptables ; environ 250 applications informatiques de gestion, dont 70 alimentent directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 53 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5^o de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, afin d'assurer la transparence des comptes publics due aux citoyens et d'éclairer le Parlement, chargé d'approuver les comptes de l'État.

À partir de 2006, la Cour s'est ainsi dotée de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier. Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un « acte de certification », selon les modalités de présentation applicables en matière de certification des états financiers.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait 13 réserves, regroupant chacune de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de « substantielles », de manière à souligner à la fois l'importance des questions soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner, de manière constructive, une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation inédite des services de l'État.

Par la suite, grâce à un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

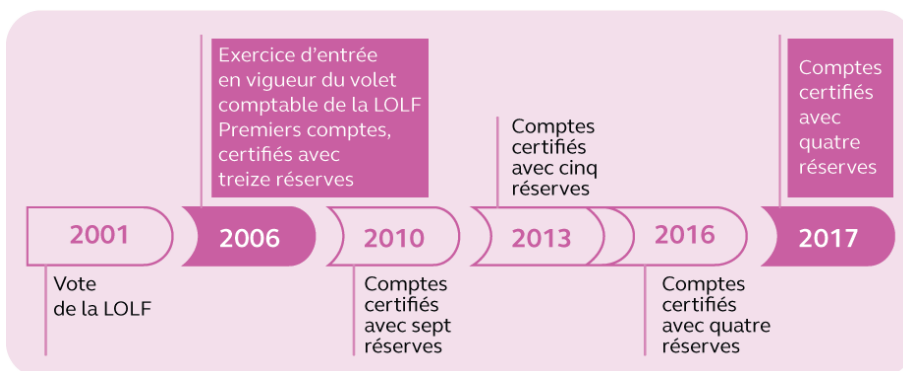
Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de 13 sur les comptes de l'exercice 2006 à 12 sur ceux des exercices 2007 et 2008, neuf sur ceux de l'exercice 2009, puis sept sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive, à partir de 2009, du progiciel de gestion intégré Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus étant achevée, la dynamique de progrès constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et, en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

Le nombre de réserves est resté inchangé sur les comptes des exercices 2014 et 2015, et il a été ramené de cinq à quatre sur ceux de 2016, en distinguant depuis lors les limites aux vérifications de la Cour des anomalies identifiées par elle.

Du fait des progrès réalisés en 2017 par l'administration, la Cour a été en mesure de lever des parties de chacune des quatre réserves formulées sur les comptes de 2016, notamment au titre des immobilisations corporelles et financières.

Schéma n° 3 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2017



Source : Cour des comptes

C - Les perspectives

Depuis 2006, des progrès significatifs ont été réalisés dans la tenue d'une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, de son patrimoine et de ses obligations, grâce à la mobilisation de l'administration et à la démarche d'accompagnement dans laquelle la Cour s'est inscrite.

Ces progrès ont surtout été obtenus dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du volet comptable de la LOLF : des 14 réserves levées par la Cour en 12 ans, une seulement l'a été au cours des cinq derniers exercices. Cette situation s'explique par le fait que les efforts ont porté, en priorité, sur les limites et les anomalies à la fois les plus manifestes et les plus susceptibles d'être résolues à moindre coût.

Une nouvelle phase doit s'ouvrir, dans laquelle des avancées significatives concernant la fiabilité des comptes de l'État et leur « auditabilité » sont possibles. Elles supposent que :

- les systèmes d'information continuent d'être modernisés, singulièrement dans les domaines de la gestion fiscale et de la logistique, notamment des stocks militaires ;

- les modalités de tenue des comptes soient renouvelées, car, pour une large part, elles n'ont pas évolué après la mise en place de Chorus fin 2011, ce qui empêche de tirer pleinement parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel ;
- les normes comptables applicables à l'État soient réexaminées afin de modifier celles qui s'avèreraient soit inadaptées à sa situation particulière, soit trop complexes ou coûteuses à mettre en œuvre, s'agissant en particulier du parc immobilier et des participations financières dites contrôlées.

L'enjeu des prochains exercices est aussi que la comptabilité générale contribue davantage à l'amélioration de la gestion publique. Si la Cour a eu l'occasion de relever ses apports indéniables⁸⁸, elle constate, néanmoins, que cette comptabilité occupe une place encore insuffisante aux côtés des comptabilités budgétaire et nationale, dont l'utilisation reste privilégiée par le Gouvernement, le Parlement et les autres parties prenantes.

C'est pourtant à cette condition que de nouveaux efforts, pour fournir une information comptable plus fiable et mieux adaptée aux besoins de ses destinataires, trouveront leur pleine justification.

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du CJF, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, dans lequel elle exprime neuf opinions distinctes, portant sur :

- les comptes combinés de chacune des quatre branches du régime général (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;

⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique – La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager*. La Documentation Française, février 2016, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

- les comptes annuels de chacun des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

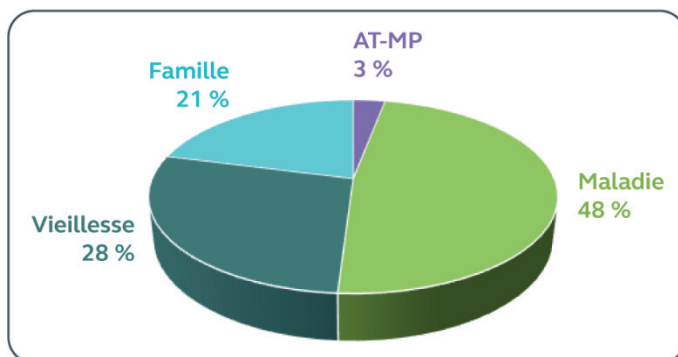
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 268 organismes de base.

L'activité du régime général comprend, d'une part, le recouvrement de cotisations et contributions sociales, ainsi que d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres attributaires (autres régimes de sécurité sociale, fonds de solidarité vieillesse, caisse d'amortissement de la dette sociale, assurance chômage, autorités organisatrices de transport, État notamment) et, d'autre part, la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers, tels que l'État ou les collectivités territoriales.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par un nombre d'opérations comptabilisées de l'ordre de plusieurs centaines de millions chaque année et par l'importance des masses financières en jeu.

Celles entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont atteint 551,1 Md€ pour les prélèvements sociaux recouvrés par l'activité de recouvrement en 2017 au bénéfice des branches du régime général et d'autres attributaires, et 449,1 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par l'État et d'autres entités, soit respectivement 24,2 % et 19,6 % du PIB.

Graphique n° 3 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2017 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - Les résultats depuis 2006

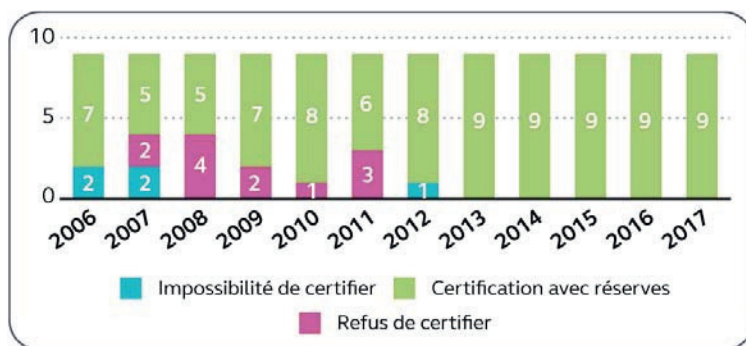
La certification des comptes du principal régime de sécurité sociale a constitué depuis douze ans un vecteur d'amélioration de la qualité et de la transparence des comptes sociaux⁸⁹, en apportant en particulier des éléments d'appréciation sur la correcte application des décisions du législateur et de l'autorité réglementaire, sur le résultat annuel du régime général de sécurité sociale et sur sa ventilation entre les diverses branches. Plus largement, la certification a contribué à fiabiliser les données financières et comptables nécessaires à la préparation et au suivi des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour les organismes concernés, elle a été un levier de modernisation de la gestion, en accompagnant, notamment, le développement du contrôle interne et la lutte contre les fraudes, en favorisant une amélioration du service rendu aux bénéficiaires de prestations sociales et aux redevables de prélèvements sociaux, ainsi qu'en portant une appréciation indépendante sur la qualité de leurs états financiers.

L'information apportée aux conseils d'administrations des organismes, aux administrations de tutelle, au Parlement et au citoyen, ainsi qu'aux marchés financiers sur lesquels opère l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), s'en est trouvée améliorée.

Les progrès enregistrés dans tous ces domaines ont permis d'obtenir, depuis l'exercice 2013, la certification de l'ensemble des comptes audités.

Graphique n° 4 : nombre d'états financiers certifiés avec des réserves (exercices 2006 à 2017)



Source : Cour des comptes

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2016*, chapitre X : la certification des comptes des régimes de base de sécurité sociale : une première étape réussie, de nouveaux enjeux, p. 423-466. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les avancées ont cependant été insuffisantes pour permettre une certification sans réserves des comptes de ces organismes. Pour l'ensemble des branches et l'activité de recouvrement, le nombre et la portée des réserves demeurent très significatifs.

En 2017, la Cour a ainsi certifié les comptes de toutes les entités du régime général en formulant 28 réserves (contre 31 réserves en 2016). Plusieurs réserves ont été allégées, 46 points d'audit ayant été satisfaits.

