

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2020

Tome I

Finances, politiques et gestion publiques

Sommaire

Délibéré	9
Formations et rapporteurs	13
Introduction générale.....	19
Première partie Finances, politiques et gestion publiques.....	33
Introduction.....	35
La situation des finances publiques	41
<i>La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2020)</i>	<i>43</i>
Réponse	69
Les politiques publiques	73
<i>1 Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre.....</i>	<i>75</i>
Réponses.....	91
<i>2 L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients</i>	<i>95</i>
Réponses.....	119
<i>3 Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre.....</i>	<i>131</i>
Réponses.....	151
<i>4 Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite.....</i>	<i>157</i>
Réponse	179
L'action publique dans les territoires.....	183
<i>1 La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager</i>	<i>185</i>
Réponses.....	207
<i>2 Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles.....</i>	<i>233</i>
Réponses.....	255
<i>3 Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées.....</i>	<i>297</i>
Réponses.....	317

<i>4 Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire</i>	<i>339</i>
Réponses.....	365
La gestion publique	377
<i>1 Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre</i>	<i>379</i>
Réponses.....	405
<i>2 Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer.....</i>	<i>413</i>
Réponses.....	437
<i>3 L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser</i>	<i>455</i>
Réponses.....	477
<i>4 La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre.....</i>	<i>503</i>
Réponses.....	527

Missions, principes et méthodes

Les juridictions financières, c'est-à-dire la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ont pour mission fondamentale de **s'assurer du bon emploi de l'argent public**.

Créée en 1807, la Cour des comptes 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* ».

Quant aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), elles ont été créées par la loi du 2 mars 1982 et lors de la nouvelle classification juridique des collectivités territoriales d'outre-mer, dans le cadre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En contrepartie de l'autonomie financière accordée aux communes, départements, régions et collectivités d'outre-mer par le premier acte de la décentralisation, le législateur a prévu un contrôle *a posteriori* de leurs comptes et de leur gestion par les CRTC. Elles sont 13 en métropole et 10 en outre-mer réparties sur quatre sites.

Les juridictions financières ont ainsi pour missions essentielles : de **s'assurer de la régularité des opérations** réalisées avec les deniers publics ; de **rapporter les résultats de l'action publique** à ses objectifs et aux moyens consacrés pour les atteindre ; de **mettre en lumière à la fois les situations de gaspillage et les pratiques efficaces** de gestion ; de **proposer des recommandations** utiles aux décideurs et, d'une manière générale, d'**informer le citoyen** de l'usage qui est fait de l'argent public.

*
**

Les juridictions financières exercent leurs missions dans le cadre de **règles et procédures qui garantissent l'indépendance et la crédibilité des constats et des recommandations** qu'elles formulent. Trois principes fondamentaux gouvernent en effet la réalisation de leurs travaux.

D'abord, **l'indépendance**, qui se traduit, outre par l'inamovibilité statutaire des magistrats, par une triple liberté : liberté de programmation de leurs travaux et du choix de leurs contrôles et de leurs enquêtes ; liberté pour l'adoption de leurs observations et recommandations ; liberté éditoriale dans leurs publications.

Le programme des travaux de chaque juridiction financière est arrêté chaque année par son président, après avis du parquet. Il repose sur des priorités stratégiques librement déterminées par la juridiction, en fonction des risques et des enjeux qu'elle a identifiés : maîtrise des risques d'atteinte à la régularité et à la probité ; modernisation et performance de la gestion publique ; efficacité des politiques publiques à forts enjeux.

Ensuite, **la collégialité** : une production des juridictions financières n'est jamais l'œuvre d'un seul magistrat mais toujours l'aboutissement d'un travail collectif de leurs membres. 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 examinés et délibérés de façon collégiale.

Par le croisement des points de vue qu'ils permettent, les délibérés garantissent l'objectivité et la neutralité des analyses, constats et propositions adoptés par les juridictions financières. Par ailleurs, à la Cour, 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.

Enfin, **la contradiction** : toutes les constatations, appréciations et recommandations 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 réponses reçues et, s'ils en formulent la demande, après audition des responsables. Dans les rapports publics autres que ceux demandés par le Parlement ou le Gouvernement, ces réponses accompagnent toujours le texte du rapport.

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

*
**

Les chambres régionales et territoriales des comptes publient tous leurs rapports définitifs, après transmission aux responsables concernés et présentation aux assemblées délibérantes des collectivités et organismes contrôlés.

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

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. 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, tout ou partie des conseillers maîtres et des conseillers maîtres en service extraordinaire.

Dans ce cadre, 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 2020**.

Quoiqu'un nombre croissant de leurs 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 chambres de la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, ou encore par les formations interjuridictions**.

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 2020.

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 chapitre. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Didier Migaud, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Perrot, Gautier, Barbé, Tournier, Mme Darragon, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Martin, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. De Gaulle, Guibert, Guaino, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Zerah, Moscovici, Le Méné, Ory-Lavollée, Antoine, Guérault, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Frenzt, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Glimet, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, de La Guéronnière, Brunner, Albertini, Guillot, Berthomier, Potton, Vallernaud, Mme Périn, MM. Saudubray, Rolland, Cabourdin, M. Chatelain, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, M. Basset, Mme Faugère, MM. Rocca, Appia, Homé, de Combles des Nayves, Samaran, Dubois, Fialon, Chailland, Mmes Toraille, Latourmarie-Willems, M. Giannesini, Mmes Hamayon, Mondoloni, MM. Bouvard, Levionnois, de Puylaroque, Mme Thibault, M. Duboscq, Mme Dokhelar, MM. Lejeune, Feltesse, Sciacaluga, Mme de Mazières, MM. Carcagno, Advielle, Montarnal, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Michelet, Duguépéroux, Champomier, Houdebine, Bonnaud, Mme Deletang, conseillers maîtres, MM. Corbin de Mangoux, Margueron, Jau, Guégano, Bouvier, Mme Prost, MM. Carnot, Baert, Pelé, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en leur rapport, Mme Pappalardo, Rapporteuse générale, ou M. Racine, conseiller maître, assistés, selon les textes examinés, de MM. Laboureix, Berthomier, Viola, Vallernaud, Guédon, de Combles de Nayves, Le Méné, Martin, Monteils, Basset, Ory-Lavollée, Perrot, Glimet, Mme Latare, M. Lair, Mme Toraille, MM. Clément, Champomier, Cabourdin, Boullanger, Mme Thibault, MM. Barbé, Gautier, conseillers maîtres, MM. Carnot, Guégano, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bergogne, M. Delmas, conseillers référendaires, présidents de chambre régionale des comptes, M. Bourquard, Mme Prévost-Mouttalib, MM. Péhau, Beauviche, Mme Julien-Hiebel, M. Resplandy-Bernard, Mmes Delpech, Fau, Turpin, conseillers référendaires, MM. Barbaste, Richard, présidents de section de chambre régionale des comptes, Mme Talpain, M. Martin, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Lesquoy, conseiller de chambre régionale des comptes, Mme Fichen, M. Gareau, auditeurs, MM. Borgy, Moreau de Saint Martin, Charrier, Mmes Duchêne, Guillot, Blanc-Jeanjean, Duhamel-Fouet, Garraud-Urruty, Chambellan le Levier, Hélouet, MM. Delanoé, Le Mercier, Démaret, Mme Bouquet, rapporteurs extérieurs ;
- en ses observations, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale.

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, Mmes Pittet, 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 :

- Mme Pappalardo, Rapporteuse générale, pour les chapitres intitulés *Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre ; Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre ; Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer ; La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer ;*
- M. Rabaté, conseiller maître, pour le chapitre relatif à *La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre ;*

- Mme Thibault, conseillère maître, MM. Corbin de Mangoux, Jau, Bouvier, conseillers maîtres en service extraordinaire, pour le chapitre intitulé *Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures*.

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

Fait à la Cour, le 21 janvier 2020.

Formations et rapporteurs

La préparation des 22 chapitres rassemblés dans le présent rapport a été assurée, sous la coordination de la rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, par :

- les six chambres de la Cour des comptes, présidées par Mme Moati, M. Morin, M. Andréani, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre ;
- les chambres régionales des comptes :
 - Corse, présidée par M. Delmas ;
 - Bretagne, présidée par Mme Bergogne ;
- deux formations interjuridictions (communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes), présidées par M. Monteils, président de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, et M. Martin, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France.

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, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, M. Andréani, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les magistrats¹ et rapporteurs extérieurs² de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes dont les noms suivent ont contribué, en qualité de rapporteurs, au présent rapport³ :

PREMIERE PARTIE :	
Finances, politiques et gestion publiques	
La situation des finances publiques	
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2020)	Rapporteurs : Nicolas Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, Vianney Bourquard, conseiller référendaire, Vladimir Borgy, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jean-Pierre Laboureix, conseiller maître, président de section
Les politiques publiques	
1. Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre	Rapporteurs : Pierre-Yves Duwoye, conseiller maître, Louis Moreau de Saint-Martin, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Denis Berthomier, conseiller maître
2. L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients	Rapporteurs : Céline Prévost-Mouttalib, conseillère référendaire, Geoffroy Charrier, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section

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 chapitres du présent rapport, qui synthétisent les résultats de ces travaux. Les contre-rapporteurs sont chargés notamment de veiller à la qualité des travaux.

3. Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre	Rapporteurs : Louis Valleraud, conseiller maître, président de section, Nicolas Péhau, conseiller référendaire Contre-rapporteur : Didier Guédon, conseiller maître
4. Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite	Rapporteurs : Dominique de Combles de Nayves, conseiller maître, Sandrine Duchêne, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Jean-Marie Le Méné, conseiller maître
L'action publique dans les territoires	
1. La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager	Présidente : Sophie Bergogne, conseillère référendaire, présidente de chambre régionale des comptes Rapporteuses : Brigitte Talpain, première conseillère de chambre régionale des comptes, Francine Dosseh, présidente de section de chambre régionale des comptes
2. Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles	Président : Christian Martin, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteurs : Patrick Barbaste, président de section de chambre régionale des comptes, Guillaume Lesquoy, conseiller de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Bertrand Beauviche, conseiller référendaire
3. Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées	Président : Jean-François Monteils, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : William Richard, président de section de chambre régionale des comptes Contre-rapporteur : Jacques Basset, conseiller maître
4. Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire	Président : Jacques Delmas, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes Rapporteur : Jan Martin, premier conseiller de chambre régionale des comptes

La gestion publique	
1. Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre	Rapporteuses : Claire Guillot, Alexandra Blanc-Jeanjean, rapporteuses extérieures Contre-rapporteur : Bruno Ory-Lavollée, conseiller maître
2. Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer	Rapporteuse : Virginie Duhamel-Fouet, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Jean-Yves Perrot, conseiller maître
3. L'École Polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser	Rapporteuses : Catherine Julien-Hiebel, conseillère référendaire, Coralie Garraud-Urruty, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Emmanuel Glimet, conseiller maître
4. La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre	Rapporteurs : Yves Guégano, conseiller maître en service extraordinaire, Chantal Chambellan le Levier, Agnès Clancier, rapporteuses extérieures Contre-rapporteuse : Martine Latare, conseillère maître, présidente de section
DEUXIEME PARTIE :	
Le numérique au service de la transformation de l'action publique	
L'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers	
1. Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures	Rapporteurs : Jean-Michel Lair, conseiller maître, Alain Resplandy-Bernard, conseiller référendaire, Gwladys de Castries, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Sylvie Toraille, conseillère maître
2. La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer	Rapporteuse : Nejma Monkachi, rapporteure extérieure Contre-rapporteuse : Marie Pittet, conseillère maître
3. Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique	Rapporteurs : Ali Saïb, conseiller maître, Clélia Delpech, conseillère référendaire, Anne Fichen, auditrice Contre-rapporteur : Didier Selles, conseiller maître

Les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics	
1. Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants	Rapporteuses : Laure Fau, conseillère référendaire, Laëtitia Hérouet, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Michel Clément, conseiller maître
2. La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser	Rapporteurs : Jean-Michel Champomier, conseiller maître, Romain Gareau, auditeur, Aurélie Castel, rapporteure extérieure Contre-rapporteur : Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître
3. Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter	Rapporteur : Stéphane Delanoë, rapporteur extérieur Contre-rapporteuse : Marie Pittet, conseillère maître
Les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique	
1. Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers	Rapporteurs : Karine Turpin, conseillère référendaire, Hervé Boullanger, conseiller maître Contre-rapporteuse : Sophie Thibault, conseillère maître
2. Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse	Rapporteur : Laurent Le Mercier, rapporteur extérieur Contre-rapporteur : André Barbé, conseiller maître, président de section
3. Les infrastructures numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire	Rapporteurs : François Démaret, Elodie Bouquet, rapporteurs extérieurs Contre-rapporteur : Louis Gautier, conseiller maître

Introduction générale

Comme chaque année, le rapport public annuel présente à la fois un échantillon des travaux des juridictions financières, qui constitue une illustration de leur activité, mais aussi des informations sur la mise en œuvre de leurs recommandations, qui est suivie et mesurée à l'aide d'un indicateur spécifique (I). Cette année, le rapport annuel présente aussi plusieurs particularités et son architecture a été modifiée (II).

I - Un rapport public annuel qui reflète l'activité des juridictions financières

À l'origine, en 1832, et pendant de nombreuses années, le rapport public annuel était le seul rapport publié par la Cour des comptes. Aujourd'hui, dans un souci grandissant de transparence et de communication directe avec les citoyens, la Cour rend publique une grande partie de ses travaux, les chambres régionales et territoriales en ayant publié, dès l'origine, l'intégralité.

Il est accompagné d'un **rapport d'activité** qui permet d'avoir une vue d'ensemble des travaux des juridictions financières pendant l'année de son élaboration ainsi que des moyens qui ont été mis en œuvre pour les réaliser.

Le rapport public annuel donne, par nature, une image certes partielle de cette activité mais on y retrouve à la fois la **diversité des travaux** et les **grands thèmes des publications de l'année**, qu'il s'agisse du thème récurrent du redressement des finances publiques ou de sujets d'actualité.

A - Des travaux concernant l'ensemble des acteurs publics

Le rapport annuel propose un échantillon des travaux des juridictions financières qui permet de montrer la richesse et les spécificités de leur activité.

Il met notamment en valeur le fait que **tous les types d'acteurs publics**, même, le cas échéant, des organismes de statut privé participant à l'action publique, sont contrôlés et que leurs résultats, bons ou mauvais, sont susceptibles d'être révélés à tous. Chaque responsable de l'action publique peut ainsi être mis en situation de rendre compte de son action.

Le présent rapport annuel restitue le résultat à la fois d'enquêtes concernant **l'État et les services de différents ministères** (ministères en charge du budget, bien sûr, mais aussi de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'intérieur, de la défense, de l'agriculture, de la transition écologique, des transports, du logement, de l'emploi, de la santé, etc.), mais également de contrôles qui ont concerné des **collectivités territoriales** : les régions dans le cas du chapitre concernant les aéroports bretons ; les départements et les communes pour ceux sur la restauration collective et les abattoirs ; la collectivité territoriale de Corse pour le chapitre consacré aux agences et offices de Corse.

Les **autres personnes publiques** sont également l'objet des travaux des juridictions financières, comme l'illustrent les chapitres consacrés à l'École polytechnique ou à Pôle emploi.

Enfin, dans plusieurs chapitres, des **organismes privés** sont concernés : soit en association avec des acteurs publics, comme les organismes HLM dans le cas de la numérisation de la demande de logement social ou les sociétés de classification habilitées en matière de contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages ; soit au titre de leur seule responsabilité, qu'il s'agisse des éco-organismes en matière de recyclage, de l'Agirc-Arrco en matière de retraite complémentaire ou de l'ordre des pharmaciens en charge du dossier pharmaceutique.

B - Une préoccupation récurrente pour l'équilibre et le bon usage des finances publiques

Si le rapport public annuel donne une bonne illustration de la diversité des travaux des juridictions financières, il reflète aussi les thèmes forts traités à travers les nombreux rapports publiés tout au long de l'année 2019 et de leurs spécificités.

1 - En 2019, un effort d'anticipation pour faciliter le travail du Parlement

Comme chaque année, à travers les rapports qu'elle doit adresser au Gouvernement et au Parlement, la Cour a analysé, en mai 2019, la manière dont le budget de l'État a été financé et exécuté en 2018.

Elle a ensuite procédé à une analyse, en juin, de la situation d'ensemble, pour 2018 et 2019, des finances publiques, c'est-à-dire de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale, ainsi que de leurs perspectives d'évolution. Ces travaux sont complétés par un rapport consacré chaque année aux finances publiques locales (en septembre) et un rapport portant sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS – en octobre).

L'exercice 2019 a été marqué par un effort particulier de la Cour pour mettre à disposition du Parlement **de manière anticipée** les informations sur l'état des finances des collectivités locales et de la sécurité sociale avec deux nouveaux rapports, publiés dès juin 2019, portant sur ces deux sujets.

Dans le prolongement de ces travaux, le premier chapitre du présent rapport annuel présente la situation et les perspectives des finances publiques à partir des informations disponibles à la fin du mois de janvier 2020.

2 - Des analyses approfondies sur la fraude et les fonds européens

Parallèlement à ces analyses « classiques », l'accent a été mis en 2019 sur l'**optimisation des recettes**, à travers un rapport demandé par le Gouvernement sur la **fraude** aux prélèvements obligatoires⁴, mais aussi plusieurs publications consacrées à la fiscalité, notamment sur les « **niches sociales** » (chapitre du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale)⁵, les dépenses fiscales en matière de logement (rapport au Parlement)⁶ et les taxes à faible rendement (référé)⁷.

⁴ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, communication au Premier ministre, décembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ Cour des comptes, « Les "niches sociales" : des dispositifs dynamiques et insuffisamment encadrés, une rationalisation à engager », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶ Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷ Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Par ailleurs, en cette année d'élections européennes, plusieurs rapports ont été consacrés aux **fonds européens**, dont la mauvaise gestion peut conduire à ne pas se voir rembourser par l'Union européenne des crédits mal alloués. Il s'est notamment agi d'un rapport au Parlement sur le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement⁸ et de deux référés sur les aides directes du Fonds européen agricole de garantie⁹ et sur la gestion des crédits du Fonds social européen¹⁰.

3 - Une priorité à la performance des dépenses publiques

La préoccupation constante des juridictions financières est de veiller au respect de la trajectoire de redressement fixée par les lois de programmation des finances publiques et au respect des engagements européens. Elle est aussi de mesurer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et d'**améliorer la performance de l'action publique**.