Dans le même temps, plusieurs réserves ont été complétées de nouveaux constats, à la suite de l'approfondissement des travaux d'audit ou de modifications réglementaires ou législatives intervenues en 2017. Les niveaux de risque financier résiduel affectant les principales catégories de prestations sociales, c'est-à-dire de versement injustifié au regard des règles de droit ou, plus rarement, de non versement, mesuré par des indicateurs vérifiés par la Cour, se dégradent ou se maintiennent à des niveaux élevés du fait de faiblesses des processus de production et des dispositifs de contrôle interne en vigueur.

C - Les perspectives

Pour accompagner les progrès des organismes concernés en matière de maîtrise des risques de portée financière et de fiabilisation de leurs comptes, la Cour poursuit, avec chacun d'entre eux, un dialogue régulier dans un cadre pluriannuel, afin d'identifier les actions de nature à assurer une levée progressive des réserves ou de leurs composantes et une qualité accrue de leurs états financiers.

Sur le plan comptable, certains produits, tels que les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants ou certains impôts et taxes recouvrés par les administrations de l'État, restent comptabilisés suivant une logique de caisse, et non selon le principe d'une comptabilité en droits constatés en vigueur dans les organismes de sécurité sociale.

La mise en œuvre de dispositions législatives prévoyant l'affectation de prélèvements sociaux aux branches du régime général ou à l'ACOSS a conduit, l'année d'application de la mesure, à la comptabilisation de produits à recevoir dont le traitement comptable a fait l'objet de réserves ou de constats d'audit formulés par le certificateur des comptes.

S'agissant des anomalies financières au regard de l'application des règles de droit qui peuvent être constatées dans les comptes, les branches et l'activité de recouvrement du régime général sont conduits à faire évoluer leurs processus, leurs outils et leur organisation à la suite des réformes de portée structurelle, telles que la déclaration sociale nominative, la protection universelle maladie, la liquidation unique des régimes alignés ou la suppression, au 1^{er} janvier 2018, du régime social des indépendants.

C'est pourquoi l'approfondissement des dispositifs de contrôle interne et de lutte contre les fraudes, la sécurisation des flux croissants de données entre les organismes sociaux et la qualité des informations fournies par les états financiers demeurent des points de vigilance et des axes d'amélioration déterminants.

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre spécifique, qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁹⁰. Ce cadre est formalisé dans une convention signée en juillet 2013 avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État, mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit, pour le teneur des comptes, de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de façon à répondre aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel, dont ils font l'objet, soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen de la qualité du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, à l'issue de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers mettent la Cour en mesure de formuler une opinion globale sur les comptes.

Pour la cinquième année, la Cour a réalisé deux audits en 2018, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2017. Elle a apprécié la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

⁹⁰ Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, du 5° de l'article 58 de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2017 :

- le Premier président a adressé, en mai 2018, respectivement au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour a constaté qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des deux assemblées. Comme elle l'avait fait à l'issue des exercices précédents, elle a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs, portés dans l'annexe, notamment ceux destinés à améliorer la qualité de l'information financière ;
- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis, au secrétaire général de la Questure de chacune des deux assemblées, une synthèse de nature plus technique, formulant des recommandations (14 pour l'Assemblée nationale, 25 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures de contrôle interne.

IV - L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Après avis du Premier président de la Cour des comptes, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics ont, par arrêté du 10 novembre 2016, retenu une liste de 25 collectivités et groupements (sur 50 candidatures reçues) qui participeront à cette expérimentation.

L'échantillon des collectivités expérimentatrices couvre l'ensemble du territoire métropolitain, ainsi que La Réunion et la Guadeloupe. Il comporte des collectivités de toutes tailles (la plus importante étant la Ville de Paris) et de tous types (régions, départements, métropole, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicat départemental).

Comme cela est prévu par la loi, chaque collectivité a signé une convention avec la Cour, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation.

Après une année 2017 consacrée, pour chaque entité, à établir un diagnostic global d'entrée, état des lieux préalable centré sur trois sujets fondamentaux (le périmètre de l'entité comptable et donc des états financiers, le contrôle interne et les systèmes d'information), la campagne 2018 a été caractérisée par les premiers audits ciblés.

À ce titre, chacune des 25 collectivités a donné lieu à un travail sur la maîtrise des risques et le contrôle interne financier, ainsi que sur le suivi des recommandations formulées à l'issue de la campagne 2017. Des travaux approfondis ont été conduits sur plusieurs cycles⁹¹ ou processus⁹² comptables. Un audit des systèmes d'information de l'ordonnateur (contrôles généraux informatiques et urbanisation du système d'information financières) a été mené dans deux collectivités.

Chaque année, il est rendu compte du déroulement de ces travaux par la Cour des comptes, dans le cadre du rapport public relatif aux finances publiques locales.

Enfin, comme cela était prévu par l'article 110 de la loi NOTRe, la Cour a établi en 2018 ses observations, destinées à être transmises au Parlement par le Gouvernement, avec son bilan intermédiaire de l'expérimentation.

*

**

Mission nouvelle instaurée par la LOLF, de nature très différente de ses missions de juger et de contrôler, la certification par la Cour des comptes de l'État et des comptes du régime général de sécurité sociale contribue à la modernisation de la gestion publique.

Le nombre de réserves s'est progressivement réduit et certaines parties de réserve ont été levées, tant en ce qui concerne l'État que les branches et l'activité de recouvrement du régime général. Ceci témoigne d'une fiabilité accrue des données comptables et des états financiers de ces entités, essentielle dans le cadre, notamment, de la discussion des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

⁹¹ Actifs corporels et incorporels ; Autres recettes et créances associées ; Dépenses sociales et dettes associées ; Immobilisations financières ; Recettes fiscales, dotations, et créances associées ; Résultat exceptionnel ; Stocks ; Trésorerie ; Dettes financières.

⁹² Préparer un dossier de clôture ; Préparer un dossier permanent.

Réalisée en 2018 pour la cinquième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2017, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, nouveau chantier ouvert en 2017, doit aussi contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est la plus récente des missions de la Cour. Elle découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui l'ajoute aux autres missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement. Elle a également été consacrée dans le code des juridictions financières (CJF), par son article L. 111-13 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ».

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition, qui consiste à estimer la pertinence des politiques au regard de leurs objectifs, va donc au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de la gestion « classique ».

La publication systématique des évaluations participe plus largement à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe concrètement les principales parties prenantes aux enquêtes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société.

Après une période d'expérimentation, avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou réalisées sur auto-saisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie pour aboutir, en décembre 2014, à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations.

L'enjeu actuel est de développer parallèlement des méthodes quantitatives et qualitatives adaptées à l'évaluation. L'accès facilité aux données publiques et la montée en compétences des évaluateurs contribuent à cet objectif. Ils devraient permettre un nouveau développement de cette mission.

I - Une nouvelle mission constitutionnelle

A - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

1 - L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation des politiques publiques aux deux attributions traditionnelles du Parlement, le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution). Seule l'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, dédié à cette nouvelle mission : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Les missions de la Cour s'en sont également trouvées modifiées. Ainsi, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La loi du 3 février 2011⁹³ a précisé les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les 12 mois suivant sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans l'article L. 111-13 précité, ainsi que dans l'article L. 132-6 du CJF.

L'article L. 111-13 du code des juridictions financières dispose donc que la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques, celle-ci pouvant être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-6 du même code, ou à l'initiative de la Cour.

⁹³ Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

2 - Le rôle particulier de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement (à l'image de l'Assemblée nationale qui a engagé un « printemps de l'évaluation » en mai 2018, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement), le Gouvernement diligente régulièrement des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y a fait largement appel et se trouve prolongée par celle de « transformation de l'action publique ».

Les administrations centrales pratiquent aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales et corps de contrôle. Au niveau territorial, les collectivités conduisent, de même, leurs propres évaluations depuis de nombreuses années. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques augmente. Ce sont des universités, des établissements publics de recherche, des associations ou encore des cabinets privés.

Dans ce contexte, la Cour occupe une place particulière à trois titres : son positionnement institutionnel et notamment les garanties d'indépendance qu'il procure ; sa connaissance des acteurs et des activités publiques ; les interactions de sa mission générale d'appréciation du bon emploi des fonds publics avec l'évaluation des politiques publiques.

Tout en faisant de l'évaluation des politiques publiques une attribution distincte du contrôle de l'action du Gouvernement, et en reconnaissant en même temps une mission propre d'assistance à ce titre à la Cour des comptes, la Constitution ne la définit pas. Elle reprend toutefois la distinction communément admise entre évaluation et contrôle.

Dès lors, les questions de définition et de méthode ont dû être clarifiées, l'un des enjeux pour la Cour étant de distinguer les audits de performance, qui se rattachent encore aux logiques de contrôle de la bonne gestion (article L. 111-2 du CJF), et l'évaluation des politiques publiques, qui examine la pertinence (au stade de la conception) et l'utilité (au stade de la mise en œuvre) des objectifs poursuivis par une politique publique.

3 - La Cour, acteur de l'évaluation à l'international

La Cour des comptes préside, depuis 1992, le groupe de travail de l'INTOSAI⁹⁴ sur « l'évaluation des politiques publiques et des programmes », qui relève d'un objectif de « partage des connaissances ». Depuis sa création, ce groupe développe l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de l'évaluation, collecte et diffuse les informations et facilite la réalisation d'évaluations par les institutions supérieures de contrôle (cf. chapitre VI).

Après une large consultation des grandes organisations internationales actives dans ce domaine, y compris le secrétariat général des Nations Unies, ces travaux ont abouti, en décembre 2016 à Abou Dhabi, à l'adoption de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Celles-ci définissent et mettent en valeur les caractéristiques et les méthodes d'évaluation.