C'est l'objectif notamment des publications consacrées, en 2019, à l'aide à la pierre¹¹, à l'allocation aux adultes handicapés¹², au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours¹³, etc. C'est aussi celui de plusieurs chapitres du présent rapport annuel, notamment sur les aides personnelles au logement ou les services communaux de la restauration collective.

C'est enfin un des deux objectifs de la transformation de l'action publique par le **développement du numérique** et une des raisons pour lesquelles ce sujet a été choisi comme thème transversal de ce rapport annuel.

⁸ Cour des comptes, *Le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹ Cour des comptes, *Les aides directes du Fonds européen agricole de garantie (Feaga)*, référé, janvier 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰ Cour des comptes, *La gestion des crédits du Fonds social européen*, référé, septembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹ Cour des comptes, *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés*, référé, août 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹² Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³ Cour des comptes, *Les personnels des SDIS et de la sécurité civile*, rapport public thématique, La Documentation française, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

C - Des travaux des juridictions financières au cœur de l'actualité

Si l'état des finances publiques et la bonne utilisation des impôts des Français constituent un « fil rouge » des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales, le choix des thèmes d'enquête et de contrôle vise aussi à traiter des sujets qui correspondent souvent aux priorités de l'actualité, qu'il s'agisse de thèmes de la vie quotidienne ou de réformes en préparation. Cela a été particulièrement le cas en 2019 et le présent rapport annuel en est aussi un bon exemple.

1 - Une attention forte portée aux préoccupations quotidiennes des Français

Les publications des juridictions financières en 2019 ont été, dans de nombreux cas, consacrées à des sujets de la vie quotidienne des Français.

Le **logement** a ainsi fait l'objet de plusieurs publications consacrées notamment aux aides à la pierre, aux dépenses fiscales, à la mise en œuvre de cette politique sur le terrain par les services déconcentrés de l'État ainsi qu'au logement social, à travers la caisse de garantie du logement locatif social et l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)¹⁴. Ce sujet est à nouveau traité dans deux chapitres de ce rapport annuel consacrés aux aides personnelles au logement et à la numérisation de la demande de logement social.

La **santé** a également donné lieu à plusieurs publications, notamment à l'analyse des moyens et des méthodes de traitement ou de lutte contre certaines maladies. C'est ainsi qu'en 2019 ont été publiés des rapports sur le VIH (virus de l'immunodéficience humaine)¹⁵ et sur l'obésité¹⁶ ou des chapitres du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) sur l'assistance médicale à la

¹⁴ Cour des comptes, *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés*, référé, août 2019 ; *La Caisse de garantie du logement locatif social*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2019 ; *Le contrôle de la conformité au droit européen des aides publiques au logement social*, référé, février 2019 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹⁵ Cour des comptes, *La prévention et la prise en charge du VIH*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, juin 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶ Cour des comptes, *La prévention et la prise en charge de l'obésité*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

procréation ou les greffes¹⁷, sujet prolongé dans le présent rapport par un chapitre sur l'insuffisance rénale chronique.

L'**école** a aussi fait l'objet de publications qui ont eu un fort écho médiatique, qu'il s'agisse de l'utilisation du numérique dans les classes¹⁸ ou de l'activité sportive qui y est organisée¹⁹. Le chapitre du rapport annuel sur les services communaux de restauration collective concerne aussi très largement l'école. Le rapport annuel traite également le sujet de l'éducation nationale sous un angle plus technique, avec un chapitre consacré aux difficultés rencontrées dans le développement d'un système informatique de gestion des ressources humaines.

L'**accès aux services publics dans les territoires ruraux** a donné lieu à un travail conjoint, très approfondi, de la Cour et des chambres régionales, en réponse à une demande du Parlement, qui a cherché à faire un constat objectif de la situation et à proposer des pistes d'amélioration²⁰. Il a été complété par le chapitre du RALFSS sur « les relations de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère du numérique »²¹. Les chapitres du présent rapport sur l'évolution du service postal et sur la dématérialisation de la délivrance des passeports et autres titres enrichissent cette analyse.

Enfin, ce souci de traiter des problématiques au cœur des priorités et des préoccupations des Français est une des raisons du choix du thème transversal du rapport public annuel consacré au **numérique au service de l'action publique**, qui bouleverse à la fois les organisations et les relations avec les usagers, avec des conséquences positives ou négatives selon les conditions de sa mise en œuvre. Ce sujet a lui aussi fait l'objet de multiples travaux publiés au cours de l'année 2019 (cf. introduction de la 2^{ème} partie).

¹⁷ Cour des comptes, « L'assistance médicale à la procréation : une efficience à renforcer » et « La politique des greffes : une chaîne de la greffe fragile à mieux organiser », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁸ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹ Cour des comptes, *L'École et le sport : une ambition à concrétiser*, rapport public thématique, La Documentation française, septembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹ Cour des comptes, « La relation de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère numérique : des transformations à amplifier », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Des sujets au centre des grandes réformes et des débats publics

Tout en traitant des sujets concernant la vie quotidienne des Français, les juridictions financières ont publié en 2019 de nombreux rapports qui traitent de réformes annoncées ou en cours de mise en œuvre.

L'objectif de ces publications est de mettre à disposition des décideurs comme des citoyens des informations fiables et contredites pour faciliter le débat public. Elles contiennent également des recommandations sur la mise en œuvre de ces réformes, souvent sous forme de scénarios, les juridictions financières n'ayant pas vocation à prendre position sur la réalisation de réformes qui relève de décisions politiques.

Ainsi, l'**ouverture à la concurrence du secteur des transports en commun**, notamment du rail, a fait l'objet d'un rapport conjoint de la Cour et des chambres régionales sur les transports express régionaux (TER)²², ainsi que d'une enquête sur la gestion des ressources humaines de la SNCF²³. Dans le présent rapport annuel, c'est le transport aérien qui est traité, avec un chapitre sur les aéroports bretons.

Les **retraites** ont également fait l'objet de travaux, pour certains publiés au cours de l'année 2019, comme sur les régimes spéciaux de retraites de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières²⁴. Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) a aussi proposé des chapitres sur ce thème, comme « partir plus tôt à la retraite »²⁵. Dans le rapport annuel ci-après, c'est le cas des retraites complémentaires qui est examiné, dans le chapitre consacré à l'Agirc-Arrco.

²² Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²³ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines de la SNCF*, observations définitives, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁴ Cour des comptes, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁵ Cour des comptes, « Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans un tout autre domaine, la Cour a publié à la fin de l'année 2019 un rapport sur la **préfecture de police de Paris** à l'heure où des réformes la concernant sont annoncées dans un proche avenir²⁶.

Enfin, elle a publié un rapport sur l'**aval du cycle du combustible nucléaire** qui a donc pu être mis à disposition des citoyens dans le cadre du débat public qui a eu lieu en 2019, avant l'adoption du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs pour 2019-2021²⁷.

II - Un rapport public annuel qui évolue sensiblement

Pour cette édition 2020, la Cour a souhaité renouveler le contenu de son rapport annuel ainsi que son architecture. Cette refonte, qui repose sur de **nouvelles orientations s'agissant du contenu des observations** présentées par les juridictions financières, accompagnées d'une **évolution de la forme du rapport**, a pour objectif d'en rendre la lecture plus facile et plus intéressante pour le grand public.

A - Des évolutions pour mieux répondre aux préoccupations des Français

Les juridictions financières ont été attentives aux contributions recueillies dans le cadre du **Grand débat national**, organisé de mars à juin 2019. Le grand nombre et la diversité des participants à cette concertation nationale, inédite, ont permis de recueillir leur avis sur de multiples sujets. Environ 15 000 contributions citaient les juridictions financières.

L'analyse des synthèses des contributions à ce débat ainsi que les évolutions et les événements qui ont marqué ces dernières années ont fait apparaître notamment :

- un besoin d'information et de pédagogie sur les politiques publiques et les institutions qui les mettent en œuvre ;
- une grande sensibilité des citoyens à la qualité des services publics et à son évolution ;

²⁶ Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁷ Cour des comptes, *L'aval du cycle du combustible nucléaire*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

- des différences territoriales qui rendent complexe l'appréciation de l'efficacité des politiques publiques ;
- l'intérêt des citoyens pour une plus grande responsabilité des élus et des décideurs publics.

Les travaux des juridictions financières sont concernés par ces différents éléments, tant dans leur contenu que dans leur forme.

En particulier, l'analyse des contributions mentionnant les juridictions financières a montré que les citoyens identifient la mise en œuvre de leurs **recommandations** comme un outil d'amélioration de la gestion et de l'efficacité des politiques publiques. Elles les confortent ainsi dans leurs missions à la fois de contrôle et, le cas échéant, de mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics. Elles font apparaître également une connaissance limitée de leurs travaux, une difficulté d'accès et de lisibilité de leurs rapports et le sentiment que leurs observations et recommandations ne sont **pas suffisamment prises en compte**, en règle générale, par les responsables politiques et administratifs. Les évolutions du rapport public annuel prennent en compte ces perceptions.

B - Les principales évolutions du rapport public annuel

Par rapport aux années précédentes, le rapport public annuel 2020 présente plusieurs évolutions, certaines dans le prolongement d'évolutions antérieures, d'autres plus originales. L'objectif commun de ces modifications est de rendre le rapport annuel plus facile d'accès et plus attractif pour le grand public, tout en rendant mieux compte de l'activité des juridictions financières pendant l'année écoulée. Ces évolutions sont les suivantes :

1 - Un rapport annuel plus concis et plus facile d'accès

La **taille du rapport annuel** a été réduite et les synthèses permettent de faciliter l'accès de tous aux sujets traités.

Dans le même esprit et afin de faciliter une vision d'ensemble de l'action des juridictions financières, le **rapport d'activité** se présente cette année sous la forme d'un fascicule allégé (une trentaine de pages au lieu de 150 jusqu'à présent), mettant l'accent sur les éléments les plus marquants de l'année 2019. Il se rapproche ainsi des rapports d'activité des autres institutions, publiques ou privées, qui procèdent à ce type de publication. Il vise à faciliter la compréhension par les citoyens des missions, de l'organisation, des moyens et des travaux des juridictions financières.

Enfin, le choix de consacrer, pour la première fois, une partie du rapport annuel à un **thème transversal** permet d'illustrer une dimension particulière des travaux des juridictions financières, tout en montrant les évolutions de l'action publique et l'adaptation de la Cour et des chambres régionales et territoriales à ces évolutions. Regroupant un ensemble de chapitres traitant d'une même thématique avec des angles de vue différents, en l'occurrence cette année « **le numérique au service de la transformation de l'action publique** », cette innovation vise à illustrer l'intérêt et la diversité des approches des juridictions financières pour rendre compte des évolutions de l'action publique et de ses outils.

2 - Une plus grande attention portée aux services rendus au travers des politiques publiques

Ce souci des conséquences concrètes des politiques publiques pour les citoyens, y compris dans leur vie quotidienne, n'est pas nouveau mais il a vocation à être renforcé. En particulier, dans le choix des sujets présentés dans le rapport annuel, une meilleure visibilité est donnée à ceux traitant des services publics, en portant une attention accrue non seulement au **coût**, mais aussi à la **qualité des services** et à leur **performance**.

C'est le cas de nombre de chapitres du présent rapport, tant dans la première que dans la deuxième partie, qu'il s'agisse de celui traitant de La Poste ou de ceux abordant les questions relatives aux services de restauration collective, à la dématérialisation de la délivrance des passeports et autres titres, ou encore au dossier pharmaceutique.

3 - Une meilleure prise en compte des différences territoriales

Les évolutions économiques, sociales et environnementales ainsi que la décentralisation accroissent la diversité et les différences territoriales dont les politiques publiques ne tiennent pas toujours suffisamment compte. Les juridictions financières doivent y être encore plus attentives dans leurs travaux, notamment en veillant à ne pas se limiter aux valeurs moyennes des résultats des politiques nationales et en portant une attention toujours plus grande aux **actions menées sur les territoires**. C'est notamment l'intérêt des chapitres consacrés aux travaux des chambres régionales et territoriales des comptes et de leurs formations communes avec la Cour.

Toutefois, la proximité des **élections municipales** et le respect de la période de réserve²⁸ qui y est associée ont limité les possibilités de restitution des travaux des chambres régionales et territoriales, notamment pour la deuxième partie du rapport consacrée au thème transversal « le numérique au service de la transformation de l'action publique ». En effet, cette année, pour les communes et les établissements publics intercommunaux, il n'était possible de publier dans le rapport annuel que des observations ayant fait l'objet d'un rapport définitif transmis avant le 30 novembre 2019.

4 - Un suivi plus systématique de la mise en œuvre des recommandations

Depuis de nombreuses années déjà, le rapport public présente l'évolution de l'**indicateur de suivi des recommandations**. Celui-ci montre qu'**environ 75 % des recommandations** des juridictions financières sont **totalemment ou partiellement suivies d'effet** au bout de trois ans (un an dans le cas des recommandations des chambres régionales et territoriales).

L'élaboration de cet indicateur fait l'objet d'un travail spécifique, chaque année, de toutes les juridictions financières et il est important que ses résultats soient connus afin de montrer que l'administration est plus attentive qu'on ne le dit souvent à leurs observations et à leurs conseils. Aussi font-ils désormais l'objet d'une **3^{ème} partie** spécifique, distinguant la présentation des résultats du suivi des recommandations de la Cour de ceux des chambres régionales et territoriales.

Pour aller dans le même sens, la **structure du rapport annuel** a été modifiée, afin de ne plus distinguer, entre les chapitres présentant les résultats des contrôles et enquêtes ayant eu explicitement pour objet d'assurer le suivi de travaux précédents (ancien « tome II ») et les autres

²⁸ En raison des élections municipales de mars 2020 et au regard des dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-12 du code des juridictions financières, des règles dites « de suspension » ont été appliquées pour l'ensemble des travaux des juridictions financières. Elles ont concerné les communes, les organismes rattachés (caisses des écoles, centres communaux d'action sociale...), les établissements publics de coopération intercommunale, les sociétés d'économie mixte et les entreprises publiques locales, les organismes de logement sociaux communaux et intercommunaux, les offices du tourisme et les délégations de service public communales. Pour tous les organismes relevant de ce périmètre, les rapports d'observations définitives devaient faire l'objet d'un envoi avant le 30 novembre 2019 pour pouvoir être évoqués dans les chapitres du RPA 2020.

chapitres contenant des observations sans référence aux travaux antérieurs (ancien « tome I »). D'une part, en effet, il est rare que les sujets traités soient entièrement nouveaux ; d'autre part, il est utile d'analyser dans quelle mesure les recommandations précédentes des juridictions ont été prises en compte, compte tenu de l'évolution du contexte de l'action publique. Environ les **trois quarts des chapitres** de ce rapport annuel reposent donc sur une **approche globale, rappelant les travaux antérieurs et les suites** qui ont pu leur être données, accompagnés des nouvelles observations et recommandations²⁹.

Ainsi, contrairement à l'image qui en est souvent donnée, le rapport annuel ne vise pas, à travers chacun de ses chapitres, à « épingler » une politique ou un organisme public et à en souligner les défauts ou les défaillances. Au contraire, ici comme à travers l'ensemble de leurs travaux, les juridictions financières veillent à l'**équilibre de leurs messages** et s'appliquent à relever, chaque fois que possible, les **progrès** réalisés par les administrations ou organismes concernés, et à mettre en lumière les **bonnes pratiques**.

Cela conduit, dans le présent rapport annuel et selon les cas : à souligner les évolutions positives de certains dossiers (Agirc-Arrco, éco-organismes...), même si la poursuite d'évolutions économiques défavorables peut conduire à maintenir des recommandations fortes (La Poste) ; à reconnaître des efforts faits tout en considérant qu'ils sont encore insuffisants (contrôle de la sécurité des navires, aides au logement, par exemple) ; à critiquer sévèrement l'absence complète ou quasi complète de mise en œuvre des préconisations des juridictions financières (insuffisance rénale chronique terminale, abattoirs publics).

**

Tout au long de l'année, à travers leurs publications, mais aussi particulièrement dans le rapport annuel, les juridictions financières s'adressent à la fois aux pouvoirs publics et à l'ensemble des citoyens.

Alors que ces derniers 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

²⁹ En comparaison avec les rapports publics antérieurs, le classement par couleur (vert, orange, rouge) des chapitres de l'ancien « tome II », en fonction du suivi plus ou moins complet des recommandations antérieures, a été abandonné.

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.

La première partie de ce rapport, intitulée « Finances, politiques et gestion publiques », rend ainsi compte 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 deuxième partie rassemble, pour la première fois, des observations sur un thème transversal : « le numérique au service de la transformation de l'action publique ». Il s'agit à la fois de montrer que l'administration évolue et que les travaux de la Cour s'y adaptent, avec une tonalité équilibrée entre les progrès réalisés et les difficultés à surmonter. Les différents chapitres de cette partie s'ordonnent autour de trois lignes directrices : l'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers ; les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics ; les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique.

La troisième partie présente les résultats de l'indicateur de suivi des recommandations de la Cour, d'une part, des chambres régionales et territoriales, d'autre part, et en analyse les principales caractéristiques.

Première partie

Finances, politiques et gestion publiques

Introduction

I - La situation d'ensemble des finances publiques fin janvier 2020

Les juridictions financières examinent la situation financière des administrations publiques tout au long de l'année, en particulier dans le rapport sur le budget de l'État (mai), le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin), le rapport sur les finances publiques locales (juin et septembre) et le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (juin et octobre). Ces analyses constituent le cadre de l'ensemble des travaux des juridictions financières.

En complément, comme chaque année, le premier chapitre du rapport annuel présente un état des lieux actualisé de la situation des finances publiques pour 2019 et 2020, arrêté à la fin du mois de janvier 2020, en tenant compte de l'impact des lois financières adoptées à la fin de 2019. La Cour fait le constat que la situation des finances publiques ne s'améliore que lentement, celle-ci se dégradant même par rapport à celle de nos partenaires européens, malgré une conjoncture économique plutôt favorable depuis 2015.

II - Les politiques publiques, l'action publique dans les territoires et la gestion publique

A - Des sujets diversifiés

Les sujets traités présentent une grande diversité, tenant tout d'abord aux **sommes en jeu**. Ainsi, dans le cas des régimes complémentaires de retraite des salariés *Agirc-Arrco*, les cotisations et les prestations représentent des montants importants, à hauteur respectivement de 75,3 Md€ et 79,4 Md€ en 2018, soit près d'un quart des dépenses de retraite obligatoire. Les *aides personnelles au logement* coûtent quant à elles plus de 15 Md€ par an, et la prise en charge de *l'insuffisance rénale chronique terminale* plus de 4 Md€ par an. Toutefois, la réalité concrète de l'action publique conduit à traiter de sujets correspondant à des sommes parfois beaucoup plus faibles, dès lors que leur importance en termes de politiques publiques le justifie. Ainsi, le budget de *l'École polytechnique* est inférieur à 200 M€ par an.

De même, les **types d'acteurs** concernés sont très divers. Certains sujets concernent l'État et ses opérateurs, en particulier dans le domaine régalien (*les drones militaires aériens*), social (*les aides personnelles au logement*) ou éducatif (*l'École polytechnique*). Mais le rapport public annuel couvre plus largement le champ de l'ensemble des administrations publiques. On trouve ainsi des chapitres sur la protection sociale (*la retraite complémentaire Agirc-Arrco*, la prise en charge de *l'insuffisance rénale chronique terminale*), sur les collectivités territoriales (*la desserte aéroportuaire de la Bretagne*, *les services communaux de la restauration collective*, *les abattoirs publics*, *les agences et offices de Corse*), ainsi que sur des entreprises publiques (*le service postal*) ou privées (*les éco-organismes*).

B - L'approche des juridictions financières

1 - Privilégier la recherche de l'efficacité et de l'efficience

Comme les années précédentes, les juridictions financières proposent des pistes pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense.

Bien que l'état des finances publiques rende des économies nécessaires, les chapitres suivants de ce rapport annuel peuvent porter sur des domaines où la priorité est de renforcer la performance de l'action publique.

En effet, les sujets de politiques publiques ne peuvent être analysés uniquement à travers le prisme financier. Il en va ainsi, par exemple, de la prise en charge de *l'insuffisance rénale chronique terminale*. Dans ce cas précis, la greffe, par ailleurs beaucoup moins coûteuse pour l'assurance maladie, comporte des bénéfices plus élevés que la dialyse pour les patients qui peuvent en bénéficier en l'absence de contre-indication médicale.

Il n'appartient pas aux juridictions financières de faire des choix, nécessairement politiques, sur la nature et le niveau des interventions publiques. En revanche, il est de leur devoir de signaler quand l'argent public est utilisé de manière non optimale, c'est-à-dire quand des économies sont possibles à qualité de service inchangée, ou quand il est possible de rendre de meilleurs services pour le même coût. Les chapitres qui suivent illustrent le constat, fréquemment fait par les juridictions financières, que des marges importantes de progrès existent en mesurant l'utilité de chaque euro dépensé. Le cas précité de *l'insuffisance rénale chronique terminale* en est un exemple particulièrement frappant : la prépondérance des modes de dialyse les plus lourds et contraignants pour les patients (dialyse en centre ou en unité de dialyse médicalisée) se renforce, tandis que la dialyse à domicile stagne à un faible niveau.

2 - Mettre au cœur de l'analyse le service rendu à l'utilisateur

Les juridictions financières ne limitent pas leur approche aux enjeux budgétaires et financiers mais s'intéressent aussi aux résultats et aux services rendus.

Ainsi, quatre chapitres traitent de services publics concernant un **grand nombre d'utilisateurs**. Tel est en particulier le cas de celui relatif au *service postal*, qui concerne la quasi-totalité de nos concitoyens. Un chapitre est également consacré à *l'Agirc-Arrco*, auquel cotisaient 18,2 millions de salariés fin 2017. Les *aides personnelles au logement* sont quant à elles versées à 6,6 millions de ménages (soit plus d'un ménage sur cinq). En 2017, les collectivités du bloc communal ont servi environ 720 millions de repas en *restauration collective*. Le plus souvent sans le savoir, les consommateurs sont indirectement les utilisateurs des *éco-organismes*, créés et financés par les producteurs en vertu du principe « pollueur-payeur », et qui prennent en charge 40 % des déchets ménagers.

Parfois, si le service ne concerne que peu d'utilisateurs, il peut néanmoins revêtir une importance vitale, comme dans le cas de la prise en charge de *l'insuffisance rénale chronique terminale*.

Le service fournit-il aux utilisateurs ce qu'ils sont en droit d'attendre, compte tenu en particulier de l'argent public qui y est consacré ? Les procédures pourraient-elles être simplifiées pour l'utilisateur ? Pourrait-on mieux le satisfaire ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles les juridictions financières se sont efforcées de répondre dans ces différents chapitres.

Elles proposent ainsi des pistes pour améliorer le service rendu à l'utilisateur. Par exemple, dans le cas des *aides personnelles au logement*, il conviendrait de simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires afin d'améliorer la prévisibilité des aides. De même, dans le cas du *service postal*, la Cour recommande de développer l'interactivité avec les utilisateurs pour faciliter la remise des objets suivis (préférences de livraison des recommandés, information des destinataires sur leur distribution prochaine, etc.).

3 - Prendre en compte la dimension territoriale des politiques

La dimension territoriale constitue de plus en plus souvent un élément essentiel des politiques publiques. Déterminer le niveau de services optimal dans chaque territoire ne relève pas de la responsabilité des juridictions financières ; c'est un choix politique. Toutefois les

juridictions financières – en particulier les chambres régionales et territoriales des comptes – peuvent apporter des éléments au débat.

Par exemple, alors que le volume de courrier, passé de 14 milliards de plis en 2012 à 9 milliards en 2018, pourrait se réduire à 5 milliards en 2025, il n'est pas inutile que l'utilisateur, voire le contribuable, sache que le résultat du *service universel postal* – c'est-à-dire la distribution du courrier en J+1, six jours sur sept, en tout point du territoire – a été déficitaire pour la première fois en 2018.

De même, les services rendus justifient-ils le maintien des *abattoirs publics*, globalement déficitaires ? Dans le cas de la *desserte aéroportuaire de la Bretagne*, la fréquentation des aéroports justifie-t-elle toujours leur existence, compte tenu de leur coût, en particulier dans le cas des plus petits d'entre eux ?

Dans certains cas, le maintien d'un service de proximité de qualité n'est possible qu'au prix d'évolutions. Dans le cas des *services communaux de la restauration collective*, les multiples objectifs qui leur sont désormais assignés supposent une collaboration entre l'État et les collectivités locales, notamment dans la mise en place d'outils permettant un suivi précis de l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre des dernières évolutions législatives.

4 - Souligner les progrès et les bonnes pratiques

Les juridictions financières sont naturellement conduites à insister sur les domaines où les gains d'efficacité sont potentiellement les plus importants.

Toutefois, la mission des juridictions financières n'est pas seulement de mettre en évidence des dysfonctionnements, elle est aussi de souligner **les succès**. Ainsi, dans le cas de *l'Agirc-Arrco*, depuis 2015, les partenaires sociaux ont pris des mesures visant à unifier le régime et à le doter de règles de pilotage pluriannuel, de façon à restaurer sa soutenabilité et à améliorer son efficacité, ce qui devrait permettre au régime d'absorber dans de bonnes conditions la réforme des retraites.

Dans le cas des *aides personnelles au logement* et du *service postal*, la Cour souligne les importants efforts déjà réalisés, même s'il convient d'aller plus loin. Les chapitres sur la *restauration collective* ou sur les *abattoirs publics* mettent, pour leur part, en relief de **bonnes pratiques**.

C - Suivre la mise en œuvre des préconisations des juridictions financières

Huit chapitres de la présente partie³⁰ font suite à des travaux précédents des juridictions financières, réalisés dans la quasi-totalité des cas entre 2012 et 2017³¹.

Dans deux cas – *l'Agirc-Arrco* et les *éco-organismes* – **les mesures préconisées par les juridictions financières ont globalement été mises en œuvre.**

Dans trois cas en revanche, **les réformes ont été nettement insuffisantes.** En ce qui concerne *l'insuffisance rénale chronique terminale*, les recommandations publiées par la Cour en 2015 n'ont en grande partie pas été mises en œuvre. Ainsi, la dialyse à domicile ne se développe pas, alors qu'elle est plus répandue dans des pays comparables, moins contraignante pour les patients et moins coûteuse pour l'assurance maladie. En outre, les baisses de tarifs des séances de dialyse sont insuffisantes pour mettre fin à l'excès manifeste de financement par l'assurance maladie de la dialyse par rapport à ses coûts de revient.

Dans le cas des *abattoirs publics*, la Cour constate la faiblesse des progrès réalisés depuis les constats formulés dans ses rapports publics annuels 1990 et 1996 et repose la question du maintien de ces services publics, en général peu rentables ou utilisés de façon quasi-privative par des industriels de la viande. Dans le cas de *l'École polytechnique*, la nécessité de définir une stratégie globale, soulignée par la Cour en 2012, demeure elle aussi d'actualité.

Enfin, bien souvent, **les recommandations** des juridictions financières **sont partiellement mises en œuvre.** Ainsi, dans le cas du *contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages*, qui a fait l'objet d'une évaluation de la Cour en 2012, quelques évolutions ont eu lieu mais une réforme prévue dans les prochains mois conduit la Cour à énoncer quatre recommandations pour que celle-ci soit un succès.

³⁰ Les exceptions sont, outre le chapitre sur la situation des finances publiques, ceux sur *les drones militaires aériens*, sur *la desserte aéroportuaire de la Bretagne*, sur *la restauration collective* et sur *les agences et offices de Corse*.

³¹ En 1990 et en 1996 dans le cas des *abattoirs publics*.

Dans le cas des *aides personnelles au logement*, qui avaient fait l'objet d'une publication de la Cour en 2015, leur financement a été simplifié, mais des progrès restent à réaliser, en matière de lisibilité, d'égalité et de gestion. Dans le cas du *service postal*, auquel la Cour a consacré un chapitre de son rapport public annuel de 2016, si de profondes transformations ont été engagées au cours des dernières années, la diminution rapide du volume de courrier impose des réformes de plus grande ampleur.

**

La présente partie est organisée en quatre sous-parties.

Une première sous-partie concerne la situation des finances publiques à fin janvier 2020 ; elle est consacrée aux prévisions sur l'état du solde et de la dette publics pour les exercices 2019 et 2020.

La deuxième sous-partie réunit les analyses des juridictions financières sur diverses politiques publiques : *les aides personnelles au logement*, la prise en charge de *l'insuffisance rénale chronique terminale*, *le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages* et *les drones militaires aériens*.

Une troisième sous-partie est consacrée aux analyses des juridictions financières portant plus spécifiquement sur l'action publique dans les territoires. Elles portent sur *la desserte aéroportuaire de la Bretagne*, *les services communaux de la restauration collective*, *les abattoirs publics* et *les agences et offices de Corse*.

Enfin, la quatrième sous-partie traite de divers sujets relevant plus spécifiquement de la gestion publique, c'est-à-dire portant sur un organisme, public ou privé, soumis au contrôle des juridictions financières. Sont ainsi examinés *le service postal*, *les éco-organismes*, *l'École polytechnique* et *la retraite complémentaire Agirc-Arrco*.

La situation des finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2020)

PRÉSENTATION

En juin 2019, la Cour a souligné l'évolution préoccupante de la situation des finances publiques. Malgré une croissance légèrement supérieure à la croissance potentielle depuis plusieurs années, l'amélioration des comptes publics demeure très graduelle. Les marges de manœuvre dont dispose la France en cas de retournement conjoncturel restent limitées, et nettement inférieures à celles de certains de nos partenaires, notamment l'Allemagne. L'analyse faite par la Cour dans ce chapitre confirme ce constat.

Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public s'établirait à 3,1 points de PIB en 2019, contre 2,5 points de PIB en 2018. Cette hausse de 0,6 point inclut un effet ponctuel de 0,8 point lié au cumul, en 2019, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de l'allègement de cotisations sociales le remplaçant. Le déficit structurel, qui neutralise l'impact des facteurs exceptionnels et de la conjoncture économique, ne serait que faiblement réduit par rapport à 2018.

En 2020, le Gouvernement prévoit une baisse du déficit public à 2,2 points de PIB, grâce essentiellement au contrecoup technique de la transformation du CICE. Hors cette mesure et d'autres effets ponctuels, les déficits effectif et structurel seraient stables. Le ratio de dette publique au PIB, qui devrait avoir encore un peu augmenté en 2019, ne se replierait que très légèrement. Les prévisions du Gouvernement sont en outre soumises à certains risques.

Le Gouvernement a fait le choix, en réponse aux mouvements sociaux amorcés à l'automne 2018, d'intensifier notablement les baisses de prélèvements obligatoires en faveur des ménages. Pour autant il n'a pas accru son effort de maîtrise de la dépense. Celui-ci apparaît même sur les trois années 2018-2020 un peu inférieur à ce qui figurait en loi de programmation des finances publiques. La stratégie de moyen terme fixée dans la loi de programmation de janvier 2018 est ainsi d'ores et déjà à redéfinir et son effectivité devrait être renforcée.

Ce chapitre analyse d'abord la situation des finances publiques en 2019 (I), puis la prévision pour 2020 (II), avant de mettre en perspective la stratégie pluriannuelle de finances publiques (III). Les observations de la Cour reposent sur les informations disponibles au 21 janvier 2020.

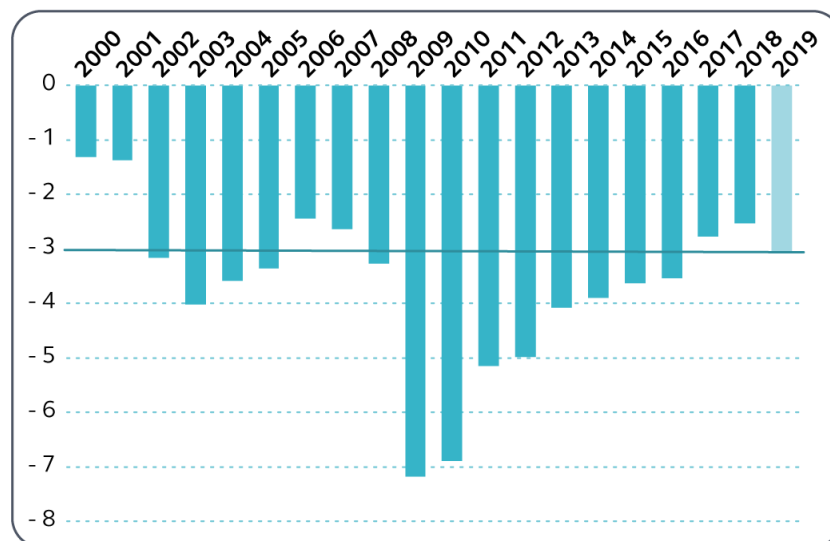
I - En 2019, une nette hausse du déficit liée notamment à la transformation du CICE, une faible amélioration du solde structurel

Le déficit public repasserait légèrement au-dessus de 3 points de PIB en 2019 tandis que le déficit structurel ne s'améliorerait que marginalement (A). Ces évolutions reflètent une baisse notable des prélèvements conjointement à une progression globalement contenue des dépenses (B). En conséquence, la situation des finances publiques de la France a continué de se dégrader relativement à celle de ses partenaires européens (C).

A - Une faible réduction du déficit structurel, la dette continuant à progresser

Selon la prévision du Gouvernement, le **déficit public** s'établirait à **3,1 points de PIB** en 2019 (73,8 Md€ en valeur). Le déficit serait ainsi en hausse sensible par rapport au niveau atteint en 2018 (2,5 points de PIB).

Graphique n° 1 : solde des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Insee, comptes nationaux, jusqu'en 2018 ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2020 pour l'année 2019

Le ressaut du déficit en 2019 n'est pas une surprise. L'année 2019 inclut en effet un montant élevé de mesures temporaires et exceptionnelles, du fait de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales³². Une hausse temporaire du déficit était ainsi attendue dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

Le PLF 2019 tablait cependant sur un déficit moins élevé, de 2,8 points de PIB. L'écart avec le résultat attendu aujourd'hui s'explique par les mesures prises à la suite du mouvement social de l'automne 2018. Le coût net de ces dispositions, dont certaines étaient traduites dès décembre 2018 en loi de finances initiale (LFI) ou dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)³³, serait d'environ 9 Md€ en 2019, soit près de 0,4 point de PIB (cf. tableau n° 1), sur la base des estimations du ministère de l'économie et des finances.

Le montant de certaines mesures de financement adoptées en compensation a été revu en baisse par rapport aux annonces du Gouvernement. Il avait notamment inscrit dans le programme de stabilité d'avril 2019 une diminution de 1,5 Md€ de la norme de dépense pilotable en 2019, baisse qui été ramenée à 1,0 Md€ en loi de finances rectificative (LFR). Le coût net des mesures est croissant au-delà de 2019 pour atteindre plus de 17 Md€ en 2020. De plus, le Gouvernement considère que l'exonération d'impôt et de cotisations sociales de la prime exceptionnelle de 1 000 €, dont les modalités sont plus restrictives en 2020, n'a pas de coût pour les finances publiques, ce qui est une hypothèse optimiste, comme l'a déjà souligné la Cour³⁴.

³² En 2019, les entreprises bénéficient à la fois du CICE au titre des salaires 2018 et de l'allègement de cotisations sur les salaires de 2019. Ce cumul de pertes de recettes publiques en 2019 conduit le Gouvernement à classer en mesure exceptionnelle et temporaire un montant de 20,1 Md€ au titre du CICE, soit 0,8 point de PIB.

³³ D'autres mesures ont ensuite été adoptées dans la loi du 24 juillet 2019, la loi de finances rectificative pour 2019 et la loi de finances initiale pour 2020.

³⁴ Cf. notamment *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019.

Tableau n° 1 : principales mesures adoptées postérieurement au dépôt du PLF 2019 et à la suite du Grand débat national

<i>(en Md€)</i>	2019	2020
Total des mesures annoncées fin décembre 2018	- 9,0	- 11,7
<i>Annulation de la hausse de fiscalité énergétique</i>	- 4,0	- 6,8
<i>Défiscalisation et avancement de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires</i>	- 2,4	- 2,1
<i>Annulation de la hausse de CSG sur les petites retraites</i>	- 1,3	- 1,1
<i>Report de la baisse de l'IS pour certaines entreprises</i>	1,7	2,3
<i>Autres mesures en recettes</i>	0,8	1,2
<i>Chèque énergie, prime à la conversion et autres mesures</i>	- 1,0	- 1,0
<i>Hausse de la prime d'activité</i>	- 3,8	- 4,2
<i>Économie sur la norme de dépenses de l'État</i>	1,0	0,0
Total des mesures annoncées fin avril 2019		- 5,4
<i>Baisse de l'impôt sur le revenu</i>		- 5,0
<i>Indexation des pensions les plus petites</i>		- 1,0
<i>Prime exceptionnelle de 1 000 € exonérée de prélèvements</i>	Indéterminé	Indéterminé
<i>Compensation sur les niches fiscales et sociales</i>		0,6
TOTAL général en Md€	- 9,0	- 17,1
TOTAL général en point de PIB	- 0,4	- 0,7

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de l'économie et des finances

Note : L'annulation des hausses de fiscalité énergétique a un coût croissant au-delà de 2020, soit 3,1 Md€ supplémentaires en 2021 et 5,3 Md€ en 2022, auquel il faut ajouter l'arrêt des effets du décalage de la baisse de l'IS.