Une nouvelle orientation a également été approuvée visant à développer des échanges techniques sur, d'une part, les méthodes qualitatives et quantitatives de l'évaluation et, d'autre part, des expériences concrètes d'évaluation dans le secteur de la santé. À cette fin, la Cour a organisé à Paris, en septembre 2017, un séminaire d'échange sur les différentes techniques quantitatives appliquées pour l'évaluation des politiques publiques. Elle y a présenté, en particulier, des analyses quantitatives de dispositifs de la politique d'éducation prioritaire, qui viennent de faire l'objet d'une évaluation par la Cour (cf. *infra*).

En juin 2018, lors d'un second séminaire consacré aux évaluations dans le domaine de la santé, ont été présentées des évaluations conduites dans ce domaine par six institutions supérieures de contrôle.

II - Une méthodologie particulière

A - Les méthodes propres à l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques et les objectifs, variés, que les pouvoirs publics poursuivent. Son but final est d'éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et, ainsi, de faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les autres contrôles de la Cour, qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁹⁵ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

⁹⁴ L'INTOSAI (*International organisation of supreme audit institutions*) est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

⁹⁵ Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés / les moyens mobilisés.

Par ailleurs, l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier non seulement les résultats et les impacts, mais aussi les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, la pertinence et l'utilité⁹⁶ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle vise à répondre à des questions soigneusement identifiées (dites « questions évaluatives ») en y associant les principales parties prenantes⁹⁷.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques des administrations mais aussi des mentalités, encore marquées par une culture mettant l'accent sur les moyens plus que sur les résultats. La France consacre à une politique publique des moyens parfois équivalents, voire supérieurs à ses voisins, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur de ces moyens investis – comme la Cour l'a par exemple montré en 2015, dans son rapport relatif au coût du lycée⁹⁸. Alors que, depuis 2016, la France a les dépenses publiques rapportées au PIB les plus élevées de l'Union européenne⁹⁹, elle est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

La Cour considère que toute politique n'est pas forcément évaluable par ses soins. Pour elle, l'intérêt d'évaluer une politique publique s'apprécie par référence aux enjeux et aux risques qui s'attachent à la conduite de la politique, ainsi qu'à ses caractéristiques : objectifs, effets mesurables, dimension, ancienneté, environnement réglementaire, complexité institutionnelle. C'est pourquoi tout projet d'évaluation d'une politique publique donne lieu à la préparation d'une note de faisabilité, afin de confirmer son caractère évaluable et d'identifier ses principales parties prenantes.

Les politiques publiques concernent souvent plusieurs secteurs, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, la formation délibérante pour une évaluation est très souvent une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) le cas échéant, s'il est aussi fait appel aux compétences des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) – étant rappelé que ces dernières n'ont toutefois pas la compétence pour mener des évaluations en propre.

⁹⁶ Pertinence : rapport entre les objectifs d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre. Utilité : rapport entre les résultats d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁹⁷ Sont « parties prenantes », d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne, ou dans son évaluation.

⁹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁹ Cour des comptes, rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des biais de sélection, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirects, de la politique en question. Ces difficultés peuvent être surmontées, pour partie, par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

Depuis l'automne 2017, ces diverses méthodes font l'objet d'un guide interne visant à garantir la qualité des travaux, qui constitue la base des formations renouvelées que la Cour dispense au profit de ses magistrats, rapporteurs et vérificateurs.

Méthodes qualitatives et quantitatives

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique visant à apporter la preuve que les instruments des politiques publiques atteignent – ou n'atteignent pas – leurs objectifs initiaux. Une politique peut en effet avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. Ces évaluations d'impacts sont réalisées à partir de mesures quantitatives des effets d'une politique publique, mesurés sur ses bénéficiaires initialement concernés.

Cette détermination repose sur des analyses statistiques pour remonter à la causalité entre la politique et ses effets, par exemple en les comparant à ce qui se serait passé en l'absence de la politique considérée (appelé aussi « scénario contrefactuel »), tout en évitant d'introduire des biais de sélection.

Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations dites « aléatoires », à l'image de ce qui est fait dans le domaine médical, ou dans le cadre d'expériences dites « naturelles », c'est-à-dire quand il est possible, *ex post*, de comparer deux groupes d'individus semblables, séparés de manière non intentionnelle et dont l'un seulement a subi la politique. En général, ces analyses d'impacts peuvent être complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi « analyses coûts-bénéfices ») afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

Cette approche exige, quand elle est praticable, l'accès à de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un délai de réalisation suffisant. La Cour met en œuvre cette méthodologie quantitative sur des dispositifs restreints d'une politique publique, qu'elle peut réaliser en propre ou en collaboration avec des équipes universitaires.

Ainsi, dans le cadre d'une évaluation de la politique de l'éducation prioritaire, la Cour, en partenariat avec l'École d'économie de Paris, vient de réaliser l'évaluation quantitative de l'impact de différents dispositifs, tels que celui de la labellisation des établissements sur la composition sociale de ces derniers, le profil des enseignants et la taille des classes, l'impact du dispositif de remplacement des enseignants sur la réussite des élèves, ainsi que celui des primes et dispositifs de bonification sur les carrières des enseignants.

La méthode utilisée, celle des « différences de différences », repose sur l'exploitation des données antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la politique. Il est en effet possible d'identifier l'impact d'une politique publique si les variables d'intérêt (résultats des élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, composition sociale des établissements en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, etc.) suivent la même tendance au cours du temps. Dans ce cas, l'impact du dispositif étudié est représenté par la différence des évolutions temporelles des variables d'intérêt, entre le groupe qui bénéficie de la politique publique (« groupe de traitement ») et celui qui n'en bénéficie pas (« groupe de contrôle »).

Toutefois, comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise encore principalement l'approche qualitative pour estimer et comprendre les relations de causalité entre les actions d'une politique et les effets pour ses bénéficiaires. Cette approche, héritée des sciences sociales, ne repose pas autant sur les méthodes statistiques que la précédente, mais fait appel à une forte implication des parties prenantes.

De ce seul point de vue, les évaluations se différencient déjà nettement de la méthodologie des contrôles et enquêtes habituelles de la Cour. Les besoins d'accès à des bases de données non nécessairement publiques et d'emploi d'outils statistiques ou de sondage restent cependant importants, et dépendent des sujets comme de la méthode choisie pour les évaluations qui seront conduites à la Cour.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la réalisent vis-à-vis des commanditaires de la politique évaluée, ainsi que de ceux qui la mettent en œuvre. C'est à ces conditions d'indépendance et de partage des connaissances que les évaluations sont efficaces, la responsabilité des politiques publiques restant aux citoyens et aux décideurs publics.

B - Une méthodologie s'appuyant sur les parties prenantes

Le retour d'expérience des premières évaluations, conduites par la Cour à partir de 2011, a donné lieu le 10 juillet 2013 à une instruction du Premier président formalisant les évaluations. Outre leur définition, l'instruction exposait le cadre procédural de ces évaluations, les modalités de leur réalisation et de leur valorisation. Depuis 2015, les travaux d'évaluation sont menés par la Cour dans le cadre de normes professionnelles spécifiques à cette mission, et publiques.

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celle des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : d'une part, la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques ; d'autre part, le rôle donné aux parties prenantes, les principales d'entre elles étant associées, dans toute la mesure du possible, aux travaux d'instruction.

La méthodologie vis-à-vis des parties prenantes est spécifique, elle aussi, car elle repose sur des méthodes des sciences sociales pour le choix des représentants, la transparence initiale vis-à-vis de leur rôle, et les outils utilisés : sondage, conférence de consensus, « *focus group* », diagnostics partagés, etc. La Cour s'appuie aussi, assez systématiquement, sur des experts pour ses évaluations¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Le nouvel article L. 112-7-2 du CJF, introduit par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF, dispose que : « La Cour des comptes peut recourir, pour l'évaluation des politiques publiques, à l'assistance d'experts désignés par le Premier président. Elle conclut une convention avec les intéressés indiquant, entre autres, s'ils exercent leur mission à temps plein ou à temps partiel. Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la Cour des comptes. Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le Premier président devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert ».

Le premier « conseiller expert » a été recruté en 2015 et affecté à la sixième chambre de la Cour, afin de contribuer à une évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool.

L'article L. 112-5 du CJF, modifié par la même ordonnance précitée, permet également de bénéficier du concours de conseillers maîtres ou référendaires en service extraordinaire, dont l'expérience et l'expertise peuvent être mobilisées au service des missions d'évaluation des politiques publiques.

Un exemple de sondage auprès des personnes autistes et de leurs familles

Dans le cadre de l'évaluation des politiques en direction des personnes autistes, la Cour a eu recours, pour la première fois, à une consultation directe auprès des « bénéficiaires ». Cette consultation s'est appuyée sur deux questionnaires en ligne, diffusés à l'attention des personnes autistes pour le premier, de leurs familles et accompagnants pour le second.

Les objectifs étaient de recueillir des données sur les parcours des personnes autistes et de leurs familles (orientation initiale, diagnostic, prise en charge), de mieux appréhender les difficultés rencontrées tout au long du parcours, dans la vie quotidienne et dans l'insertion des personnes autistes, d'identifier les causes des ruptures de parcours et de recueillir des données sur les coûts associés, les aides reçues et les « restes à charge ».