Le solde structurel, qui neutralise l'effet des mesures temporaires et exceptionnelles et l'effet estimé de la conjoncture (cf. encadré), résume mieux l'évolution sous-jacente des finances publiques. Il afficherait en 2019 une amélioration limitée, de 0,1 point de PIB. Le **déficit structurel** resterait donc significatif, évalué à **2,2 points de PIB**.

Tableau n° 2 : décomposition du solde public

<i>En % du PIB</i>	2017	2018	2019
<i>Solde effectif =</i>	-2,8	-2,5	-3,1
<i>Composante conjoncturelle</i>	-0,3	0,0	0,0
<i>+ Mesures ponctuelles et temporaires</i>	-0,1	-0,2	-0,9
<i>+ Solde structurel</i>	-2,4	-2,3	-2,2

Source : Cour des comptes à partir des informations du 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.

Solde public effectif, solde conjoncturel et solde structurel

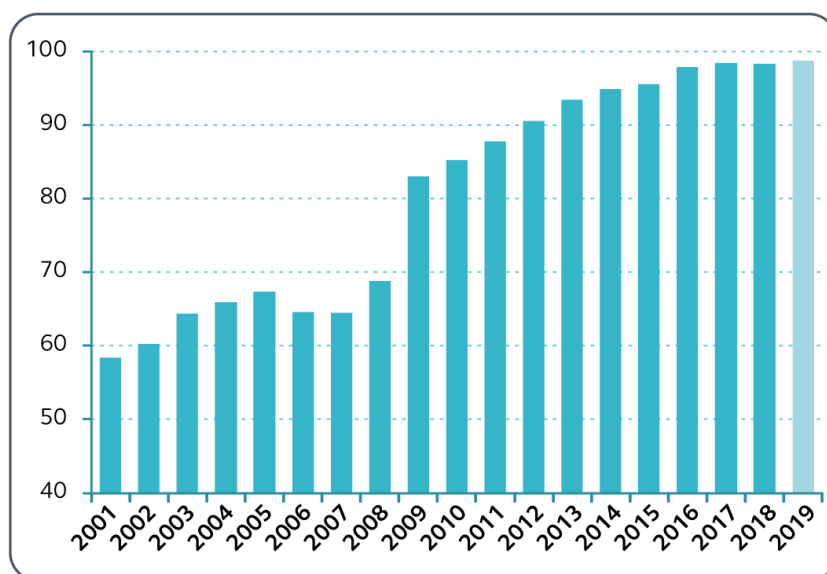
Les variations annuelles du solde public sont affectées par les mesures nouvelles votées par le Parlement en loi de finances ou à l'occasion d'autres textes législatifs, mais aussi par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, il faut corriger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

- estimation du PIB « potentiel », c'est-à-dire du PIB corrigé de la conjoncture, et calcul de l'écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel ;
- estimation de la composante conjoncturelle du solde effectif, dit solde conjoncturel, qui résulte, pour l'essentiel, du gain ou de la perte de recettes associés à cet écart résultant de la conjoncture, en supposant que les recettes publiques évoluent quasiment comme le PIB (élasticité³⁵ proche de 1) ;
- 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.

La **dette publique** devrait avoir continué de croître en 2019, bien que de façon modérée, pour atteindre **98,8 points de PIB**, soit environ 2 385 Md€. Compte tenu de la révision à la hausse du déficit et du ralentissement de l'activité, la baisse de la dette rapportée au PIB espérée lors du dépôt du projet de loi de finances en octobre 2018 ne s'est pas matérialisée.

³⁵ 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 augmentent quand le PIB augmente de 1 %.

**Graphique n° 2 : dette des administrations publiques
(en points de PIB)**



Source : Insee, comptes nationaux, jusqu'en 2018 ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2020 pour l'année 2019

*

**

Les prévisions de solde et de dette pour 2019 restent sujettes aux aléas usuels à ce stade de connaissance de l'exécution : les résultats connus pour l'État ont été meilleurs que prévu mais leur traduction en comptabilité nationale ne sera disponible que fin mars 2020, et reste soumise aux incertitudes liées au passage en droits constatés des données budgétaires, notamment s'agissant de l'impact du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ; les éléments partiels concernant les collectivités territoriales indiquent un risque que leurs dépenses d'investissement aient été plus dynamiques encore que la dernière hypothèse retenue par le Gouvernement.

B - Des baisses de prélèvements, un effort limité de maîtrise des dépenses

1 - Des mesures importantes de baisse de prélèvements obligatoires

À périmètre constant³⁶, les prélèvements obligatoires auraient à peine augmenté en 2019 (+1 Md€, soit +0,1 %), les mesures nouvelles de baisse ayant quasiment compensé la croissance spontanée des recettes :

- la progression spontanée des prélèvements obligatoires a été de l'ordre de 29 Md€, du fait de la croissance et d'une élasticité globale au PIB encore légèrement supérieure à 1 ; par rapport à la LFI pour 2019, leur croissance spontanée est révisée en baisse, de 0,3 %, en lien avec une révision de même ampleur de la croissance en valeur du PIB ;
- les mesures nouvelles ont eu un effet baissier d'environ 28 Md€.

La majorité de ces baisses de prélèvements (environ 20 Md€) provient du remplacement du CICE en allègement de cotisations, qui, comme indiqué plus haut, pèse transitoirement sur les prélèvements³⁷. D'autres mesures de baisse des prélèvements ont des effets significatifs : la deuxième tranche de suppression de la taxe d'habitation (3,7 Md€), l'effet en année pleine de la baisse de cotisations salariales (4,0 Md€), l'annulation de la hausse de CSG pour les retraités modestes (1,6 Md€) et l'exonération et la défiscalisation des heures supplémentaires (3,0 Md€). Ces mesures ne sont que partiellement compensées par quelques hausses, notamment l'augmentation des taux de cotisation Agirc-Arrco (1,8 Md€) et la fiscalité sur le tabac (1,4 Md€).

Au total, **le taux de prélèvements obligatoires devrait ainsi nettement baisser**, passant de 45 % en 2018 à 44 % en 2019 (43,8 % hors effet de périmètre dû à France Compétences).

³⁶ À partir de 2019, le champ des administrations publiques en comptabilité nationale est accru par la création de France Compétences (loi du 5 septembre 2018), dont la mission consiste à assurer le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'effet de périmètre dû à cette création entraîne une hausse des prélèvements obligatoires tout comme des dépenses publiques, sans effet sur le solde, pour des montants estimés à respectivement 4,6 Md€ en 2019 puis 1,5 Md€ supplémentaires en 2020.

³⁷ L'État continuera toutefois jusqu'en 2023 de rembourser aux entreprises des créances au titre des exercices antérieurs, si bien que ce n'est qu'en 2023 que le taux de prélèvements obligatoires cessera d'être réduit par le CICE.

2 - Une dépense un peu plus dynamique qu'en 2018

La dépense publique hors crédits d'impôt, de 1 279 M€ en 2018, **aurait crû de 1,7 % en valeur**³⁸ en 2019, soit environ 22 Md€. Ce taux de progression demeure inférieur à celui du PIB en valeur (+2,7 %) et à ce titre reste relativement modéré. Par rapport à 2018 où elle avait augmenté de 1,4 %, la dépense publique est cependant en accélération. Rapportée au PIB, elle se serait élevée à près de 54 % en 2019.

De plus, la progression de la dépense en 2019 a été minorée par certains facteurs, comme le fort recul des charges d'intérêts (-4,4 Md€) et la fin des remboursements au titre de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes (-3,7 Md€). En neutralisant ces effets, ce qui permet d'apprécier l'évolution des dépenses « maîtrisables »³⁹, l'accélération de la dépense publique apparaît plus sensible, de l'ordre de 1 point en valeur (2,4 % après 1,4 %) et ½ point en volume.

La hausse des dépenses des administrations publiques centrales (APUC), qui ont représenté 34 % des dépenses publiques en 2018, est restée modérée en 2019 (+0,2 % en valeur à champ constant), en liaison notamment avec l'abaissement de la norme de dépense pilotable de 1,0 Md€ par rapport à la LFI voté en LFR, mais aussi grâce aux gains constatés sur les charges d'intérêts. Hors charges d'intérêts, la dépense des APUC a crû de 1,0 %.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui ont représenté 46 % des dépenses publiques en 2018, ont été plus soutenues (+2,2 % en valeur à champ constant). Les dépenses sous Ondam ont accéléré (+2,6 % d'exécution à exécution, après +2,2 % en 2018). La limitation à 0,3 % de la revalorisation d'une grande partie des prestations sociales versées par les régimes de base a toutefois permis de modérer sensiblement celles-ci.

³⁸ Hors changement de périmètre lié à la création de France Compétences.

³⁹ La dépense maîtrisable des administrations publiques (APU), introduite par la Cour dans le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de 2018, est définie comme la dépense hors crédits d'impôt, charges d'intérêts et prélèvement sur recettes au profit de l'UE. Elle est aussi corrigée des effets exceptionnels liés à la recapitalisation d'Areva en 2017 et de l'invalidation de la taxe sur les dividendes par le Conseil Constitutionnel en octobre 2017. Elle porte sur l'ensemble des APU et a donc un champ plus large que la norme de dépenses pilotables de l'État.

Enfin, c'est la dépense des administrations publiques locales (APUL), qui a représenté 20 % des dépenses publiques en 2018, qui aurait le plus augmenté (+3,2 % en valeur à champ constant), sous l'effet d'une poussée de l'investissement, usuelle en année pré-électorale. La prévision de croissance de l'investissement local, revue en hausse à +8,9 % en 2019, pourrait même encore sous-estimer cette progression. L'accélération des dépenses des APUL provient aussi, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement, dont le niveau resterait cependant cohérent avec les objectifs inscrits dans les contrats passés entre l'État et les plus grandes collectivités.

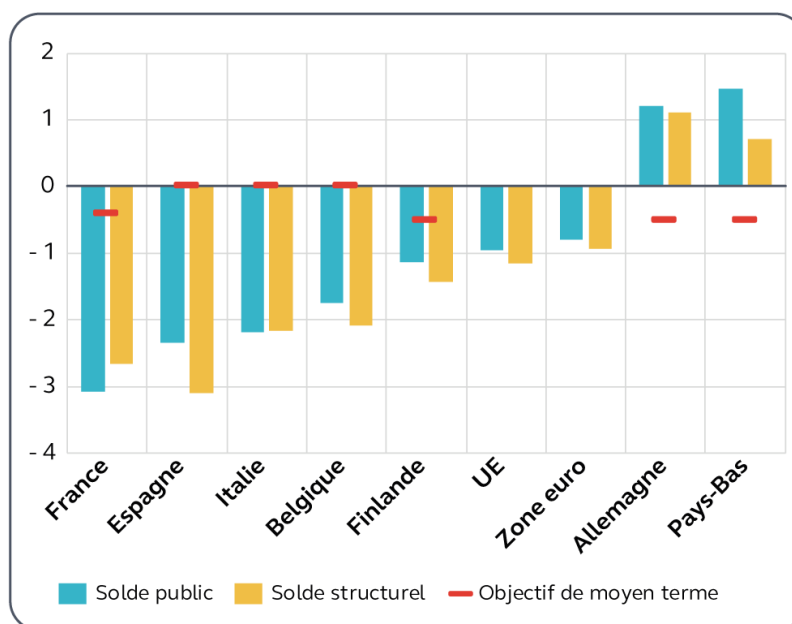
C - Une position de la France qui s'est dégradée relativement à ses partenaires

En 2019, le déficit public prévu pour la France (3,1 points de PIB) est nettement supérieur à celui prévu pour la zone euro dans son ensemble (0,8 point de PIB). Cette conclusion vaudrait même en l'absence de la mesure de transformation du CICE.

En termes de déficit structurel, la position relative de la France est également dégradée : selon les évaluations de la Commission européenne, le déficit structurel de la France s'établirait à 2,7 points de PIB en 2019⁴⁰ contre 0,9 point pour la zone euro. En 2019, seule l'Espagne continuerait d'avoir un déficit structurel plus élevé (3,1 points de PIB) que la France au sein de la zone euro.

⁴⁰ La différence d'estimation du déficit structurel entre le Gouvernement et la Commission européenne provient d'une évaluation moins élevée du PIB potentiel par cette dernière.

Graphique n° 3 : solde public, solde structurel et objectif de moyen terme (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (prévisions de l'automne 2019)

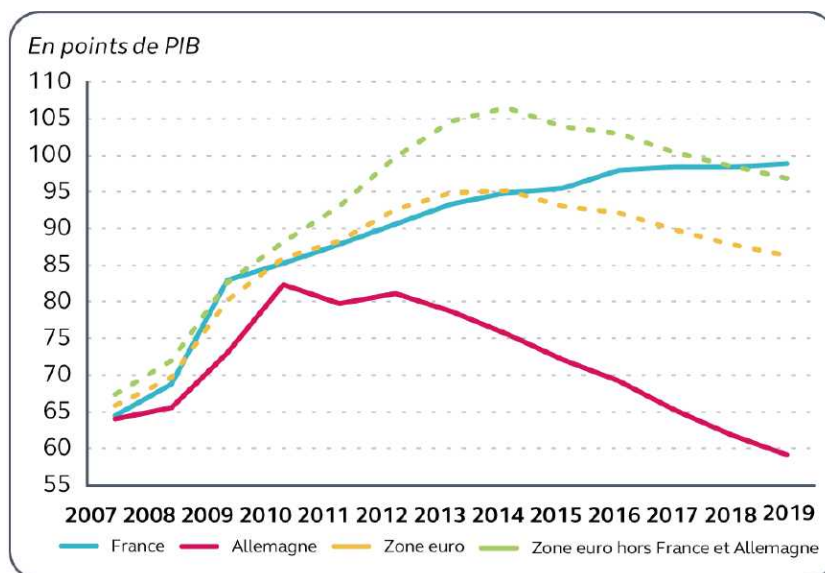
La France demeure ainsi encore éloignée de son objectif de moyen terme⁴¹ d'équilibre structurel qui a été fixé à -0,4 point de PIB dans les lois de programmation des finances publiques 2014-2019, puis 2018-2022⁴². D'après les estimations de la Commission européenne, la France, l'Espagne, l'Italie et la Belgique sont les quatre pays dont les soldes structurels sont les plus éloignés de leur objectif de moyen terme en 2019.

De même, avec une quasi-stabilisation en 2019, la dette de la France, rapportée au PIB, n'a toujours pas amorcé de réduction, à l'inverse de l'Allemagne et du reste de la zone euro. Le ratio de dette de l'Allemagne baisse depuis huit ans et serait passé en 2019 sous 60 % du PIB. Pour la zone euro hors France et Allemagne, le ratio de dette a baissé de 10 points depuis 2014.

⁴¹ Selon la Commission européenne, « ces objectifs à moyen terme sont établis de manière à assurer une situation des finances publiques saine. Ils tiennent compte de la nécessité d'atteindre des niveaux d'endettement soutenables tout en garantissant aux gouvernements des marges de manœuvre suffisantes et une marge de sécurité pour éviter les infractions aux règles budgétaires de l'UE ».

⁴² En application de l'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Graphique n° 4 : dette publique



Source : Cour des comptes, à partir des données de la Commission européenne (prévisions de l'automne 2019)

Ainsi, la France a vu sa position se dégrader au fil des années relativement à ses partenaires. Elle dispose aussi de moins de marges de manœuvre pour la politique qu'elle entend mener, notamment en cas de récession ou d'autre choc majeur. Sa trajectoire d'endettement a décollé, ne parvenant pas à s'inverser même en période de croissance.

II - En 2020, une baisse du déficit effectif, aucune amélioration du déficit structurel

Du fait principalement du contrecoup de la mesure de transformation du CICE, **le déficit public se réduirait à 2,2 points de PIB en 2020** (soit 53,5 Md€ en valeur), selon la prévision du Gouvernement. La loi de finances pour 2020 intègre une nouvelle réduction marquée des prélèvements (A). La dépense publique connaîtrait une croissance similaire à celle de l'année 2019, mais avec quelques risques de dépassement (B). Le solde structurel prévu par le Gouvernement serait au total inchangé et la dette rapportée au PIB diminuerait à peine (C).

A - Une prévision de recettes intégrant de nouvelles réductions marquées des prélèvements

La loi de finances prévoit une hausse de 34,5 Md€ (+3,2 %) des prélèvements obligatoires, soit environ 33 Md€ (hors effet de périmètre lié à France Compétences). Cette augmentation résulte :

- d'une hausse spontanée, c'est-à-dire à législation constante, de l'ordre de 29 Md€ ;
- d'un effet mécanique positif de contrecoup de la mesure de transformation du CICE, pour 13,5 Md€⁴³ ;
- d'autres mesures nouvelles affectant à la baisse les prélèvements, pour un total proche de 10 Md€.

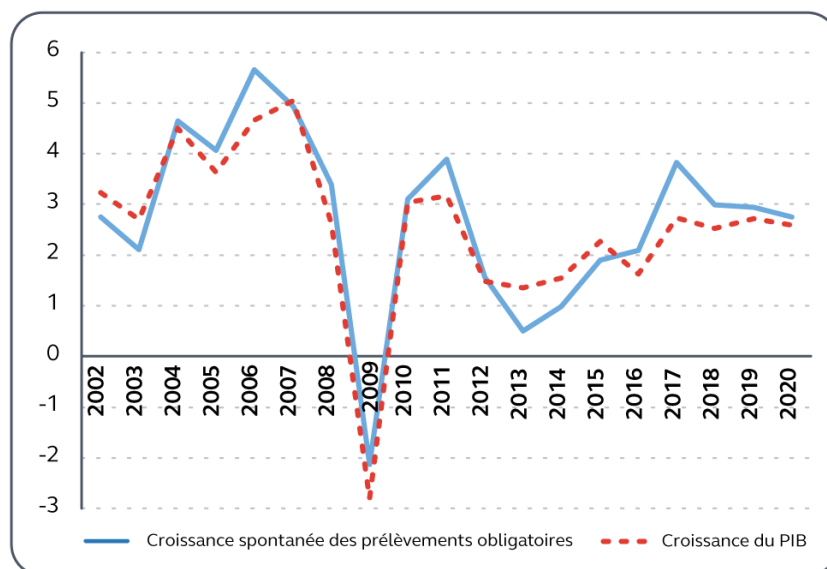
S'agissant de la hausse spontanée des recettes, la loi de finances pour 2020 s'appuie sur une prévision de croissance du PIB de 1,3 % en volume et 2,6 % en valeur, une augmentation de 1,2 % des prix à la consommation, et une hausse de 2,8 % de la masse salariale du secteur marchand.

Dans son avis du 23 septembre 2019, le Haut Conseil des finances publiques a jugé plausible la prévision de croissance et raisonnables celles relatives à l'inflation et à la masse salariale. Il a toutefois relevé que les perspectives de croissance étaient entourées d'aléas extérieurs défavorables.

Dans la prévision du Gouvernement, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires reste légèrement supérieure à celle du PIB en valeur : leur élasticité à la croissance du PIB serait ainsi de nouveau supérieure à 1, mais dans une moindre mesure que celle constatée les années précédentes.

⁴³ Le chiffrage de 13,5 Md€ reflète la nette diminution en 2020 des décaissements au titre du CICE. Il inclut aussi un effet indirect positif sur les recettes d'IS de la transformation du CICE en baisse de cotisations, cette dernière augmentant le résultat taxable des entreprises.

Graphique n° 5 : croissance spontanée des prélèvements obligatoires et croissance du PIB (en %)



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

Cette prévision d'élasticité peut être considérée comme plausible. Elle peut se justifier par la prise en compte de la progressivité de l'impôt sur le revenu et de la dynamique de l'impôt sur les sociétés, sous l'effet notamment de la baisse des charges d'intérêts. L'hypothèse retenue d'une croissance des droits de mutation proche de celle du PIB est par ailleurs assez prudente, car elle suppose une nette modération des valeurs des transactions sur le marché immobilier.

En dehors de la transformation du CICE, les mesures nouvelles contribuent globalement à réduire fortement les prélèvements, pour près de 10 Md€ (tableau n° 3)⁴⁴. Elles portent en grande partie sur les ménages, avec la réduction de l'impôt sur le revenu et la dernière tranche de l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % d'entre eux. Les entreprises, pour leur part, bénéficient de la poursuite de la baisse du taux d'imposition des sociétés.

⁴⁴ Le tableau n° 3, qui répertorie les principales mesures nouvelles en recettes effectivement mises en œuvre en 2020 par rapport à 2019, fournit une information différente et complémentaire de celle présentée au tableau n° 1, qui vise à montrer les changements de mesures relativement à ce qui était envisagé avant les mouvements sociaux. Ainsi, le tableau n° 1 incorpore notamment le renoncement à des hausses de fiscalité énergétique et des actions sur la dépense, ce que ne fait pas le tableau n° 3.

Tableau n° 3 : principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2020

<i>En Md€</i>	Rendement (+) ou coût (-)
<i>Ménages</i>	
<i>Allègement de l'impôt sur le revenu</i>	-5,0
<i>Dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages (3^{ème} tranche)</i>	-3,7
<i>Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (effet sur le solde de l'IR 2019)</i>	-0,8
<i>Entreprises</i>	
<i>Baisse du taux de l'IS</i>	-2,5
<i>Suppression de niches fiscales et sociales</i>	0,6
<i>Suppression du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires</i>	0,6

Source : Cour des comptes à partir des informations du PLF

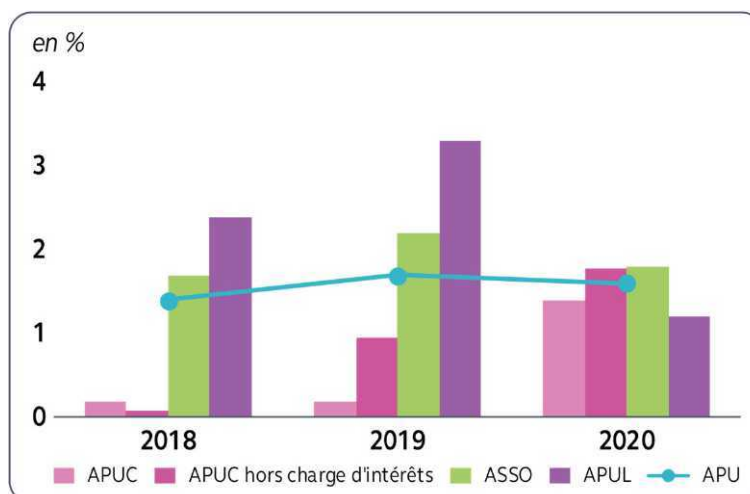
B - Une progression de la dépense similaire à celle prévue en 2019, mais des risques de dépassement

La loi de finances pour 2020 prévoit une croissance en valeur de la dépense des administrations publiques (APU) de 1,7 %⁴⁵, soit une progression similaire à l'année 2019. Elle suppose la poursuite d'efforts d'économies et n'est pas exempte de risques.

Par rapport aux années précédentes, la croissance de la dépense serait plus homogène entre sous-secteurs : selon la prévision du Gouvernement, la dépense des APUC gagnerait en dynamisme tandis que celle des ASSO ralentirait quelque peu, et celle des APUL freinerait nettement.

⁴⁵ Soit une hausse d'environ 22 Md€. Ces chiffres s'entendent hors crédits d'impôt et hors effet de périmètre lié à France compétences.

Graphique n° 6 : croissance en valeur de la dépense hors crédits d'impôt à champ constant corrigée des transferts entre sous-secteurs



Source : Cour des comptes à partir des données du Rapport économique, social et financier joint au PLF 2020

1 - La dépense des administrations publiques centrales

Les crédits relevant de la norme de dépenses pilotables de l'État augmentent de 6,1 Md€ en LFI pour 2020 relativement à la prévision d'exécution pour 2019 (soit +2,3 %)⁴⁶.

Les hausses de crédits portent principalement sur les missions régaliennes, notamment la défense et l'enseignement scolaire. Les économies concernent surtout le secteur du logement avec la prise en compte du revenu contemporain pour le calcul des allocations (au lieu du revenu de l'année N-2) et la poursuite de la réduction des loyers de solidarité versés aux HLM. Par ailleurs, dans un contexte de quasi-stabilité des effectifs, la masse salariale de l'État connaîtrait une croissance comparable à la moyenne des cinq années précédentes (+1,7 %, soit +1,5 Md€).

Sur un périmètre plus large, l'objectif de dépenses totales de l'État ne progresserait lui que de 3,3 Md€. Sa hausse serait en effet contenue par une nouvelle diminution attendue des charges d'intérêts (près de 2 Md€), et par le léger repli du prélèvement sur recettes au profit de l'Union

⁴⁶ La hausse est de 5,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2019.

Européenne (-0,1 Md€). La modération affichée des dépenses tient donc en partie à des éléments échappant au contrôle direct du Gouvernement.

Afin d'assurer une stricte tenue de ces objectifs, le Gouvernement devra, comme chaque année, mettre en œuvre la loi de finances en veillant à la bonne réalisation des économies prévues, notamment dans le secteur du logement. Il devra notamment trouver les moyens de compenser le report à avril 2020 de la mise en œuvre de la mesure de versement des APL en temps réel (dont l'impact estimé est de l'ordre de 250 à 325 M€). Par ailleurs, si les hypothèses retenues pour les taux d'intérêt demeurent assez prudentes, l'absence de hausse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne demeure à ce stade incertaine.

2 - La dépense des administrations de sécurité sociale

Dans le champ social, la dépense sous Ondam croîtrait de +2,45 % en LFSS 2020, après +2,6 % en 2019. Cette évolution est toutefois supérieure à celle qui avait été inscrite en PLFSS 2020 (+2,3 %). En effet, la LFSS incorpore les mesures d'urgence sur l'hôpital annoncées par le Gouvernement le 20 novembre 2019, dont l'effet sur l'Ondam 2020 est de 0,15 point (soit 300 M€). Les hôpitaux bénéficieront aussi d'un allègement de leurs frais financiers équivalant à une reprise partielle de leur dette, l'impact de cette opération sur le solde des administrations publiques ne pouvant aujourd'hui être précisément évalué.

Comme l'a signalé le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, la bonne réalisation de l'Ondam reposera sur un *quantum* d'économies au plus haut niveau par rapport aux dernières années, nécessitant un pilotage rigoureux et des mises en réserve de crédits en début d'année à un niveau suffisant pour faire face aux risques identifiés⁴⁷.

Les prestations vieillesse seraient de leur côté plus dynamiques (+2,8 % après +2,5 % en 2019). La modération des revalorisations ne s'applique plus qu'aux pensions supérieures à 2 000 € par mois, tandis que les réformes passées ne freinent presque plus les départs en retraite.

⁴⁷ Cf. avis du Comité d'alerte n° 2019-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie du 15 octobre 2019. Les économies représentaient alors, selon le Gouvernement, 4,2 Md€ en 2020, soit un niveau similaire à 2018, mais plus élevé de 0,4 Md€ qu'en 2019, et également plus élevé qu'en 2016 ou 2017. Les crédits mis en réserve devraient s'élever au minimum à 616 M€ en application de la loi de programmation des finances publiques.

En ce qui concerne l'Unédic, le Gouvernement prévoit une nette amélioration des comptes, mais l'ampleur prévue de cette amélioration paraît un peu optimiste. La prévision du Gouvernement incorpore un effet net de la réforme sur les prestations chômage légèrement plus élevé que celui chiffré par l'Unédic. Elle suppose aussi que la croissance spontanée des prestations chômage sera plus faible qu'en 2019, alors que les évolutions de l'emploi seraient un peu moins favorables. Les risques sur le scénario macroéconomique associé au projet de loi de finances pèsent en outre sur ces hypothèses.

Au total, le ralentissement attendu de la dépense des ASSO pourrait être sensiblement moins significatif que celui inscrit en PLF et PLFSS.

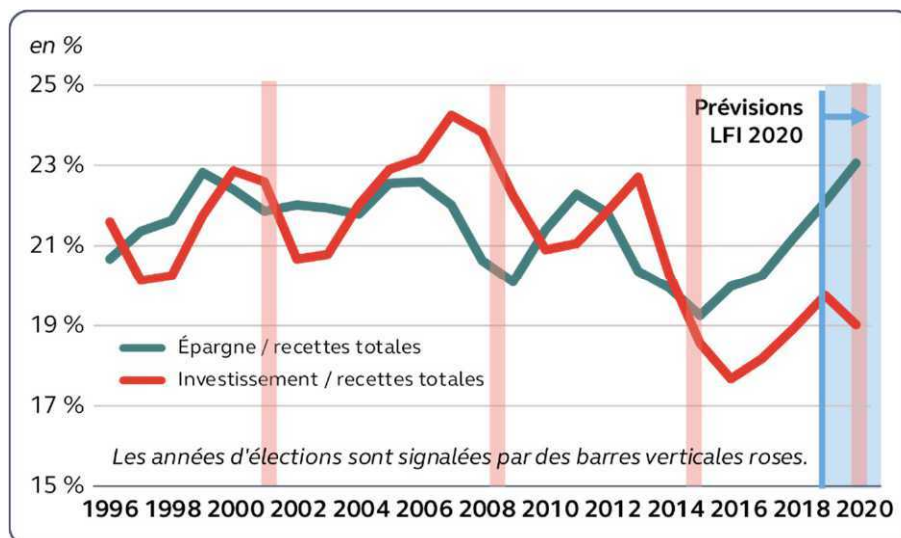
3 - La dépense des administrations publiques locales

La forte décélération de la dépense des administrations publiques locales s'expliquerait intégralement par le recul de l'investissement, lié au cycle électoral communal : hors Société du Grand Paris, leur formation brute de capital fixe reculerait de 1,8 %, après une hausse de 8,1 % en 2019. Les dépenses de fonctionnement des APUL progresseraient de 1,2 % en valeur à champ constant sur le périmètre de la contractualisation, en ligne avec les objectifs d'évolution de ces dépenses.

Ces prévisions de dépense demeurent entachées d'incertitudes. En effet les APUL disposent aujourd'hui de marges de manœuvre financières importantes avec une épargne à un niveau proche des plus hauts historiques. Dans le même temps, si l'investissement a très sensiblement accéléré depuis deux ans, il reste à un niveau moins élevé relativement aux ressources des collectivités en comparaison des cycles électoraux communaux précédents. Les communes pourraient ainsi moins ralentir leurs investissements qu'attendu.

De plus, les collectivités territoriales soumises à la contractualisation pourraient choisir d'accroître davantage leurs dépenses de fonctionnement en exploitant la marge dont elles disposent vis-à-vis des engagements pris dans les contrats, leurs dépenses en 2018 ayant été inférieures aux objectifs.

**Graphique n° 7 : épargne et investissements APUL
(corrégés de la décentralisation et de la Société du Grand Paris)
rapportés aux recettes totales**



Source : Cour des comptes, à partir des données Insee et du jaune « transfert financiers aux collectivités territoriales »

C - Un ajustement structurel interrompu et une dette qui ne reflue pas

Le **solde structurel** ne marquerait au total aucune amélioration en 2020. Dans la prévision du Gouvernement, il resterait **stable au niveau de -2,2 points de PIB**.

Les pouvoirs publics ont fait le choix d'une accentuation des baisses de prélèvements, ce qui pèse sensiblement sur le rythme de redressement des comptes. La relative modération des dépenses, facilitée par la baisse des charges d'intérêts, devrait permettre de dégager un effort en dépenses positif. Mais, compte tenu des baisses de prélèvements et du faible dynamisme des recettes hors prélèvements obligatoires, le solde structurel ne s'améliorerait pas.

La **dette publique** serait également quasiment stable rapportée au PIB, le Gouvernement anticipant dans sa prévision un très léger repli d'un dixième de point de PIB pour atteindre **98,7 points de PIB**.

Au total, aucun des grands agrégats de finances publiques n'afficherait d'amélioration en 2020 : une fois neutralisé l'effet des mesures exceptionnelles et temporaires, le déficit effectif comme le déficit structurel seraient presque inchangés, de même que la dette.

L'absence de toute consolidation en 2020 s'écarte de la recommandation adressée à la France par le Conseil ECOFIN en juillet dernier dans le cadre des mécanismes de surveillance budgétaire européens⁴⁸. Dans son opinion du 20 novembre 2019, la Commission note que le projet de plan budgétaire pour 2020 de la France emporte un risque d'écart important par rapport à l'ajustement vers l'objectif de moyen terme. Ce projet ne marque pas non plus, selon la Commission, de progrès suffisant vers la conformité au critère de réduction de la dette rapportée au PIB. La Commission invite les autorités françaises à prendre les mesures nécessaires pour assurer que le budget 2020 soit conforme aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance⁴⁹.

III - Un redressement des finances publiques retardé, une stratégie de moyen terme à redéfinir

La France a peu tiré profit de l'environnement économique et financier favorable de la seconde moitié des années 2010 pour consolider ses finances publiques (A). Les infléchissements successifs apportés à la trajectoire de finances publiques ont conduit à s'éloigner de la programmation pluriannuelle pourtant définie il y a à peine deux ans (B). Le Gouvernement ayant indiqué son intention d'actualiser cette programmation, il importe que celle-ci soit suffisamment ambitieuse, et soutenue par un renforcement de la portée effective des orientations pluriannuelles (C).

⁴⁸ La France y était invitée à maintenir en 2020 une croissance en valeur de la dépense primaire inférieure à 1,2 %, net de l'effet des mesures de prélèvements obligatoires, ce qui correspond à une réduction du déficit structurel de 0,6 point de PIB.

⁴⁹ L'opinion sur les plans budgétaires de l'Italie et de l'Espagne est de même nature.

A - Malgré un environnement favorable depuis 2015, les finances publiques ne se redressent que lentement

Depuis 2015, la France a bénéficié d'une conjoncture économique plus porteuse qu'au cours des années précédentes⁵⁰. La croissance s'est ainsi établie à 1,5 % en moyenne au cours des années 2015 à 2019 contre 1,0 % au cours de la période 2011-2014. De plus, l'environnement financier a été particulièrement favorable au cours des dernières années, ce qui s'est traduit par une forte diminution des taux d'intérêt sur la dette publique.

Pourtant, l'amélioration du solde structurel (ou « ajustement structurel ») a été beaucoup plus marquée pendant la période 2011-2014 (en moyenne de 0,9 point de PIB par an) que depuis 2015 (0,2 point de PIB par an).

Tableau n° 4 : principales variables macroéconomiques et de finances publiques

	Moyenne 2011-2014	Moyenne 2015-2019
<i>Ajustement structurel</i>	0,9	0,2
<i>Taux de croissance du PIB en volume</i>	1,0	1,5
<i>Investissement public (% du PIB)</i>	3,9	3,4

Source : Cour des comptes à partir du rapport économique social et financier joint au projet de loi de finances pour 2020. L'investissement public correspond ici à la formation brute de capital fixe des comptes nationaux.

L'environnement favorable des années récentes n'a pas non plus été utilisé pour faire reculer le poids de la dette rapportée au PIB. En outre, la poursuite de l'endettement ne s'est pas accompagnée d'une hausse de la part de l'investissement public dans le PIB.

⁵⁰ L'année 2015 est choisie ici comme point de départ car elle correspond au début d'une période plus favorable en termes de conjoncture économique et financière, relativement à la première moitié des années 2010, marquée par la crise de la dette et un fort ralentissement conjoncturel de la zone euro.

B - Deux ans après son adoption, un écart significatif par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la loi de programmation

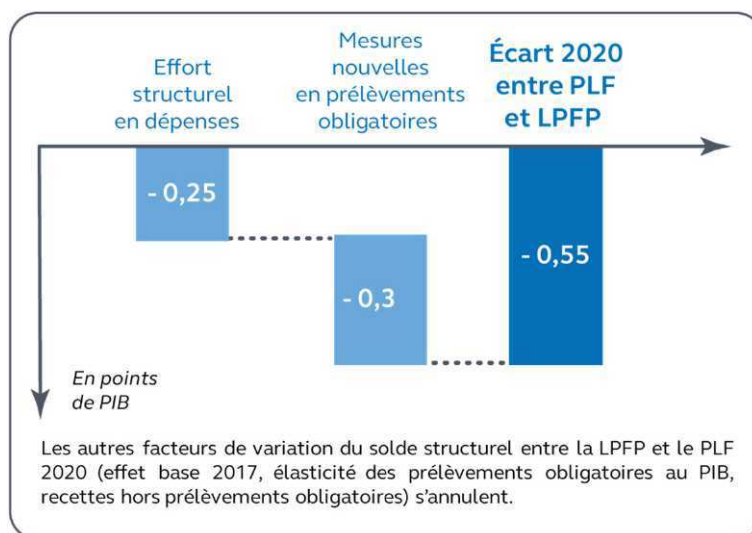
Les choix effectués depuis deux ans ont conduit à s'écarter des orientations pluriannuelles fixées dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018. Celle-ci visait en effet un retour plus rapide vers l'équilibre des finances publiques. Ainsi, en 2020, le déficit public s'établirait 0,7 point de PIB au-dessus du niveau visé en LPFP, le déficit structurel 0,55 point au-dessus (soit de l'ordre de 13 Md€).