Les deux questionnaires ont été diffusés par l'intermédiaire des réseaux sociaux (page Facebook de la Cour) et ont été largement relayés par les associations de familles. Ouverts durant un mois (mi-juin à mi-juillet 2017), ils ont permis de recueillir des réponses de la part de 632 personnes autistes et de 2 380 familles et accompagnants. Malgré les différences dans la composition de la population de répondants, leurs résultats présentaient de nombreux points de convergence qui ont justifié le choix d'une présentation commune.

Les réponses aux questionnaires ont permis d'identifier des tendances et d'étayer certains constats de l'enquête réalisée par la Cour, qu'il s'agisse du retard au diagnostic, du morcellement des prises en charge, des délais, des disparités de traitement des dossiers par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), des difficultés d'insertion scolaire, sociale et professionnelle, des ruptures de parcours ou des restes à charge supportés par les familles. La possibilité d'insérer des commentaires libres dans les réponses a également permis de constituer un « verbatim » très riche au plan qualitatif.

Pour chaque évaluation, une instance consultative, le « comité d'accompagnement », est constitué par le président de la formation compétente. Ce comité associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Il est constitué par échantillonnage représentatif des différents intérêts et opinions en jeu, afin de permettre des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

La présence du comité d'accompagnement ne dispense pas de la procédure contradictoire habituelle des contrôles de la Cour, permettant aux principales parties prenantes de faire connaître leurs remarques sur les observations provisoires de la Cour. Elle fait l'objet d'échanges écrits et, éventuellement, d'auditions. Les rapports d'évaluation sont complétés par l'exposé des opinions des principales parties prenantes, recueillies au cours des travaux.

Les rapports réalisés à l'initiative de la Cour sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes (CRPP), avant d'être arrêtés par la chambre du conseil en formation ordinaire ou plénière, puis publiés. Les rapports d'évaluation réalisés à la demande du Parlement sont examinés par le CRPP avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

La Cour des comptes assure aussi un suivi des recommandations formulées dans ses rapports d'évaluation (*cf. infra*).

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

A - Les évaluations effectuées à la demande du Parlement

Selon l'article L. 132-6 du CJF, « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, [...] pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. [...] L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes ».

Dans le cas des évaluations sur demande du Parlement (ou, d'ailleurs, du Premier ministre le cas échéant), la Cour s'assure que la demande est compatible avec ses moyens et son programme de travail, y compris au regard des exigences d'équilibre qui s'y attachent¹⁰¹, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti.

Une note de faisabilité est préparée dès réception de la demande. Elle permet notamment de convenir, avec les parlementaires, du périmètre et des modalités de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête utilisant, en partie, la méthodologie évaluative.

¹⁰¹ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

La remise du rapport au Parlement donne lieu à une audition du Premier président. Sa publication intervient à cette occasion, simultanément par la Cour et l'assemblée parlementaire concernée. Les magistrats de la Cour se tiennent ensuite à la disposition de l'instance compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le cas échéant le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

Le tableau suivant liste les publications consécutives aux demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation¹⁰² ou enquête évaluative.

Tableau n° 17 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L. 132-6 du CJF

Date de publication	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête évaluative)
Septembre 2011	La politique de médecine scolaire (enquête évaluative)
Novembre 2011	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
Décembre 2012	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
Décembre 2012	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
Septembre 2013	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête évaluative)
Décembre 2013	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête évaluative)
Juillet 2014	Le développement des services à la personne (enquête évaluative)
Janvier 2015	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête évaluative)
Décembre 2015	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête évaluative)
Janvier 2016	L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête évaluative)
Octobre 2016	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête évaluative)
Novembre 2016	Les aides de l'État à l'accession à la propriété (enquête évaluative)
Janvier 2018	La politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme (évaluation)
Février 2018	Organiser l'évaluation de l'Éducation nationale pour mesurer sa performance (évaluation)
Février 2019	L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (enquête évaluative)

Source : Cour des comptes

¹⁰² Pour mémoire, les évaluations engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes.

Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des appréciations de l'efficacité et de l'efficience d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence des politiques publiques, permet d'encore mieux différencier les évaluations des autres missions de la Cour.

Les évaluations à l'initiative de la Cour sont choisies en fonction des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour.

La liste des évaluations achevées est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 18 : évaluations à l'initiative de la Cour

Date de publication	Politique évaluée
Janvier 2012	La politique d'aide aux biocarburants
Janvier 2012	La politique de l'assurance-vie
Février 2012	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
Décembre 2012	La politique de sécurité des navires
Juin 2016	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
Février 2017	Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés
Octobre 2018	La politique d'éducation prioritaire

Source : Cour des comptes

La Cour réalise actuellement, à son initiative, divers travaux d'évaluation dans le champ économique, social, environnemental ou sécuritaire, qui devraient donner lieu prochainement à publication.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois à cinq ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées¹⁰³.

Le rapport de suivi peut faire l'objet, le cas échéant, d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public comportait ainsi deux insertions de suivi d'évaluations conduites par la Cour, l'une sur la politique de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants. En 2017, y figurait une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique d'hébergement des personnes sans domicile.

Dans son évaluation de la politique d'aide aux biocarburants publiée en janvier 2012, la Cour avait mis en évidence que cette politique avait été modérément efficace au plan agricole, que ses effets étaient des plus limités au plan de l'indépendance énergétique et de plus en plus sujet à des controverses concernant ses bénéfices environnementaux. La Cour avait en conséquence recommandé la définition d'objectifs plus réalistes d'incorporation, la fin de la défiscalisation et enfin une plus grande vigilance sur la faisabilité vis-à-vis des exigences environnementales. Quatre ans après avoir émis ces recommandations, la Cour, dans son enquête de suivi, se félicitait que, malgré certaines incohérences qui subsistaient, la situation s'était améliorée et que la plupart de ses recommandations avaient été appliquées, dont celles sur la fiscalité. Regrettant toutefois l'utilisation maintenue de quelques artifices comptables, la Cour avait conclu son rapport de suivi avec quatre nouvelles recommandations.

En 2018, l'évaluation réalisée en février 2017 sur le logement social a fait l'objet d'un suivi. Celui-ci met en évidence, dans un contexte de transformation globale du paysage que connaît ce secteur depuis l'automne 2017, que 10 des 13 recommandations émises par la Cour ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle.

¹⁰³ Les suites des évaluations réalisées par la Cour, dans le cadre de l'article L. 132.5 du CJF, peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui les a demandées. Le CEC a ainsi conduit une enquête, en 2016, sur le suivi de l'évaluation de la mise en œuvre du paquet « énergie climat » qu'il a réalisée en 2014, à partir du rapport que la Cour lui a remis.

IV - Un nouveau regard sur les métiers de la Cour

Les évaluations de politiques publiques, conduites depuis huit ans, modifient progressivement la perception qu'ont les magistrats de la Cour de leur métier et amorcent ses mutations futures.

Une première évolution concerne l'association de parties prenantes et d'experts à la démarche, au sein d'un comité d'accompagnement. Les changements par rapport aux procédures habituelles de la Cour concernent par exemple l'ouverture aux principales composantes de la société civile impliquées dans la politique publique évaluée, dont les gagnants et perdants de cette politique, et ceci dès en amont du lancement de l'évaluation.

La Cour garde toute son indépendance d'appréciation mais doit, dans une démarche de contradiction en continu, à la fois rechercher le plus grand consensus sur les constats, reproduire dans son rapport les opinions des uns et des autres et justifier de façon transparente ses conclusions et recommandations. La Cour dépasse donc les aspects purement comptables d'une politique pour en évaluer tous ses impacts dans la durée, ainsi qu'apprécier son utilité et sa pertinence, sa démarche participative l'ouvrant de plus en plus aux besoins de la société.

Évaluer des politiques publiques implique toutefois que la Cour objective ses démonstrations et y apporte, dans la mesure du possible, des preuves quantitatives. L'accès de la Cour aux données nécessaires a été amélioré par la modification de l'article R. 141-4 du CJP, introduite par le décret n° 2017-671 du 28 avril 2017, mais la mobilisation et l'exploitation des données nominatives protégées par la loi, qui justifient une vigilance particulière, doivent être améliorées.

Les données massives (« *big data* ») et leur traitement sont désormais pris en compte par la Cour pour atteindre cet objectif, avec une montée en compétences des magistrats et des personnels de la Cour, ainsi que l'instauration, en parallèle, de nouvelles procédures qualité dans ces domaines innovants. Il s'agit là d'un des enjeux majeurs pour la Cour des comptes dans les prochaines années.

Chapitre VI

L'action internationale

Les orientations de l'action internationale des juridictions financières découlent à la fois :

- de leur besoin de s'alimenter en données et en bonnes pratiques de contrôle émanant des institutions supérieures de contrôle (ISC) étrangères, pour enrichir leurs travaux et leurs méthodes, dans le cadre des normes professionnelles internationales qui leur sont applicables ;
- de leur volonté de contribuer au développement d'ISC moins avancées, au service de la politique française de soutien à une bonne gouvernance des finances publiques comme appui à la démocratie et à l'État de droit dans les pays étrangers ;
- de leur souci de contrôler le bon emploi des fonds publics, en partie d'origine française, octroyés aux organisations internationales dont la Cour des comptes est l'auditeur externe.