Les écarts portant sur les hypothèses économiques (croissance, élasticité des recettes au PIB...) contribuent globalement peu à cette moindre réduction des déficits sur les trois années 2018 à 2020. Pour l'essentiel, celle-ci reflète une politique budgétaire moins stricte qu'il n'était programmé. Ainsi, selon la dernière estimation du Gouvernement, l'effort structurel⁵¹ accompli sur ces trois ans totaliserait 0,3 point de PIB, soit environ le tiers de l'objectif de la LPFP.

Cet effort de redressement plus limité s'explique pour moitié environ par l'intensification des baisses de prélèvements obligatoires : réduction de l'impôt sur le revenu en 2020 et défiscalisation des heures supplémentaires, auxquelles s'ajoutent l'annulation de la hausse de CSG pour les retraites modestes et l'abandon des hausses de fiscalité énergétique à partir de 2019. Ces diverses mesures ne sont que partiellement compensées par le décalage de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés, la réduction de certaines niches fiscales et sociales et le rendement plus élevé qu'escompté de l'impôt sur le revenu après la mise en place du prélèvement à la source.

⁵¹ L'effort structurel vise à mesurer l'amélioration du solde public qui peut être réellement attribuée aux pouvoirs publics. Il peut être décomposé en un effort en dépenses et un effort résultant des mesures nouvelles en recettes.

Graphique n° 8 : décomposition de l'écart de solde structurel 2020 entre la LFI 2020 et la LPFP de janvier 2018



Source : Cour des comptes, à partir des documents du PLF 2020 et de la LPFP

Le moindre redressement comparativement à la LPFP s'explique aussi, dans une proportion comparable à l'accélération des baisses de prélèvements, par un effort en dépense un peu moins important qu'envisagé. La progression en valeur de la dépense publique (hors crédits d'impôt) est certes restée, sur les trois années 2018-2020, globalement en ligne avec la programmation de la LPFP. Mais, l'inflation ayant été plus faible que prévu⁵², le taux de croissance en volume de la dépense s'en est trouvé accru et l'effort en dépense, qui doit être mesuré à partir de celle-ci, et non à partir de la dépense en valeur, s'en est trouvé réduit.

Si l'inflation a limité la portée de certaines économies s'appuyant sur la fixation d'objectifs en valeur (Ondam, objectif d'évolution de la dépense locale, gel des rémunérations), elle s'est en contrepartie traduite par des taux d'intérêt nettement plus bas et des économies très substantielles sur la charge d'intérêts qui font plus que contrebalancer ce moindre rendement. Au-delà des facteurs que ne peuvent maîtriser directement les pouvoirs publics, la modération de la dépense au cours de ces trois années, quoique réelle, ressort donc bien comme moindre qu'initialement prévu.

⁵² Telle que mesurée avec le déflateur du PIB, mesure la plus pertinente pour évaluer l'incidence sur les finances publiques.

C - Une trajectoire à rétablir, une programmation pluriannuelle à rendre plus crédible

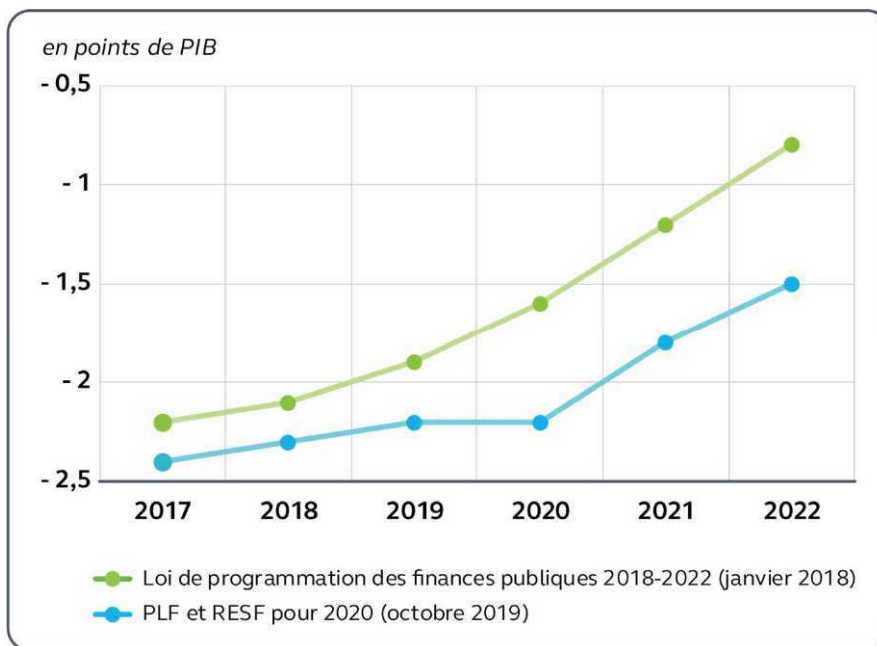
Comme l'a noté le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 23 septembre dernier, l'écart par rapport à la trajectoire programmée en LPPF en matière de solde structurel va croissant, ce qui pourrait conduire au déclenchement au printemps prochain du « mécanisme de correction » prévu par la loi organique du 17 décembre 2012⁵³. Le Gouvernement serait alors tenu de présenter les mesures qu'il entend prendre pour ramener les finances publiques sur cette trajectoire. À défaut, il pourrait choisir d'actualiser la programmation pluriannuelle par la présentation d'une nouvelle LPPF.

Le Gouvernement a indiqué son intention de présenter une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques au premier semestre 2020. Dans le rapport économique, social et financier joint au PLF 2020, il a déjà réajusté les orientations pluriannuelles au-delà de 2020. Celles-ci font ressortir une ambition limitée de redressement des finances publiques. La réduction des déficits, nominaux et structurels, reprendrait à un rythme modéré à partir de 2021, sans incorporer de rattrapage des écarts constatés à ce jour. Cette trajectoire ne fait donc que décaler le redressement à accomplir.

En outre, cette trajectoire actualisée se caractérise, sur la période 2021-2023, par une poursuite des baisses de prélèvements, incorporant la réduction du taux d'IS jusqu'à 25 % et la suppression complète de la taxe d'habitation. Elle suppose donc un effort accru de maîtrise de la dépense publique en volume. En dehors du ralentissement attendu de l'investissement communal, aucune mesure n'est identifiée pour expliciter cet effort de maîtrise des dépenses et les objectifs initiaux de réduction des effectifs dans la fonction publique ont été mis de côté. La crédibilité de la trajectoire reste ainsi à établir.

⁵³ Par rapport à la trajectoire définie dans la LPPF, l'écart de solde structurel prévu s'élèverait respectivement à -0,1 point en 2018 et -0,3 point en 2019. L'écart qui en résulte en moyenne sur ces deux années (-0,2 point) est très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction (-0,25 point en moyenne sur deux ans).

Graphique n° 9 : solde structurel selon la LPFP de janvier 2018 et selon le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances d'octobre 2019



Source : Cour des comptes, à partir des documents du PLF 2020 et de la LPFP

Plus fondamentalement, l'incapacité récurrente à respecter les trajectoires fixées repose la question de la portée des lois de programmation pluriannuelle. Celles-ci ne semblent pas, dans les conditions actuelles, fournir de point de repère effectif pour les lois financières annuelles, qu'il s'agisse de solde structurel, d'effort structurel ou même de la seule programmation en dépense, leurs trajectoires respectives étant revues au moins deux fois par an, au printemps avec le programme de stabilité et à l'automne à l'occasion des lois de finances et de financement.

Ainsi, le cadre français de pluriannualité ne permet pas d'assurer la continuité des choix dans la durée et se caractérise par le manque de réelles forces de rappel. Dans ces conditions, un renforcement de l'effectivité de la programmation pluriannuelle, sujet sur lequel la Cour a déjà formulé plusieurs recommandations par le passé⁵⁴, paraît nécessaire.

⁵⁴ Voir notamment Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de 2016, 2017 et 2018.

CONCLUSION

Le redressement des finances publiques, déjà très graduel au cours des dernières années, est aujourd'hui quasiment à l'arrêt. Selon le Gouvernement, le déficit public passerait de 2,5 points de PIB en 2018 à 2,2 points en 2020, avec un ressaut à 3,1 points de PIB en 2019 principalement lié à la transformation du CICE en allégement de charges. Sur deux ans, la réduction du déficit serait donc de 0,3 point seulement.

Cette résorption très lente du déficit s'effectue sous l'hypothèse du maintien d'une croissance légèrement supérieure à la croissance potentielle. Par conséquent, le solde structurel ne marquerait qu'une très faible amélioration, limitée à 0,1 point de PIB en 2019 et nulle en 2020.

Pour sa part, la dette publique reste proche de 100 % du PIB et son reflux, toujours inscrit en prévision, ne se serait pas produit en 2019 et resterait très incertain en 2020. Le contraste est saisissant avec la situation moyenne de nos partenaires : sur les cinq dernières années, la dette publique rapportée au PIB a reculé de plus de 9 points dans la zone euro hors France et Allemagne. En Allemagne, le ratio de dette serait repassé sous 60 % en 2019.

Cette situation résulte d'une succession de choix. Comme l'avait alors souligné la Cour, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de janvier 2018 ne marquait qu'une ambition modeste de redressement, le Gouvernement donnant la priorité aux baisses de prélèvements et escomptant des économies sur la dépense d'ampleur croissante dans le temps. Depuis, les décisions prises fin 2018 et au printemps 2019 à la suite des mouvements sociaux ont rendu caduque cette trajectoire. Le choix a été fait d'accroître encore les mesures de baisse d'impôts, en ne gageant celles-ci que très partiellement par des mesures d'économies.

La hausse de la dépense publique est restée globalement modérée en 2019, après avoir été bien contenue en 2018. Mais ce résultat a été facilité par la forte diminution des charges d'intérêts, dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise directe. En 2020, des risques existent sur la tenue des objectifs. Au-delà de l'année 2020, les leviers que le Gouvernement entend mobiliser pour maîtriser la dépense et financer les baisses d'impôts déjà annoncées, tout en réduisant le déficit, ne sont pas identifiés.

Au total, alors que les dernières années ont été assez favorables sur le plan conjoncturel, la France s'est engagée dans une politique de baisse soutenue des prélèvements sans avoir clairement renforcé au préalable ses marges de manœuvre budgétaires. Ce pari a déjà été fait par le passé, lors des deux derniers hauts de cycle conjoncturels (en 1999-2001 et en 2007-2008), sans pouvoir être maintenu dans le temps.

Dans l'immédiat, le Gouvernement a indiqué son intention d'actualiser la trajectoire de finances publiques pluriannuelle dans une nouvelle loi de programmation. Il importe que celle-ci prévoit une réduction du déficit structurel ambitieuse, cohérente avec les règles européennes, et ne repoussant pas en fin de période de programmation l'essentiel des efforts à accomplir. En complément, un renforcement de l'effectivité du cadre pluriannuel, pouvant passer notamment par une révision des textes organiques, permettrait de crédibiliser dans la durée un tel engagement.

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	70
--	----

**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 des analyses de la Cour sur la situation des finances publiques françaises et de ses recommandations pour l'amélioration durable de notre trajectoire de finances publiques.

Nous tenons à rappeler, à titre liminaire, les résultats obtenus par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. À la suite de l'abaissement du déficit public en-deça du seuil des 3 % du PIB en 2017, la France est sortie de la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre en 2009. Cela est le fruit d'un effort important de maîtrise de la dépense publique, dont la progression en volume sera limitée à 0,4 % en moyenne sur les trois années 2018-2020, contre 0,9 % sur la période 2013-2017.

Les mesures prises par le Gouvernement en réponse à l'urgence économique et sociale et en faveur du pouvoir d'achat ont conduit à réviser la trajectoire de finances publiques en 2019 et 2020. Néanmoins, en 2020, le solde public atteindra -2,2 % du PIB, son niveau le plus faible depuis 2001, en pourcentage de la richesse nationale.

Dans ce contexte, les analyses présentées par la Cour appellent deux séries d'observations, sur la situation des finances publiques en 2019, d'une part, et sur les perspectives pour 2020, d'autre part.

1- S'agissant de la situation des finances publiques en 2019

En premier lieu, dans la continuité de l'exercice 2018, la qualité de la budgétisation initiale a été renforcée, permettant d'alléger et recentrer les mouvements de crédits opérés en fin de gestion. Ainsi, les efforts visant à améliorer la qualité de la budgétisation initiale ont été poursuivis, avec notamment le rehaussement de crédits alloués au financement des opérations extérieures (+200 M€ par rapport à 2018). Par ailleurs, le maintien d'un taux de mise en réserve abaissé à 3 % sur les crédits hors masse salariale a induit une responsabilisation accrue des gestionnaires publics.

Réitérant les engagements pris en 2018, le Gouvernement n'a adopté aucun décret d'avance ni aucune mesure de pilotage en cours de gestion, renforçant d'autant la portée de l'autorisation parlementaire. 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 recentré sur la seule gestion et promulgué dès le 2 décembre 2019.

Les engagements pris dès le mois de décembre 2018 et confirmés en loi de finances rectificative ont été strictement tenus. Le niveau d'exécution des dépenses pilotables s'établit ainsi comme prévu 1,0 Md€ en dessous du niveau présenté dans la loi de finances initiale pour 2019, contribuant ainsi au financement des mesures d'urgence économiques et sociales.

Le déficit public devrait atteindre 3,1 % du PIB en 2019, dont 0,8 point de PIB au titre de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations qui induit un double coût temporaire.

Bien que le rythme de rétablissement des finances publiques ait été ajusté, en raison principalement de l'impact d'ampleur des mesures de baisse des prélèvements obligatoires et de hausse de dépenses prises en réponse à l'urgence économique et sociale, la stratégie du Gouvernement de maîtrise de la dépense publique est confirmée, avec la poursuite des réformes sur le champ de l'ensemble des administrations publiques. À ce titre, la diminution du stock des contrats aidés, les mesures de réduction de loyer de solidarité dans le secteur du logement ou encore la poursuite du dispositif de contractualisation avec les plus grandes collectivités territoriales doivent être soulignés.

2- S'agissant de l'année 2020

En 2020, le solde public devrait atteindre -2,2 % du PIB et repasser ainsi durablement sous le seuil des 3 % du PIB.

Comme le souligne la Cour, l'ajustement structurel devrait être nul, sous l'effet principalement des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires mises en œuvre par le Gouvernement en faveur des ménages et des entreprises (notamment la réduction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, et la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales). En revanche, l'effort en dépenses sera accru (0,4 point de PIB, hors crédits d'impôt et hors France Compétences), traduisant la mise en œuvre de nouvelles réformes, à l'instar de la réforme de l'assurance chômage qui permettra de générer 3,4 Md€ d'économies à horizon 2021. La progression de la dépense publique sera ainsi à nouveau contenue, à environ +0,7 % en volume.

Dans la continuité des exercices précédents, la budgétisation pour 2020 s'est effectuée sur des bases assainies. La provision pour les OPEX est à nouveau augmentée, de +250 M€, pour atteindre le niveau d'1,1 Md€. Les crédits de la prime d'activité et de l'allocation adultes handicapés ont été rehaussés de près de 800 M€ dans le cadre des débats sur le PLF 2020 au Parlement pour tenir compte du dynamisme de ces prestations observé en 2019.

Sur le champ des administrations de sécurité sociale, le rehaussement de l'Ondam depuis le PLFSS à 2,45 %, conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan « Investir pour l'hôpital », ne remet pas en cause les équilibres des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

En ce qui concerne la trajectoire de finances publiques au-delà de 2020, 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 notamment à la dette publique, qui devrait commencer à se réduire à partir de 2020, nous en montrent la nécessité. C'est en ce sens qu'une trajectoire actualisée des finances publiques sera présentée au printemps prochain, afin de consolider le redressement durable de nos comptes publics.

Les politiques publiques

- Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre
- L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients
- Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre
- Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite

1

Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre

PRÉSENTATION

Les trois aides personnelles au logement⁵⁵, versées à 6,6 millions de ménages (soit plus d'un ménage sur cinq), représentent plus de 40 % des dépenses publiques pour le logement (comprises entre 40 et 42 Md€ par an) : elles constituent ainsi un élément central de la politique en faveur du logement. Leur montant, qui atteignait 18 Md€ par an entre 2015 et 2017, a été ramené à 17 Md€ en 2018 et en 2019. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 a prévu à nouveau de le réduire à 15,3 Md€.

Ces aides ont pour objet de diminuer la charge des dépenses de logement des locataires qui en bénéficient. Versées au ménage ou directement au propriétaire en « tiers-payant », elles couvrent en moyenne 49 % du loyer principal hors charges dans le cas de l'APL, et environ 36 % dans le cas de l'ALF et de l'ALS, et modèrent ainsi l'effort financier de leurs bénéficiaires. Elles jouent de fait un rôle central dans la redistribution monétaire au profit des plus modestes : elles représentent près de 30 % de l'effort de redistribution en direction des ménages du premier décile de niveau de vie, qui constituent plus de 75 % des bénéficiaires.

Leur mode de financement a été clarifié et simplifié entre 2015 et 2016 : l'État a repris sur son budget la contribution auparavant apportée par le fonds national des prestations familiales, qui relève de la sécurité sociale. Depuis 2016, il apporte la plus grande part du financement, soit un montant de plus de 15 Md€ en 2016, qui devrait être ramené en 2020 à 12 Md€ selon le PLF pour 2020.

⁵⁵ Allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL).

Plusieurs réformes⁵⁶ et mesures d'économie ont été mises en œuvre depuis que la Cour a examiné ces aides en 2015 dans une communication à la commission des finances du Sénat⁵⁷. Afin de limiter ces dépenses, en forte croissance tendancielle, deux mesures dégageant d'importantes économies ont en particulier été décidées au deuxième semestre 2017. Il s'est agi d'une réduction uniforme de l'aide de 5 € par mois et de la mise en place d'une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) dans le seul parc locatif social, permettant une diminution équivalente de l'aide personnelle.

D'autres évolutions sont attendues à partir de 2020, en particulier la prise en compte des ressources les plus récentes des bénéficiaires⁵⁸ pour le calcul des aides (dite « APL en temps réel»). Par ailleurs, le projet de création d'un « revenu unique d'activité » regrouperait à terme les aides personnelles au logement, la prime d'activité et d'autres minima sociaux.

La Cour a examiné en 2019 les suites données aux six recommandations qu'elle avait formulées à l'issue de sa précédente enquête à ce sujet en 2015 et, plus généralement, elle a analysé l'évolution de ces aides, au centre de la politique du logement depuis 1977.