En outre, la Cour promeut dans le monde les caractéristiques du type d'ISC qu'elle incarne : un organisme indépendant de contrôle externe, situé à équidistance des pouvoirs exécutif et législatif, réalisant de nombreux types de contrôles *a posteriori*, et doté également d'attributions juridictionnelles lui conférant un pouvoir de sanction des irrégularités constatées. Ce schéma diffère de celui d'autres organes nationaux de contrôle rattachés au pouvoir législatif et dépourvus d'attributions juridictionnelles, ainsi que de celui d'organes de contrôle rattachés au chef de l'État.

Les orientations internationales des juridictions financières ont un caractère pluriannuel, car les objectifs visés ne peuvent être atteints qu'après plusieurs années. Elles contribuent autant à enrichir les travaux et le développement professionnel de leurs personnels, qu'à répondre à des objectifs de politique internationale ou à des sollicitations externes.

Ces orientations sont déclinées à travers trois séries d'objectifs qui ont chacun connu des avancées substantielles en 2018.

I - Un outil pour renforcer la qualité des travaux des ISC en France et à l'étranger

Sur la scène internationale, la Cour des comptes est membre de l'organisation internationale des ISC (l'INTOSAI – *International organisation of supreme audit institutions*) et de deux de ses branches régionales : l'EUROSAI, qui regroupe les ISC européennes, et la PASAI, qui regroupe les ISC de la zone Pacifique et dont sont membres les chambres territoriales des comptes de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. La Cour est également membre du comité de contact des ISC de l'Union européenne.

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour enrichit ses travaux, conforte sa visibilité sur la scène internationale, renforce l'influence des juridictions financières et s'assure que les normes professionnelles édictées au plan international sont adaptées aux missions qui lui sont dévolues et aux textes qui les encadrent.

Dans ce cadre, les actions conduites ont visé à accroître l'échange de données et de bonnes pratiques avec les homologues étrangers de la Cour, à contribuer à la normalisation professionnelle internationale des métiers, ainsi qu'à se coordonner avec les homologues européens. Elles ont été déployées dans un cadre aussi bien bilatéral que multilatéral.

A - Un échange de bonnes pratiques apportant autant aux juridictions financières qu'à leurs partenaires

Pour les besoins des contrôles ou enquêtes, la recherche de données similaires, disponibles dans des pays étrangers comparables et traitées par les ISC de ces États, s'est fortement développée :

- dans un cadre bilatéral, sur demande à une ISC, comme par exemple les échanges intervenus entre équipes de contrôle dans le secteur des transports avec l'ISC suisse, ou encore dans le secteur de l'environnement avec l'ISC chinoise ;
- par le biais d'une enquête diligentée auprès de plusieurs ISC, comme par exemple à l'occasion des travaux de la Cour sur les réformes des administrations fiscales, en vue de la réalisation du rapport public thématique « la DGFIP, dix ans après la fusion » publié en juin 2018 ;
- ou encore par appel à contribution au sein d'un groupe multilatéral d'ISC (INTOSAI, EUROSAI, comité de contact de l'Union européenne), comme par exemple dans le cadre d'une étude menée sur les conséquences, pour les ISC, du règlement général sur la protection des données (RGPD) ou de la réalisation d'un recueil des rapports d'audit sur le chômage des jeunes à travers l'Union européenne.

La réduction des moyens de la direction générale du Trésor à l'étranger, qui contribuent également à certaines enquêtes de la Cour, conduit à compter de plus en plus sur les forces de la Cour et de ses homologues, au besoin en mobilisant directement les ambassades de France.

La coopération bilatérale « métier » a été développée avec quelques ISC de maturité comparable (*National audit office* britannique, *Bundesrechnungshof* allemand, *Corte dei Conti* italienne, *Government accountability office* américain, Contrôle fédéral des finances suisse). À titre d'illustrations, en 2018, la Cour a collaboré avec son homologue suisse afin d'améliorer ses compétences en matière d'audit informatique. Par ailleurs, le Premier président a été reçu par son homologue italien pour comparer les compétences juridictionnelles respectives de leurs institutions et évaluer leurs améliorations possibles.

Réciproquement, la Cour et les CRTC ont répondu, aussi souvent que possible, aux sollicitations externes de bonnes pratiques ou de données dont elles ont été l'objet¹⁰⁴. En effet, seuls des échanges réciproques sont à même de répondre aux besoins de chaque ISC, et donc en particulier des juridictions financières françaises. La Cour a également lancé, auprès de certaines ISC, des enquêtes pour améliorer ses connaissances et enrichir ses contrôles ou ses méthodes de gestion, sur des sujets ciblés¹⁰⁵.

En fonction des sujets prioritaires identifiés par les juridictions financières, une veille peut être organisée auprès de certaines ISC pour identifier les méthodologies et les résultats de contrôles susceptibles de les intéresser. Par ailleurs, deux magistrats ont été formés par le *National audit office* britannique à la méthodologie liée aux audits d'investigation, et quatre magistrats ont été formés à la méthodologie relative aux techniques d'auditions de justiciables par le Contrôle fédéral des finances suisse.

¹⁰⁴ Exemple d'études de comparaison internationale auxquelles la Cour a contribué en 2018 :

- Thèmes sectoriels : zones marines protégées (Malte), exonération de TVA aux exportations (Allemagne), systèmes de transport intelligent pour la circulation routière (République tchèque), politique de cyber-sécurité de l'Union européenne (Cour des comptes européenne – CCE), gestion des risques par les administrations centrales (Finlande), audit sur la santé environnementale et la pollution atmosphérique (Indonésie), audit de la politique du retour à l'emploi (Japon) ;
- Méthodes d'audit et organisation interne des ISC : systèmes de gestion des audits (Bosnie), formes alternatives d'audit (Suède), orientation sur les audits combinés (Roumanie), techniques d'audit environnemental (Indonésie), méthodes d'audit dans le domaine de la recherche et du développement (Corée du Sud), budgets basés sur les activités pour les ISC communication institutionnelle des ISC (Espagne), méthodes de programmation des travaux (CCE).

¹⁰⁵ Il s'agit notamment d'études de comparaison internationale sur :

- des thèmes d'audit de politiques ou d'organismes publics : la gestion des fonds structurels et d'investissement (FESI), la budgétisation axée sur la performance et la fiscalité du logement social ;
- des thèmes sur la gestion des ISC : les méthodes de « pédagogie renversée » pour les personnels, les nouveaux défis de la numérisation, la fonction documentaire, l'autonomie budgétaire des ISC.

B - Une normalisation internationale contribuant à promouvoir les métiers de la Cour

Par ailleurs, la Cour a poursuivi sa contribution à la normalisation professionnelle des ISC dans le monde. Ses trois priorités au sein de l'INTOSAI ont concerné sa participation au Forum des ISC à compétence juridictionnelle, au groupe de travail sur l'évaluation des politiques publiques et au groupe de travail sur la valeur et les avantages des ISC auprès des citoyens.

Créé récemment et co-présidé par la Cour des comptes française et son homologue du Chili, le Forum des ISC à compétence juridictionnelle réunit 32 membres et trois observateurs des quatre continents. Les années 2017 et 2018 ont été consacrées à la rédaction d'une norme internationale relative aux activités juridictionnelles. Cette norme, initialement rédigée par un groupe d'experts d'ISC volontaires de 12 pays membres du Forum, a été adoptée par cette instance en juillet 2018, lors d'une réunion plénière à Santiago du Chili co-présidée par le Premier président de la Cour. Cette norme, qui doit être adoptée en septembre 2019 lors du prochain congrès triennal de toutes les ISC à Moscou, est en cours de révision par la communauté internationale des ISC.

Les travaux du groupe consacré à l'évaluation des politiques publiques, que la Cour préside depuis sa création en 1992, ont abouti à un résultat majeur en 2016, avec l'adoption de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques (cf. chapitre V). À partir de ce résultat, une nouvelle orientation pour le groupe a été approuvée avec, comme première étape, un séminaire organisé par la Cour en septembre 2017 sur la combinaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives. La réunion suivante, en juin 2018, a été dédiée à l'échange de bonnes pratiques dans le secteur de la santé.

Enfin, au sein du groupe de travail sur la valeur et les avantages des ISC, cœur conceptuel de l'INTOSAI, la Cour a largement contribué à la rédaction d'un guide concernant « les relations entre les ISC et les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire », ainsi qu'à l'élaboration de guides relatifs aux politiques de communication des ISC, à leurs systèmes de contrôle qualité et à l'analyse des risques dans la programmation de leurs audits.

En 2019, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans les autres domaines à enjeu qu'elle suit depuis plusieurs années, comme le partage des connaissances et des méthodologies d'audit entre ISC, ou encore la participation aux instances mondiales de normalisation des activités d'audit au sein de l'INTOSAI. Elle reste par ailleurs très active dans le domaine des normes de comptabilité du secteur public au sein du conseil compétent, l'*IPSAS board*.

C - Des échanges professionnels qui s'intensifient au niveau européen

Les liens avec la Cour des comptes européenne (CCE) se sont renforcés au cours de l'année 2018, s'agissant aussi bien de l'exploitation des travaux de la CCE que de la concertation sur la programmation des travaux et des échanges méthodologiques.

La Cour des comptes met très régulièrement à profit, dans ses propres contrôles, les rapports que la CCE lui communique. Ces travaux sont transmis aux chambres concernées afin de les aider dans la conduite efficace de leurs missions de contrôle. Par exemple, en septembre 2018, les deuxième, quatrième et sixième chambres ont bénéficié d'un rapport de la CCE sur la qualité de l'air, intitulé *Pollution de l'air : notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée*, qui leur a apporté une base documentaire importante et pertinente pour conduire leurs travaux.