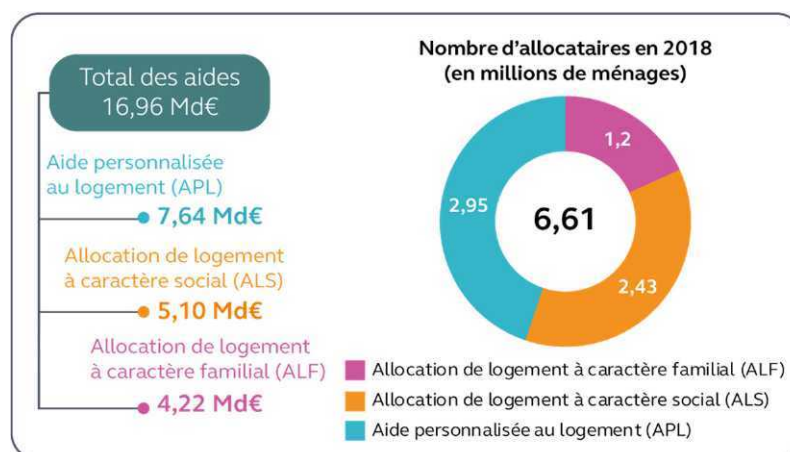
La Cour constate que le financement des aides au logement a été simplifié, mais que leur dispositif est devenu moins lisible du fait des réformes parfois hâtivement engagées (I). Elles demeurent encore, dans les conditions actuelles, source d'inégalités de traitement (II). Leur complexité continue d'engendrer des indus et des risques de fraude ainsi que des coûts de gestion élevés (III).

⁵⁶ Dont la suppression de l'APL accession dans le neuf.

⁵⁷ Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, *Les aides personnelles au logement*, juillet 2015, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁸ Et non plus des revenus de l'année N-2.

Graphique n° 1 : les trois aides personnelles au logement



Les aides personnelles au logement regroupent trois dispositifs distincts, créés successivement depuis la Seconde Guerre mondiale, destinés à couvrir partiellement les charges de logement des ménages. Ces aides, qui ne sont pas cumulables, sont versées sous conditions de ressources :

- l'allocation de logement à caractère familial (ALF), instituée en 1948, est versée aux familles ayant un ou plusieurs enfants ou personnes à charge et aux jeunes couples mariés : en 2018, elle représentait 4,22 Md€ pour 1,23 million de bénéficiaires ;
- l'allocation de logement à caractère social (ALS), créée en 1971, est versée à toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre à une autre prestation de logement ; en 2018, elle représentait 5,10 Md€ pour 2,43 millions de bénéficiaires ;
- l'aide personnalisée au logement (APL), instituée en 1977, est attribuée lorsque le logement répond à certaines caractéristiques (conventionnement pour les logements locatifs, nature du prêt pour les opérations d'accession à la propriété) ; pour les ménages habitant ces logements, avec ou sans enfants, l'APL s'est substituée aux aides existant antérieurement (ALF et ALS) ; en 2018, elle représentait 7,64 Md€ pour 2,95 millions de bénéficiaires.

Les aides, dont le financement est centralisé au sein du fonds national des aides au logement (FNAL), sont versées aux ménages par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou, pour les allocataires relevant du régime agricole, par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Leurs règles de calcul sont très complexes. Elles dépendent principalement de trois paramètres : la situation de revenu du bénéficiaire, sa situation familiale et la charge de logement (loyer ou remboursement de prêt) qu'il doit assumer.

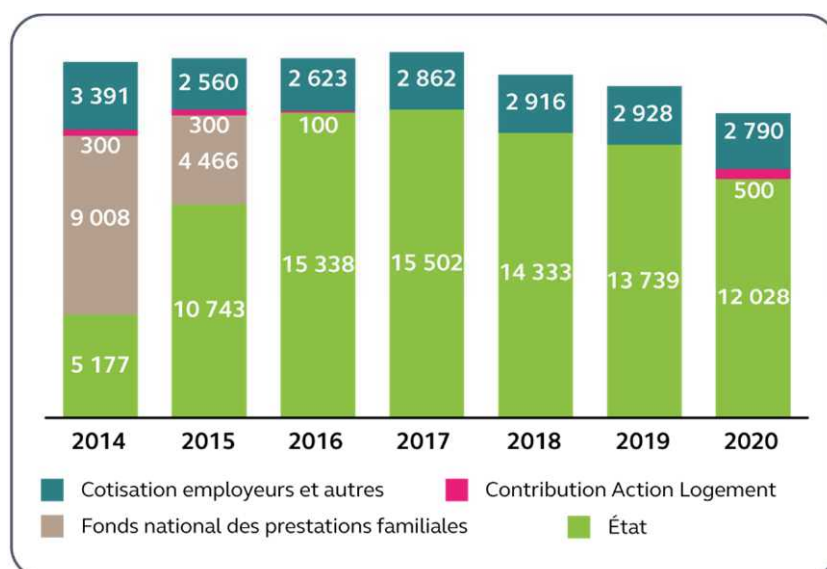
I - Un financement simplifié, des économies réalisées, mais une moindre lisibilité

A - Le budget de l'État a pris depuis 2015 une place prépondérante dans leur financement

Jusqu'en 2015, les aides personnelles au logement étaient cofinancées par l'État et la sécurité sociale, selon un mécanisme complexe. Le fonds national des prestations familiales (FNPF), relevant de la sécurité sociale, finançait la totalité de l'allocation logement familiale et une partie de l'aide personnalisée au logement, sous forme d'une « allocation logement virtuelle » correspondant à l'estimation du montant qui aurait été pris en charge par l'ALF si l'APL n'avait pas été créée. Cette contribution de la sécurité sociale a été reprise, pour l'essentiel, par le budget de l'État, en deux étapes : le mécanisme de l'« allocation logement virtuelle » a été supprimé en 2015, puis le financement de l'ALF a été pris en charge par le fonds national des aides au logement (FNAL) en 2016.

Le financement des aides a ainsi été simplifié et clarifié. L'État assure désormais sur son budget la plus grande partie (83 % en 2018) du financement du FNAL, une contribution des employeurs et diverses recettes fiscales affectées constituant ses autres ressources. Pour 2020, un apport de 500 M€ d'Action Logement est également prévu.

Graphique n° 2 : part du budget de l'État dans le financement des aides personnelles au logement (en M€)



Source : Cour des comptes d'après RAP des lois de finances 2014 à 2018, PAP des projets de loi de finances 2019 et 2020

Pour 2019, le montant de l'économie au titre de la prise en compte contemporaine (642 M€), initialement prévue mais différée en 2020, conduit à évaluer la contribution de l'État à 13 739 M€ au lieu de 13 097 M€ prévus en loi de finances initiale.

Par ailleurs, le pilotage de la dépense a été amélioré. Les hypothèses macro-économiques retenues par les administrations ont été harmonisées. Toutefois, les modèles de prévision utilisés ne permettent toujours pas d'appréhender précisément les déterminants réels de cette dépense, dans un contexte de fortes évolutions sociales (phénomènes de décohabitation des jeunes, effets des évolutions du chômage et des formes d'emploi). Il importe donc d'analyser plus finement les facteurs susceptibles de peser sur l'évolution du volume prévisionnel des aides, en s'appuyant sur les données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), particulièrement riches sur ce sujet.

B - Des dépenses mieux maîtrisées, mais une complexité accrue

Les aides personnelles au logement font l'objet d'un objectif ambitieux d'économies à l'horizon 2022 : la loi de programmation des finances publiques prévoit une baisse de 3 Md€ sur la période 2017-2020. De multiples mesures ont déjà visé cet objectif depuis 2015 : gels ou sous-indexations successifs des paramètres de calcul, dégressivité de l'aide pour les loyers les plus élevés depuis 2016, prise en compte du patrimoine des bénéficiaires depuis 2016, suppression de l'aide pour les accédants à la propriété en 2017, baisse uniforme de 5 € par mois de leur montant en 2017 (représentant une économie de l'ordre de 400 M€ en année pleine). Un autre mécanisme entré en vigueur en 2018 dans le parc locatif social, couplé à une « réduction de loyer de solidarité » d'un montant équivalent, a permis d'économiser environ 800 M€ en 2018.

L'ensemble de ces mesures a permis dans un premier temps de stabiliser à hauteur de 18 Md€ la dépense, qui était en forte croissance, puis de la ramener à 17 Md€ en 2018 et en 2019.

Si l'effet de ces différentes mesures a été positif sur les comptes publics, certaines d'entre elles n'ont pas été sans soulever des interrogations, notamment en termes d'équité. Les mesures de gel ou de sous-indexation ainsi que la réduction de 5 € se sont appliquées en effet uniformément, quelle que soit la situation sociale et financière des bénéficiaires, y compris les ménages les plus modestes. En ce qui concerne la prise en compte du patrimoine, le choix a été fait, *a posteriori*, de n'appliquer cette mesure qu'aux nouveaux entrants, en raison des difficultés rencontrées pour collecter les informations nécessaires auprès des allocataires. Mais ce choix apparaît contraire aux dispositions législatives et réglementaires et met en lumière l'insuffisante préparation de cette mesure. Cette pratique irrégulière présente un risque juridique pour l'État et les organismes prestataires⁵⁹.

⁵⁹ La lettre signée par six ministres le 28 juillet 2016 aux directeurs de la CNAF et de la MSA, qui a introduit cette limite, contrevient à l'article 140 de la loi de finances pour 2016. La publication du décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement, qui prévoyait une prise en compte du patrimoine pour tous les allocataires à compter d'octobre 2016, n'a pas mis fin à la pratique irrégulière née de cette lettre.

Les mesures relatives aux logements locatifs sociaux mises en œuvre en 2018 ont couplé une baisse de l'APL avec une baisse de loyer d'un montant équivalent, ce qui a permis de diminuer de façon nette (800 M€ en 2018) le montant global des aides personnelles au logement. Mais les tensions qui en ont résulté avec le monde du logement social, sur lequel se répercute finalement la charge résultant de cette économie pour l'État, ont conduit, en l'absence de vision précise à moyen terme, à des négociations récurrentes pour chercher comment ajuster le dispositif à la fois pour réduire la charge pour l'État et pour maîtriser l'incidence sur la situation financière des organismes bailleurs. Ainsi, le paramétrage pour les années 2018-2019 n'a pu être arrêté qu'en décembre 2017 et le cadrage portant sur les années 2020-2022 n'a été stabilisé qu'en avril 2019. L'incertitude à moyen terme sur le résultat de ces négociations, qui devront être reprises, réduit la prévisibilité des projections budgétaires pour l'État et rend complexe la stratégie d'investissement des organismes de logement social.

En 2020, la mise en œuvre du projet de prise en compte contemporaine des ressources devrait constituer une réelle avancée. Cela permettra de mieux fiabiliser les montants de ressources pris en considération dans le calcul et d'adapter le niveau de l'aide à la situation réelle du bénéficiaire. Cette réforme, initialement prévue en 2019, a été repoussée au début 2020 par une décision du Premier ministre du 2 juillet 2019, avant de l'être une nouvelle fois en décembre 2019⁶⁰, la complexité de ce projet ayant sans doute été sous-estimée. La mise en œuvre de cette mesure n'étant désormais pas prévue avant avril 2020⁶¹, le montant d'économie prévu de 1 188 M€ au titre de l'année 2019 par le ministère de la cohésion des territoires n'a pas pu être atteint. Mais, au-delà de cet objectif d'économies budgétaires, il importe que la mise en œuvre de cette réforme soit attentive à rechercher une amélioration de l'équité du système et la réduction de ses effets indésirables, en permettant notamment la prise en compte plus rapide et plus juste des situations de perte d'emploi ou de reprise d'activité.

Sur un plan plus général, la réflexion engagée en 2019 sur le rapprochement des aides personnelles au logement avec la prime d'activité et certains minima sociaux s'inscrit pour sa part dans le prolongement d'une des recommandations formulées par la Cour en 2015. Ce projet, encore en cours de conception, de revenu universel d'activité, doit être

⁶⁰ Décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

⁶¹ Le report à avril prochain devrait se traduire par une nouvelle perte d'économie budgétaire sur l'exercice 2020 de l'ordre de 250 à 325 M€.

mené avec le souci de clarifier les finalités du système des aides au logement, de stabiliser les modalités de calcul qui en découlent et de réduire globalement leurs coûts de gestion.

Pour enrichir ces réflexions, des analyses plus poussées semblent nécessaires pour mesurer l'impact économique de ces aides. De fait, seules quelques études ont cherché depuis les années 2000 à déterminer si les aides personnelles au logement font ou non l'objet d'une captation de la rente par les propriétaires, qui se traduirait par une augmentation des loyers. La dernière en date, produite par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, semble conclure à une absence d'incidence des aides sur les prix, alors que les études précédentes, datant de 2005 et 2014, concluent, à l'inverse, à un effet inflationniste. Au regard de cette absence persistante de consensus sur ce sujet majeur et pour progresser dans la compréhension des liens entre aides et niveau des loyers, des travaux plus ciblés devraient être conduits, notamment sur les logements de petite surface dans les zones⁶² tendues, sur lesquels se concentrent la plupart des interrogations.

II - Des inégalités de traitement persistantes entre bénéficiaires

A - Une incidence inégale entre bénéficiaires selon qu'ils disposent de revenus d'activité ou de revenus de transfert

Comme déjà il y a cinq ans, la Cour a constaté que l'aide au logement continue d'avoir un effet moins favorable, à montant global de ressources comparable, sur la situation des personnes en activité que sur celle de personnes recevant des revenus de transfert.

Une simulation, réalisée en juin 2019, dont les résultats sont présentés ci-après, a cherché à mesurer l'incidence de l'aide au logement pour un allocataire seul acquittant un loyer de 300 €, en zone I⁶³, dont les revenus de l'année N-2 se situaient au voisinage du SMIC dans cinq situations différentes : salaire à temps partiel de 860 €, salaire de 500 €

⁶² Le calcul des aides au logement dépend de plusieurs critères, dont la zone géographique dans laquelle est situé le logement. L'expression « zone(s) tendue(s) » désigne une liste de communes urbaines dans lesquelles le marché immobilier est tendu aboutissant à des prix et des loyers élevés.

⁶³ Ile-de-France, hors Paris et petite couronne.

(conduisant à des ressources globales d'environ 860 € avec la prime d'activité et le RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH) de 860 €, allocations chômage de 860 €, RSA seul à 560 €.

Tableau n° 1 : simulations des aides au logement et du reste-à-vivre selon la nature des ressources

<i>(base mensuelle en euros)</i>	Total des ressources y compris RSA et prime d'activité	Aide au logement	Reste à vivre mensuel	Reste à vivre / ressources
<i>RSA socle : 560 €</i>	560 €	275 €	535 €	96 %
<i>Revenus d'activité : 500 €</i>	860 €	48 €	608 €	71 %
<i>Allocation adulte handicapé : 860 €</i>	860 €	135 €	695 €	81 %
<i>Allocations chômage : 860 €</i>	860 €	135 €	695 €	81 %
<i>Revenus d'activité : 860 €</i>	1 145 €	48 €	893 €	78 %

Source : Cour des comptes-résultat d'une simulation réalisée sur caf.fr, juin 2019

Hypothèses : personne seule, revenus de l'année N-2 au niveau du SMIC, zone I, loyer mensuel de 300 €.

Pour un montant total de ressources comparable, le reste à vivre de la personne en situation d'activité à temps partiel disposant du salaire le plus bas apparaît ainsi plus faible que celui de personnes disposant de revenus de transfert (allocations chômage et AAH).

B - Une apparente bonne connaissance par les allocataires de leurs droits aux aides

En 2018, une étude pilotée par la CNAF avec la contribution de dix CAF estimait à 2 % les allocataires potentiels qui ne demandaient pas le bénéfice de l'APL. Le ministère de la cohésion des territoires considère pour sa part qu'« *il est difficile de répondre de manière précise à cette question [du non-recours] aux APL, notamment au regard de ses caractéristiques d'éligibilité qui multiplient les populations potentiellement concernées. La question du non-recours, même si elle est bien présente, n'est pas celle qui caractérise le plus les APL au regard des autres prestations, celle-ci étant globalement intégrée par les citoyens* ». Point positif, en effet, à la différence d'autres minima sociaux, les aides au logement ne sont pas vécues de façon stigmatisante par leurs bénéficiaires, selon les gestionnaires de ces prestations.

Pour autant, la multiplicité des causes de non-recours à ces aides personnelles au logement (difficulté d'accès à l'information, complexité du barème...) donne à penser que le phénomène demeure sous-estimé, comme l'indiquait déjà la Cour en 2015.

La CNAF met actuellement en œuvre un plan d'action pour l'accès aux droits 2019-2020, en application de sa convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, qui prévoit que la branche Famille s'engage à développer une stratégie volontariste sur ce point.

Le futur dispositif de calcul contemporain des aides personnelles au logement, qui devrait être élargi par l'intermédiaire de la déclaration sociale nominative complémentaire, devrait assurer une connaissance plus complète de la situation économique d'un ménage et permettre, le cas échéant, de repérer les aides non demandées.

C - Des modalités spécifiques d'aide aux étudiants à revoir en fonction de la situation financière de leurs parents

Les étudiants bénéficient d'un régime spécifique d'aides personnelles au logement. En effet, ils peuvent recevoir, formellement sous conditions de ressources, une aide au logement dès lors qu'ils occupent un logement autonome n'appartenant pas à un ascendant et qu'ils s'acquittent d'une charge de logement. La Cour relevait toutefois en 2015, que « *ces aides constituent une exception par rapport au régime général des aides personnelles car elles sont versées en réalité sans condition de ressources* ».

Entre 2011 et 2017, le nombre d'étudiants bénéficiaires a progressé de 9,7 %. Les aides se sont cependant davantage concentrées sur les étudiants boursiers, qui représentent 34 % des bénéficiaires en 2017 (31 % en 2011). Ainsi, 38 % des boursiers étaient attributaires d'aides personnelles au logement en 2017 contre 35 % en 2011.

Pour autant, et sans minorer l'importance de soutenir la situation matérielle des étudiants, le versement d'une aide au logement sans conditions de ressources n'est pas sans s'apparenter, pour les bénéficiaires rattachés au foyer fiscal de leurs parents, à une défiscalisation accordée à des ménages assujettis à l'impôt sur le revenu et disposant de ressources permettant de subvenir à cette charge, et, dans certains cas, à une subvention captée par les bailleurs en zone tendue.

La Cour avait proposé en 2015 une réforme du régime d'aide au logement des étudiants en obligeant les ménages à choisir « *entre bénéficiaire de l'aide personnelle et rattachement de l'étudiant au foyer fiscal parental* ».