En sens inverse, la Cour française a contribué, avec 12 autres ISC, à la publication par la CCE, en juin 2018, d'un premier *compendium* de travaux consacré aux audits des politiques d'accès des jeunes à l'emploi.

Par ailleurs, la concertation concernant les programmations des contrôles des deux institutions fait l'objet d'une attention accrue. Le 11 octobre 2018, la Cour des comptes française a ainsi accueilli une délégation de membres de la CCE afin d'échanger sur les programmes de travail des deux institutions, ainsi que d'identifier des thèmes de coopération sectorielle dans des domaines aussi variés que l'environnement, la fiscalité ou encore la gestion des fonds européens.

Enfin, un programme d'échange d'auditeurs se poursuit pour permettre à des membres de la CCE de réaliser une mobilité de deux ans au sein de la Cour française et, réciproquement, à des magistrats des juridictions financières d'être détachés à la Cour de Luxembourg. L'offre de formation est également partagée : ainsi un magistrat de chambre régionale des comptes a participé à un séminaire européen organisé par l'Université de Pise et la CCE sur le thème de la transformation numérique dans les ISC.

Sur le plan multilatéral, la Cour se montre active dans le comité de contact qui rassemble les ISC de l'Union européenne : les réunions plénières de mai 2018 à Malte et d'octobre 2018 à Dubrovnik, mais aussi le séminaire organisé par la présidence autrichienne à Vienne en septembre 2018, ont convergé sur les thèmes d'une meilleure communication des ISC à l'égard des citoyens et de leur implication dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

La Cour française a aussi contribué activement aux groupes thématiques européens sur l'audit des systèmes d'information, sur l'audit des politiques budgétaires, sur la mise en œuvre de l'Agenda Europe 2020, sur la déontologie des ISC et sur l'audit des systèmes éthiques dans les organismes contrôlés.

Sur le plan des institutions de contrôle local, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) assurent, depuis 2016, la présidence du comité directeur de la coopération entre les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques en Europe (EURORAI), pour une durée de trois ans. En 2018, l'activité et le programme de travail d'EURORAI ont à nouveau été soutenus¹⁰⁶. À partir d'octobre 2018, la présidence d'EURORAI est désormais assurée, pour un an, par le président de la chambre régionale des comptes du Grand Est.

II - Des soutiens significatifs à l'égard de quelques ISC

Les juridictions financières peuvent contribuer, grâce à l'expérience accumulée et au moyen d'actions de coopération, au renforcement des capacités d'ISC en développement, dans des relations bilatérales mais également sur le plan multilatéral, au sein de l'Association des ISC ayant en commun l'usage du français (AISCCUF).

¹⁰⁶ On peut notamment signaler :

- la mise en ligne d'une édition révisée et complétée de l'étude comparative portant sur les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques d'Europe ;
- le développement du site Internet dans toutes les langues officielles d'EURORAI (français, anglais, allemand, espagnol et russe) ;
- la révision de la politique de communication interne et externe ;
- la réalisation de cinq enquêtes comparatives dont, à l'initiative de la France, une enquête consacrée à la certification des comptes publics locaux ;
- l'organisation de séminaires sur les audits relatifs à la cyber-sécurité et la sûreté de l'information à Rotterdam en avril 2018, ainsi que d'un séminaire sur les contrôles des entreprises détenues par les collectivités locales à Budapest en octobre 2018 ;
- le soutien à deux institutions membres (de Lituanie et Slovaquie) qui estimaient que certains projets de textes pouvaient être de nature à remettre en cause une partie de leur indépendance.

A - Des coopérations bilatérales sélectives, ayant pour objectif le soutien de l'ISC partenaire

Depuis 2012, la Cour des comptes ouvre, aux membres des ISC étrangères, sa session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières. À ce jour, les sessions d'accueil ont ainsi permis d'accueillir plus de cent participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie en outre sur des protocoles d'accord de coopération parfois anciens (le plus récent a été conclu en septembre 2018 avec l'Équateur, dont l'ISC souhaite renforcer ses compétences juridictionnelles selon le modèle français).

La Cour mène son action en collaboration étroite avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et, le cas échéant, avec l'opérateur Expertise France et l'Agence française de développement (AFD). Ces coopérations s'inscrivent, le plus souvent, dans le cadre de programmes d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, etc.).

À ce titre, la Cour s'investit dans des actions de jumelages, souvent financées par l'Union européenne ou les institutions financières internationales, et portant sur des thèmes aussi stratégiques que variés : le contrôle de l'exécution du budget de l'État, la certification de ses comptes, le contrôle juridictionnel, la dématérialisation des échanges de données, le contrôle qualité, l'évaluation des politiques publiques, la politique de ressources humaines et de la formation, l'organisation et les procédures. Ces appuis en profondeur concernent, en particulier, la Cour des comptes algérienne (jumelage entre 2015 et 2018), la Cour des comptes marocaine (jumelage entre 2017 et 2019), les Cours des comptes de Tunisie et d'Haïti ou encore le Bureau d'audit du Vietnam.

Certaines CRTC ultramarines ont également développé des partenariats fructueux avec les ISC de leurs zones respectives : en 2017 et 2018, par exemple, la CRC de La Réunion Mayotte a mené, avec succès, des missions de conseil auprès du Tribunal administratif du Mozambique.

En accord avec le MEAE et en relation avec l'AFD, Expertise France et les principaux bailleurs de fonds internationaux, la Cour exerce un choix sélectif des projets qu'elle soutient, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les ressources des juridictions financières.

Les critères déterminants de ce choix sont la volonté et la capacité de l'ISC concernée à se transformer, le caractère réellement porteur de son environnement institutionnel et politique, l'existence d'un financement assuré et la cohérence par rapport aux orientations de la politique étrangère de la France.

La Cour et les CRTC ont continué à accueillir, à leur demande, les délégations étrangères soucieuses de s'informer sur leur organisation et leurs travaux, tout en étant sélectives au vu du profil des délégations candidates et des retombées potentielles de telles visites. L'accueil de membres d'ISC est désormais privilégié par rapport à celui de représentants d'autres administrations.

En 2018, les juridictions financières ont ainsi accueilli 67 délégations étrangères sur le plan bilatéral, représentant 404 personnes provenant de 41 pays différents. De surcroît, les représentants de 25 autres pays ont participé à quatre réunions internationales organisées à Paris par la Cour sur différents thèmes (normalisation professionnelle, évaluation des politiques publiques, audit des politiques budgétaires des États membres de l'Union européenne et stratégie de l'Agenda Europe 2020).

**Tableau n° 19 : nombre de délégations étrangères reçues
entre 2015 et 2018**

	2015	2016	2017	2018
Nombre de délégations étrangères bilatérales reçues	35	37	55	69
Nombre d'étrangers reçus à titre bilatéral	244	239	349	404

Source : Cour des comptes

B - L'AISCCUF, une plateforme d'échange francophone dynamisée par la Cour

L'AISCCUF, créée en 1994, est membre du réseau de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et membre associé de l'INTOSAI. La Cour des comptes en assure le secrétariat général ainsi que l'animation.

Cette association a pour but de favoriser, dans chacun des 42 pays où elle est représentée et, au-delà, dans tous les pays où le français est pratiqué à une certaine échelle, l'approfondissement de l'État de droit par le renforcement de la contribution des institutions de contrôle externe à la bonne gouvernance des finances publiques.

En accord avec les objectifs fixés par l'assemblée générale de l'association en 2015, et cherchant à faciliter la transposition correcte et efficiente des normes professionnelles internationales au sein des ISC concernées, la Cour des comptes avait conçu un séminaire professionnel relatif aux enjeux des nouvelles normes dites « ISSAI », accueilli par la Cour des comptes du Sénégal en juin 2017. Les débats ont porté essentiellement sur les normes les plus fondamentales, qui touchent au cœur de métier : celles relatives à la déontologie (ISSAI 30), à l'audit de conformité (ISSAI 4000) et à l'audit de performance (ISSAI 3000).

En 2018, la Cour des comptes a organisé avec succès le premier congrès des jeunes de l'AISCCUF. Tenu à Abidjan, il a regroupé 48 « jeunes auditeurs » de moins de 45 ans et ayant moins de cinq ans d'ancienneté dans leur ISC, provenant de 22 ISC différentes. Ce congrès a permis un échange sur quatre thèmes décisifs pour les années à venir : la communication, la déontologie, les relations avec le Parlement et l'innovation au sein des ISC. La venue de « grands témoins », couplée à des ateliers participatifs et des mises en situation, a permis d'évoquer les principaux enjeux de ce thème, ainsi que de recueillir des points de vue novateurs.

Ce congrès, plébiscité par ses participants, sera réédité en 2020. En développant progressivement un réseau de jeunes auditeurs francophones, la Cour des comptes, au travers de l'AISCCUF, cherche à renforcer durablement les capacités des ISC membres.

De surcroît, recherchant une communication plus ouverte à l'ère du numérique, l'AISCCUF s'est dotée d'un nouveau site internet animé par la Cour des comptes. Son objectif est de rendre l'association plus visible auprès des citoyens, mais surtout d'améliorer sa communication interne et les échanges professionnels entre ses membres. À terme, la création d'un véritable campus virtuel francophone, proposant des formations en ligne de qualité, pourrait voir le jour.

L'assemblée générale triennale de l'Association, tenue à Niamey en novembre 2018, a arrêté le programme des années à venir, axé sur le suivi des recommandations des ISC, une communication plus adaptée autour des rapports publiés, l'ouverture aux citoyens, le contrôle de la dette publique et l'audit de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

À l'égard des ISC francophones, l'AISCUFF demeure un vecteur privilégié de relations, qui peut soutenir ou compléter les appuis bilatéraux. Les actions conduites dans ce cadre privilégient désormais les nouvelles générations de ces ISC et cherchent à les constituer en réseau. L'objectif est de cibler les efforts de formation sur les jeunes talents potentiels et de suivre ensuite leur carrière.

III - Un renouvellement du portefeuille de mandats d'auditeur externe d'organisations internationales

Le Premier président de la Cour des comptes est le commissaire aux comptes de cinq organisations internationales : l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), la Cour pénale internationale (CPI) et le Programme alimentaire mondial (PAM).

Les missions confiées aux équipes de la Cour des comptes et des CRTC consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour objet de permettre au Premier président de formuler une opinion sur la conformité des comptes annuels de chaque organisation au référentiel comptable applicable (l'équivalent de la certification des comptes de l'État ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, si nécessaire, d'observations sur le contrôle interne de l'organisation.

Parallèlement, les équipes de contrôle se livrent à l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent, à ce titre, des audits de performance et de régularité sur tout sujet concernant leur administration. Les résultats des vérifications sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées. Pour l'exercice de ces missions, la Cour applique les normes internationales d'audit (ISSAI) établies par l'INTOSAI.

Ces activités de contrôle se sont traduites par 34 missions en 2018, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye, Hambourg, Trieste) que dans leurs bureaux régionaux (Panama, Johannesburg, Le Caire, Nairobi, etc.), ce qui représente un total de 1 564 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 65 auditeurs, dont 61 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et quatre collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français.

Au total, 33 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations. En 2018, trois mandats détenus par la Cour (UNESCO, OCDE et OTICE) se sont achevés en application du principe de la rotation des auditeurs externes.

**Tableau n° 20 : nombre de rapports produits par la Cour
dans le cadre des missions de commissariat aux comptes**

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de rapports produits	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29	43	33

Source : Cour des comptes

À partir de 2019, seuls courent les mandats actuels du PAM (jusqu'en 2022) et de la CPI (jusqu'en 2020). L'action de la Cour vise à renouveler et à étoffer ce portefeuille (de quatre à six mandats) pour :

- conserver et développer l'expérience, acquise depuis 20 ans dans ce domaine, au-dessus d'une taille critique ;
- prolonger le rôle de la Cour comme contrôleur de l'utilisation des fonds que la France dédie à ces organisations ;
- demeurer au niveau des grandes ISC capables d'assumer de telles missions ;
- offrir aux personnels de contrôle des activités internationales professionnellement stimulantes, qui développent en outre leurs compétences linguistiques et leur capacité d'adaptation dans un environnement complexe, étranger et multiculturel.

Des campagnes de candidatures auprès de grandes organisations internationales seront assurées avec le soutien du MEAE et des représentations diplomatiques, tout en mobilisant au besoin les relations entretenues avec d'autres ISC.

Annexes

1. Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes

Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (1/2)									
	Régions		Départements		Communes		Intercommunalités (EPCI) et syndicats mixtes		
	Nombre d'organismes	Masses financière (en €)	Nombre d'organismes	Masses financière (en €)	Nombre d'organismes	Masses financière (en €)	Nombre d'organismes	Masses financière (en €)	
Masse financière 2017									
Grand Est	1	2 665 592 872	10	5 531 451 297	178	3 570 706 011	540	3 810 224 574	
Nouvelle-Aquitaine	1	2 617 933 186	12	6 401 870 454	189	3 632 492 261	879	4 747 310 321	
Auvergne-Rhône-Alpes	1	3 399 692 294	13	9 672 919 932	266	5 819 512 031	966	5 245 902 995	
Bourgogne-Franche-Comté	1	1 301 127 130	8	3 016 484 667	76	1 561 161 004	403	2 041 458 016	
Bretagne	1	1 264 519 150	4	3 190 535 478	133	2 167 119 066	184	2 469 232 215	
Centre - Val de Loire	1	1 231 500 826	6	2 705 917 232	78	1 700 929 118	362	1 959 168 913	
Corse	1	701 733 334	2	471 835 749	9	215 919 902	16	33 217 972	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	2	3 787 547 772	8	12 883 087 877	367	21 200 568 975	575	12 371 669 667	
Occitanie	1	2 580 891 086	13	7 174 713 533	199	4 452 995 624	812	6 107 934 142	
Hauts-de-France	1	2 939 691 323	5	6 452 555 733	222	4 626 595 616	468	5 429 391 260	
Normandie	1	1 410 773 859	5	3 588 185 890	101	2 308 110 438	325	3 719 744 880	
Pays de la Loire	1	1 529 292 361	5	3 475 475 441	142	2 877 188 437	420	3 539 661 118	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	2 209 466 741	6	5 842 406 665	167	6 834 838 685	345	5 130 116 800	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	1 445 679 724	1	721 006 227	55	1 317 074 866	31	656 767 003	
La Réunion, Mayotte	1	787 822 018	2	1 905 922 877	41	1 425 830 346	24	628 175 083	
Nouvelle-Calédonie	4	2 663 104 310	0		33	445 930 018	13	62 249 328	
Polynésie française	1	1 500 498 163	0		48	328 499 653	14	30 925 372	
TOTAL	25	34036866149	100	73 034 369 053	2 304	64 485 472 051	6 377	57 983 149 660	

Masse financière = recettes de fonctionnement

Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (2/2)									
	OPH et GIP soumis à comptabilité publique		EPLÉ et assimilés		EPCC		Autres (EPMS, EPIC, CDG, SDIS...)		
	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	
<i>Masses financières 2017</i>									
Grand Est	29	132 716 793	56	251 113 805	9	36 242 890	446	7 790 384 588	
Nouvelle-Aquitaine	31	509 824 527	53	303 617 094	10	18 532 119	451	1 572 450 480	
Auvergne-Rhône-Alpes	37	425 551 508	74	448 961 256	12	71 171 443	500	2 304 110 159	
Bourgogne-Franche-Comté	21	220 748 624	33	206 179 232	6	16 439 023	160	67 972 745	
Bretagne	27	273 052 277	14	141 804 832	12	29 070 615	438	1 273 256 697	
Centre - Val de Loire	23	493 290 663	16	128 075 682	6	27 228 993	146	615 713 087	
Corse	5	34 845 062	3	16 089 897	0		84	3 261 666 703	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	62	2 366 838 538	65	433 620 417	5	12 595 370	723	4 131 640 168	
Occitanie	46	351 438 338	47	268 042 024	5	23 529 525	395	1 759 630 303	
Hauts-de-France	11	101 315 447	41	284 437 845	15	65 699 937	405	1 706 289 006	
Normandie	26	51 458 389	32	178 529 784	11	41 162 694	395	1 123 182 336	
Pays de la Loire	18	101 568 982	24	158 260 709	9	38 862 428	316	5 284 854 449	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21	281 335 943	36	300 826 598	2	13 628 106	403	2 214 344 187	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	7 287 253	21	75 322 014	2	6 970 129	133	320 144 550	
La Réunion, Mayotte	2	6 299 250	12	102 048 161	0		82	373 671 211	
Nouvelle-Calédonie	4	6 202 605	43	30 511 649	0		48	1 135 754 260	
Polynésie française	1	45 564 109	37	28 437 836	0		34	343 649 177	
TOTAL	369	5 409 338 307	607	3 355 878 834	104	401 133 272	5 159	35 278 714 105	

Masses financières = recettes de fonctionnement

	SEM & SPL		Associations		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2017</i>						
Grand Est	1	23 774 956	2	4 807 430		
Nouvelle-Aquitaine	3	43 586 229	4	25 000 000	3	81 075 000
Auvergne-Rhône-Alpes	2	16 023 091	2	11 535 804	0	0
Bourgogne-Franche-Comté	1	2 350 386	1	2 537 524	1	7 391 895
Bretagne	5	79 040 282	4	9 795 819	1	
Centre - Val de Loire	0		0		0	
Corse	0		1		0	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4	946 884 442	5	28 144 860	2	42 594 387
Occitanie	2	14 397 148	0		1	69 501 203
Hauts-de-France	3	5 948 000	10	21 481 792	1	-
Normandie	2	71 687 022	2	2 384 883	1	11 937 385
Pays de la Loire	1	30 180 557	2	7 695 039	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	1 550 225	0		0	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin			4			
La Réunion, Mayotte	2	421 500 000	3	51 201 123	0	
Nouvelle-Calédonie	0		3	68 353 554	2	49 876 009
Polynésie française	0		0		0	
TOTAL	28	1 656 922 338	43	232 937 828	12	262 375 879

Masse financière = recettes de fonctionnement

**2. Établissements publics nationaux soumis
au contrôle des chambres régionales
et territoires des comptes
par délégation de la Cour**

Établissements publics nationaux soumis au contrôle par délégation						
	CCI et CMA		EPS		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2017</i>						
Grand Est	26	90 954 428	89	6 589 875 348	13	246 332 282
Nouvelle-Aquitaine	28	500 000 000	86	6 584 417 069	35	89 449 153
Auvergne-Rhône-Alpes	27	402 563 000	121	9 268 593 488	11	151 933 902
Bourgogne-Franche-Comté	12	180 709 894	63	4 105 410 719	2	6 108 125
Bretagne	13	289 453 000	46	4 212 922 642	34	144 741 288
Centre - Val de Loire	14	110 987 011	44	3 226 633 819	16	31 770 881
Corse	4	0	7	371 327 841	0	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	15	133 073 446	56	14 652 052 064	34	794 111 540
Occitanie	31	320 291 749	106	6 477 834 415	6	24 953 949
Hauts-de-France	5	33 933 519	80	7 722 437 936	37	218 293 485
Normandie	12	53 209 015	58	4 348 346 301	18	74 953 769
Pays de la Loire	7	121 455 201	52	4 144 879 821	25	152 377 033
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	469 815 067	59	5 327 390 772	16	210 517 199
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	105 724 357	21	1 577 847 550	3	46 584 966
La Réunion, Mayotte	4		5	1 140 337 469	33	46 277 602
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0
Polynésie française	0		0		0	
TOTAL	222	2 812 169 687	893	79 750 307 255	283	2 238 405 175

Masse financière = recettes de fonctionnement

3. Données d'activité 2018 des chambres régionales et territoriales des comptes

1 - Contrôle budgétaire – saisines et avis

Contrôle budgétaire - Saisines et avis											
	Nombre de saisines	Nombre d'avis									
		L. 1612-2	L. 1612-5	L. 1612-12	L. 1612-14	L. 1612-15	Marchés publics	DSP	EPS	Autres	Nombre d'avis*
	38	14	12	5	2	12				1	44
Grand Est											
Nouvelle-Aquitaine	33	9	12	5	4	9				1*	40
Auvergne-Rhône-Alpes	73	8	18	3	11	41					81
Bourgogne-Franche-Comté	36	10	11	4	5	11	0	0	0	1	42
Bretagne	12	2		2		7					11
Centre - Val de Loire	13	4	4	2	1	3	0	0	1	1	16
Corse		0	2	0	1	5	0	0	0	0	9
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	29	5	12	3	2	8	0	0	0	0	30
Occitanie	42	19	8	11	4	9				1	46
Hauts-de-France	47	17	9	7	7	4				4	48
Normandie	22	3	7	5	4	3	0	0	0	0	19
Pays de la Loire	14	4	0	7	1	2	0	0	0	0	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19	3	4	0	5	11	0	1	0	2	26
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	131	4	17	4	43	55				1	124
La Réunion, Mayotte	20	1	2		6	3					12
Nouvelle-Calédonie	8	3	1	2	2						8
Polynésie française	5	1	4	2							7
TOTAL	542	107	123	62	98	183	0	1	1	11	577

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

2 - Activité juridictionnelle

Activité juridictionnelle (1/2)												
	Nombre de jugements notifiés			Nombre de débits notifiés			Montant des débits prononcés en €			Nombre de cas de mise à charge de sommes non rémissibles		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Grand Est	13	19***		14	13		647564,03	777372,66		5	8	
Nouvelle-Aquitaine	34	42*	30	27	26	26	3003664	785788	2541898	13	22	21
Auvergne-Rhône-Alpes	91	60	39	207	82	69	2512004	2119340	868565	26	19	6
Bourgogne-Franche-Comté	41	20	13	8	23	22	110164	976776,49	238674,34	1	4	5
Bretagne	15	16	11	36	26	38	258311	342640,05	563553,52	4	7	4
Centre - Val de Loire	13	14		17	24		98162,62	166538,91		4	12	
Corse	16	12	2	16	43	4	165059	1564207	25951	3	0	2
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	41	32	36	66	76	139	3890718	690182	5322289	14	8	8
Occitanie	24	49	30	24	17	17	844890,25	588070,14	522180,31	52	12	9
Hauts-de-France	45	33	37	78	54	59	1148743,6	1904049,83	613151,74	18	16	9
Normandie	20	17	22	25	22	28	980947,78	614734,76	415450,11	7	9	5
Pays de la Loire	12	23	18	16	38	37	80120,36	448668,65	447338,92	4	7	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	67	44	39	76	100	58	1438713	3201482	2842849,47	48	23	12
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	18	18	15	31	30	24	6113470,91	1736775,55	1848620,73	6	13	11
La Réunion, Mayotte	4	6	4	8	0	3	216465	0	87694	4	5	1
Nouvelle-Calédonie	3	6	0	3	5	0	182183	407156,91	0	s.o.	s.o.	0
Polynésie française	2	5	4	3	10	4	15978,31	714371,4	1323826,3	s.o.	s.o.	s.o.
TOTAL	459	355	300	655	589	528	21707158,86	17038154,35	17662042,44	209	165	

Activité juridictionnelle (2/2)										
	Montant des sommes non rémissibles en €			Nombre d'ordonnances notifiées			Nombre de réquisitoires notifiés			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
Grand Est	1078	1162		32	57		19	22		
Nouvelle-Aquitaine	2403	12234	4034	1075	226	326	17	50	20	
Auvergne-Rhône-Alpes	4052	3119	923	165	173	143	30	46	41	
Bourgogne-Franche-Comté	132	473,5	503,33	60	87	54	15	10	16	
Bretagne	846	1215,5	328	67	60	45	17	15	8	
Centre - Val de Loire	747	2494,05		38	56		12	12		
Corse	364	0	531	24	13	28	10	2	2	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4952	1752	1819	38	46	51	39	38	46	
Occitanie	11967,5	1989	1684,75	106	97	115	13	15	22	
Hauts-de-France	4316	3888	2990,5	102	226	158	30	34	31	
Normandie	1073,44	1841,25	689	90	93	66	22	17	21	
Pays de la Loire	1521	1627,5	0	98	95	84	17	22	23	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9784	2364	1681,26	128	148	108	52	33	34	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	4616	1266	2548	38	11	21	21	12	14	
La Réunion, Mayotte	850	410	50	44	54	78	2	5	5	
Nouvelle-Calédonie	s.o.	s.o.	0	27	28	7	2	3	0	
Polynésie française	s.o.	s.o.	s.o.	11	5	18	1	4	6	
TOTAL	48701,94	35835,8	17781,84	2143	1475	1302	319	340	289	

3 - Examen de la gestion

Examen de la gestion									
	Nombre de ROP notifiés	Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés)					Délai moyen entre la notification du contrôle et la notification du ROD1* - en jours	Auditions	
		Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux par délégation	Autres	Total		à la demande de la chambre	à la demande du contrôle
Grand Est	34	19	10	1	13	43	522	1	
Nouvelle-Aquitaine	75	28	21	9	8	66	459	12	
Auvergne-Rhône-Alpes	59	31	16	2	13	62	462	0	19
Bourgogne-Franche-Comté	26	7	7	2	7	23	590	0	4
Bretagne	39	15	10	1	9	35	442	0	2
Centre - Val de Loire	22	24	3	3	4	34	544	0	2
Corse	6	2	7	0	2	11	477	0	1
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	53	33	10	7	6	56	477	0	15
Occitanie	64	34	24	7	4	69	439	14	
Hauts-de-France	68	34	18	4	15	71	343	0	17
Normandie	37	26	8	5	6	45	379	2	1
Pays de la Loire	40	16	8	4	6	34	431	0	6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	20	5	3	4	32	540	0	6
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	4	3		3	10	550		1
La Réunion, Mayotte	25	9	5	2	6	22	354		
Nouvelle-Calédonie	7	5	2	1		8	323	2	
Polynésie française	12	5	7	0		12	278	0	0
TOTAL (ou moyenne)	604	312	164	51	106	633	448	18	87

* Donnée identique à l'indicateur de performance du programme 164

4 - Communication

Communications (1/2)												
Communications administratives - R. 243-18 al. 1 et al. 2 CJF2						Communications au procureur de la République – R. 241-3 al. 1 CJF						
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total		
	1	2		3	6							
Grand Est	23	15	2	40	4	3	1	3	11	0		
Nouvelle-Aquitaine	21	1	14	56	2	0	1	9	12	0		
Auvergne-Rhône-Alpes	8	7	4	6	25	1	1	0	1	3		
Bourgogne-Franche-Comté	4	2		1	7	0	0	1	1	2		
Bretagne	6	3	5	1	15	2	0	0	0	2		
Centre - Val de Loire	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1		
Corse	6	5	2	3	16	4	1	0	1	6		
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	7	5	2		14		2		1	3		
Occitanie	10	11		3	24	3			1	4		
Hauts-de-France	5	1	2	4	12	4	1	0	0	5		
Normandie	21	1	6	20	48	3	2	1	1	7		
Pays de la Loire	3	3	5	0	11	2	1	0	0	3		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	1		1	8	1				1		
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	6	2		2	10	11	6	1	6	24		
La Réunion, Mayotte		1										
Nouvelle-Calédonie		1										
Polynésie française												
TOTAL	127	62	42	140	203	34	16	15	36	61		

	Communications (2/2)				
	Déférés à la CDBF - R. 241-3 al. 2 CJF				
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total
Grand Est					
Nouvelle-Aquitaine	0	0	0	0	0
Auvergne-Rhône-Alpes	0	0	2	2	4
Bourgogne-Franche-Comté	0	0	0	0	0
Bretagne				1	1
Centre Val-de-Loire	0	0	0	0	0
Corse	0	1	0	0	1
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	1	1	1	1	4
Occitanie	1				1
Hauts-de-France					
Normandie	0	0	0	0	0
Pays de la Loire	0	0	0	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0	0
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin					
La Réunion, Mayotte	1		1		2
Nouvelle-Calédonie					
Polynésie française					
TOTAL	3	2	4	4	13

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative
N° 615190040-000119 – Dépôt légal : janvier 2019



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