La Cour maintient cette recommandation qui vise à rendre plus équitable le traitement des étudiants au regard de celui des autres bénéficiaires. Certaines des solutions évoquées en ce sens⁶⁴ par le ministère de l'action et des comptes publics, en réponse à la Cour, devraient être expertisée en termes de faisabilité technique et juridique et mises en débat.

III - Une gestion complexe et coûteuse, à améliorer grâce à l'interfaçage des bases de données

A - Une gestion complexe, des indus importants et des coûts élevés

La Cour avait recommandé en 2015 de « *simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires (dates d'accès aux droits, calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) afin d'améliorer la prévisibilité des aides* ».

La recodification de l'été 2019, qui inscrit désormais l'ensemble de la réglementation des aides personnelles au logement dans le code de la construction et de l'habitation contribue certes à rendre les textes plus accessibles. Mais faite à droit constant, elle n'a pu ouvrir la possibilité d'une simplification des règles de calcul des aides.

Comme la DHUP ne publie plus depuis 2013 la volumineuse plaquette décrivant leur mode de calcul, il n'existe plus de document pédagogique pour estimer l'impact des paramètres sur les aides accordées. Si des simulations sont néanmoins possibles, elles ne permettent pas de mesurer facilement l'impact d'un paramètre particulier ni de comprendre le maquis juridique des textes réglementaires applicables.

⁶⁴ La direction générale des finances publiques évoque la possibilité d'une demande de renonciation, au moment de la demande d'aide, au rattachement au foyer fiscal parental, qui, si elle était faite, serait conservée en mémoire lors de la déclaration d'impôt sur le revenu des parents du bénéficiaire.

Le barème des aides n'a été ni simplifié ni refondu. Aucune des évolutions des modalités précédemment recommandées par la Cour n'est intervenue en dehors de la réforme de la base des ressources prises en considération pour les APL, qui interviendra en 2020. Le barème a seulement été modifié pour prendre en compte les différentes mesures budgétaires adoptées ces dernières années.

Cette complexité persistante est à l'origine d'indus importants. En 2018, les indus concernant les aides au logement représentaient un montant supérieur à 1 Md€. Le tableau ci-dessous montre que le montant des indus détectés a augmenté de 28,5 % entre 2016 et 2018, ces aides présentant un taux d'indus supérieur de 64 % à la moyenne des indus de toutes les prestations.

Tableau n° 2 : indus détectés concernant les aides personnelles au logement

	2016	2017	2018
<i>Indus aides au logement (en M€)</i>	801	779	1 029
<i>Indus aides au logement en % des prestations versées</i>	4,4 %	4,3 %	5,9 %
<i>Taux d'indus toutes prestations</i>	3,5 %	3,3 %	3,6 %

Source : CNAF

Le taux de recouvrement au bout de quatre années des indus détectés (frauduleux ou non) apparaît cependant satisfaisant (96,7 % après relance).

Si le coût de gestion des aides personnelles au logement a baissé de près de 16 % depuis 2012, il est toutefois supérieur désormais au coût moyen toutes prestations confondues, alors qu'il lui était inférieur en 2012, car celui-ci a diminué dans le même temps de 23 %.

Tableau n° 3 : coût de gestion des aides (coût unitaire par prestation)

	2012	2014	2015	2016	2017
Toutes prestations	97,8 €	80,4 €	81,8 €	75,2 €	75,2 €
Logement	97,2 €	89,5 €	89,8 €	87,3 €	81,8 €

Source : CNAF

B - Une lutte contre la fraude aux progrès modestes

La détection des fraudes par la CNAF a nettement progressé à partir de 2014 du fait d'un recours accru à l'exploration de données (*datamining*).

En 2017, les fraudes relatives aux aides au logement, détectées ou non, étaient estimées à environ 470 M€, soit 2,7 % du montant versé. Les aides au logement seraient ainsi la troisième prestation la plus fraudée.

Tableau n° 4 : taux de fraude estimée en % des prestations versées et en montant (Md€)

Aides au logement	2015	2016	2017
Taux de fraude	2,10 %	2,30 %	2,70 %
Montant versé (Md€)	17,7	17,9	17,5

Source : CNAF, enquêtes PBDF, Tables statistiques Allnat/Allstat

Si le montant estimé des fraudes aux aides au logement se serait ainsi fortement accru (+27 % depuis 2015 et même +67 % depuis 2013), leur taux de détection effective reste faible. En 2018, les fraudes constatées aux aides au logement ont représenté 60 M€, concernant 8 575 allocataires. Le montant recouvré à la suite des fraudes détectées est de l'ordre de 50 M€ en 2018, soit 83 % des fraudes constatées.

La lutte engagée contre la fraude repose sur la systématisation des échanges de données de manière à permettre la mise à jour et le croisement des situations professionnelles et des revenus.

La principale difficulté demeure néanmoins la complexité des règles d'accès aux droits. Le nombre de paramètres de calcul accentue le risque d'oubli ou d'erreur, la complexité de ce calcul ne permettant pas de repérer immédiatement une éventuelle incohérence. Simplifier le mode de calcul des aides est désormais indispensable : au-delà des coûts de gestion qu'elle génère, la complexité actuelle est une source importante de non-recours, d'indus et de fraudes. Elle fait aussi perdre de vue à l'allocataire les principes mêmes sur lesquels l'aide est fondée.

Les mesures techniques de rapprochement des fichiers, d'harmonisation et de prise en compte contemporaine des bases ressources, pour indispensables qu'elles soient, ne font que pallier les difficultés intrinsèquement liées à la complexité du dispositif.

C - L'interfaçage des bases de données en vue d'une lutte efficace contre les logements indignes : un objectif qui reste à atteindre

La Cour avait préconisé en 2015 la mise en place d'un système d'interfaçage des données sur les logements, piloté par le ministère du logement avec le concours de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et accessible aux prestataires des aides. L'objectif était notamment de mieux repérer les logements indignes ou surpeuplés dont les occupants bénéficiaient d'une aide.

Si la préconisation de la Cour a commencé à être étudiée, elle n'a toujours pas abouti concrètement. Le projet de la DGFIP visant à créer un répertoire national des locaux représente cependant une avancée. Il devrait permettre en unifiant les bases de données existantes de disposer, à l'horizon 2023, d'une connaissance exhaustive des logements et de l'identité de leurs occupants, même si la suppression à terme de la taxe d'habitation pourrait priver l'administration d'informations précieuses pour la maintenance de cette base.

Plusieurs autres progrès sont aussi à relever.

Pour lutter contre l'indécence des logements, une interface entre le système d'information de la CNAF et la base de données Orthi⁶⁵ devrait être prochainement opérationnelle. Elle permettra d'alimenter plus complètement⁶⁶ cette base créée en 2011 avec l'ensemble des signalements de logement indécents collectés par la CNAF dans le cadre de son activité. En retour, la CNAF aura la possibilité d'accéder aux signalements d'insalubrité ou d'indignité transmis à Orthi par les agences régionales de santé.

En matière de connaissance des patrimoines, l'outil Sipres de la CNAF, en cours de modernisation progressive, permettra de calculer automatiquement le préjudice causé par une fraude au-delà de deux ans. La DGFIP a donné par ailleurs accès à trois nouvelles bases de données au réseau des CAF. Il s'agit du portail Ficovie, qui permet de connaître les allocataires titulaires ou bénéficiaires d'assurance-vie, de la base nationale des données du patrimoine et de l'outil de référencement associé Patrim. Ces bases permettront aux CAF de mieux appréhender la situation patrimoniale des allocataires.

⁶⁵ Pour Observatoire de repérage et de traitement de l'habitat indigne.

⁶⁶ Seuls environ 6 000 signalements sont effectués à ce jour par la CNAF.

Pour ce qui est de la connaissance des revenus, la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), la mise en place du prélèvement à la source pour les revenus autres (PASRAU) et la transmission systématique des données de la DGFIP relatives à la paye des fonctionnaires alimenteront un triple flux d'informations certifiées et plus finement ajustées à la réalité des situations. D'une manière générale par ailleurs, le prélèvement à la source permet davantage encore de contemporanéité. Ces mesures techniques vont limiter les déclarations demandées aux bénéficiaires des aides, dans lesquelles ils peuvent commettre des erreurs ou qu'ils peuvent omettre d'envoyer.

Pour tirer les bénéfices de ces avancées favorables, et au-delà de la prise en compte contemporaine attendue des bases ressources, un calendrier de travail interministériel devrait rapidement être arrêté pour concrétiser les modalités d'échanges d'informations sur ces différents sujets.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constats effectués par la Cour en 2015 restent pour l'essentiel d'actualité. Les aides personnelles au logement demeurent un outil de redistribution essentiel de la politique du logement, ciblé sur les ménages modestes.

Même si une utile simplification budgétaire est intervenue, la complexité du dispositif s'est accrue pour l'allocataire depuis 2015. Les mesures introduites ont permis une maîtrise, puis une baisse importante de la dépense pour l'État, sans toutefois toucher aux fondements des dispositifs. Ces évolutions ont rendu le système moins lisible, sans que les effets négatifs qui en ont résulté pour les ménages les plus modestes aient fait l'objet d'une attention à hauteur des enjeux. La lourdeur de la gestion de ces aides, facteur de coûts et de risques en termes de fraudes et d'erreurs, s'en trouve encore augmentée.

L'aide au logement attribuée aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, la prise en compte du patrimoine de l'allocataire ou encore l'incidence de son éventuelle reprise d'emploi continuent à être sources de disparités persistantes et injustifiées.

Pour mieux lutter contre la fraude et contre l'habitat indigne, le défi de l'interfaçage des données, stratégique, demeure à relever. La création à terme du répertoire national des locaux devra prendre en compte ces objectifs.

Deux projets initiés par le Gouvernement ouvrent à brève échéance l'opportunité de rendre plus simple, durable et accessible le régime des aides personnelles au logement, au rôle essentiel pour satisfaire les besoins en logement des catégories modestes de la population.

Le premier concerne le mécanisme de prise en compte contemporaine des ressources, appuyé sur l'interconnexion de systèmes d'information, dont l'entrée en vigueur est désormais repoussée au deuxième trimestre de 2020. Le second, avec les travaux en cours pour construire un futur « revenu universel d'activité », vise à apporter une plus grande cohérence entre différentes prestations sociales et devrait aboutir à un projet de loi en 2020 pour une mise en œuvre au plus tôt en 2022.

Il importe que ces opportunités soient pleinement saisies pour refonder et simplifier, dans un double souci de maîtrise de la dépense et de plus grande équité de traitement entre les différentes catégories de bénéficiaires, l'outil majeur de la politique du logement que constituent les aides personnelles au logement.

Dans cette perspective, la Cour réitère et ajuste ainsi plusieurs des recommandations adressées en 2015 aux ministres chargés du logement et du budget :

- 1. expertiser l'effet inflationniste éventuel des aides personnelles au logement sur les logements de petite surface dans les territoires les plus tendus ;*
- 2. renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement en améliorant la connaissance des déterminants réels de la dépense ;*
- 3. mettre en œuvre, pour les étudiants, l'obligation de choix, lors du dépôt de la demande, entre bénéfice direct de l'aide personnelle et rattachement au foyer fiscal parental ;*
- 4. simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation (calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) des bénéficiaires ;*
- 5. mettre en œuvre dans des délais raisonnables l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines afin de lutter efficacement contre la fraude, l'indécence et le surpeuplement des logements.*

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	92
Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé de la Ville et du Logement	93

Destinataires n'ayant pas d'observation

Présidente du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La Cour salue plusieurs évolutions intervenues depuis sa communication à la Commission des finances du Sénat en 2015. Elle relève tout d'abord la simplification des modalités de financement des aides personnelles au logement intervenue en 2015-2016. Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) est désormais financé par une subvention inscrite sur le programme 109 « Aide à l'accès au logement » du budget de l'État, une contribution des employeurs et des recettes fiscales affectées.

La Cour souligne également l'amélioration du pilotage de la dépense, mais recommande de progresser dans une analyse plus fine de ses déterminants en utilisant les données de la Caisse nationale des allocations familiales. Je partage le souhait de progresser dans l'analyse des sous-jacents de la dépense. Je tiens à souligner que les prévisions ainsi que l'ensemble des chiffrages des réformes font l'objet de nombreux échanges entre administrations tout au long de la procédure budgétaire. Les textes d'application de l'article L. 351-8 du code de la construction et de l'habitation qui seront prochainement publiés clarifieront les règles de transmission des données relatives aux aides et aux allocataires par les organismes payeurs au FNAL et devraient permettre aux administrations d'analyser plus finement l'évolution des dépenses.

L'appréciation portée par la Cour sur les réformes entreprises par le Gouvernement depuis 2015 mériterait cependant d'être nuancée. Portant sur une politique publique pour laquelle la France dépense plus que ses voisins et dont l'efficacité est insuffisante, ces réformes ont entre autres participé au redressement de la trajectoire de finances publiques et permis à la France de sortir de la procédure de déficit public dès juin 2018. En particulier, je ne partage pas l'appréciation critique portée par la Cour sur la création de la réduction de loyer de solidarité.

Cette réforme a fait l'objet de négociations avec les bailleurs sociaux, qui visaient à les accompagner. Le pacte d'investissement pour le logement social, signé en avril 2019, a permis au Gouvernement de proposer aux bailleurs sociaux un cadre financier à trois ans pour leur donner de la visibilité et favoriser les efforts de construction et de rénovation du logement social.

Je partage le souhait de la Cour de progresser dans la compréhension des liens entre les aides au logement et les prix des loyers, notamment s'agissant des logements ayant une petite surface. Cela nécessite des travaux économiques et statistiques qui doivent être menés par des organismes de recherche.

La Cour relève que la réflexion actuellement conduite sur la fusion des aides personnelles au logement avec certains minima sociaux et la prime d'activité répond à certaines des recommandations formulées en 2015. Cette réforme doit permettre de rénover en profondeur notre système de prestations monétaires versées aux ménages modestes, à travers la création d'une allocation fusionnant le plus grand nombre possible de prestations dont les aides personnelles au logement. C'est dans ce cadre, une simplification des barèmes et des modalités de gestion des aides pourra être recherchée.

Enfin, je suis favorable à la recommandation de la Cour visant à permettre un partage entre administrations de données relatives aux logements, aux revenus et au patrimoine afin de lutter efficacement contre la fraude, mais également l'habitat indigne. Cela peut se traduire par un échange de données entre les services statistiques ministériels concernés. Le projet « Gérer mes biens immobiliers » développé par la direction générale des Finances publiques pourra également être mis à profit pour lutter contre la fraude. Il permettra en effet de disposer des données descriptives relatives aux logements.

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU MINISTRE CHARGÉ DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

La Cour dresse un bilan de la gestion des aides personnelles au logement et de leurs évolutions au cours des dernières années.

Les orientations de la politique du logement menée depuis 2017 ont conduit le gouvernement à mener d'importantes réformes des aides personnelles tout en lançant une réorganisation du secteur HLM afin de favoriser la production de logements abordables. La mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité s'est ainsi accompagnée de mesures d'accompagnement des bailleurs sociaux pour atténuer l'effort financier demandé.

Début 2020, la réforme de la base ressources des aides conduira à un calcul « en temps réel » en retenant comme référence les 12 derniers mois connus des ressources des allocataires. Ainsi, une adaptation plus rapide à l'évolution des situations professionnelles et personnelles sera possible, ce qui sera donc plus équitable, tout en contribuant à la maîtrise

des finances publiques. Nous notons que la Cour porte un regard positif sur cette réforme.

Le gouvernement s'est également attaché à clarifier et simplifier le droit applicable à travers la recodification législative et réglementaire du droit des APL, entrée en vigueur en septembre 2019.

1/ Sur la recommandation n° 4 : simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation (dates d'accès aux droits, calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) des bénéficiaires afin d'améliorer la prévisibilité des aides

En 2020, la prise en compte des revenus en temps réel pour le calcul de l'aide permettra d'adapter son montant à la situation du ménage et constituera une avancée majeure, qui devrait bénéficier ultérieurement aux autres prestations sociales. Toutefois, cette réforme sera menée en maintenant constantes les modalités de calcul des aides, sauf dans quelques cas directement liés à la nouvelle période de référence en matière de ressources (ainsi, suppression de l'évaluation forfaitaire applicable pour la première demande d'une aide par un nouvel actif).

En revanche, la question de la simplification des aides est pleinement intégrée dans les réflexions en cours sur le revenu universel d'activité.

2/ Sur la recommandation n° 5 : mettre en œuvre dans des délais raisonnables l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines afin de lutter efficacement contre la fraude, l'indécence et le surpeuplement des logements

Les aides personnelles au logement constituent un outil important pour la prévention des expulsions locatives et la lutte contre la non-décence. La mise en œuvre de l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines est une recommandation partagée par notre ministère. Ce projet sera relancé début 2020. Nos services sont d'ores et déjà en contact avec la Direction générale des finances publiques dans ce cadre, et la Caisse nationale des allocations familiales a également été sollicitée pour la définition du dispositif futur.

2

L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients

PRÉSENTATION

La maladie rénale chronique détruit progressivement les deux reins, qui ne parviennent alors plus à filtrer correctement le sang. L'insuffisance rénale chronique terminale (IRCT) en est le dernier stade : la perte de la fonction rénale entraîne le décès du patient si aucun traitement n'est appliqué. Ces traitements de suppléance de la fonction rénale consistent⁶⁷ en des séances de dialyse ou en une greffe de rein. Pour les patients qui peuvent en bénéficier, la greffe comporte des bénéfices plus élevés que la dialyse. De plus, elle est moins coûteuse pour l'assurance maladie.

Dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2015⁶⁸, la Cour avait fait trois constats principaux sur la prise en charge de l'IRCT. D'une part, le recours à la greffe restait insuffisant alors qu'elle présente le meilleur bénéfice pour les patients. D'autre part, les modes de dialyse les plus lourds et contraignants pour les patients – en centre et en unité de dialyse médicalisée – prédominaient. Enfin, les coûts de la dialyse étaient excessifs, au détriment de l'assurance maladie qui les finance. Dans ces conditions, elle avait recommandé de rééquilibrer l'effort financier en faveur de la prévention, de donner une nouvelle impulsion à la greffe⁶⁹, de réduire les coûts de la dialyse et de développer la dialyse à domicile.

⁶⁷ En dehors des traitements conservateurs pour les personnes en fin de vie.

⁶⁸ Cour des comptes, « L'insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charges plus efficaces », in *Rapport annuel des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁹ Dans une récente publication relative à la politique des greffes prises dans leur ensemble, la Cour a émis plusieurs recommandations visant à favoriser le développement des greffes : Cour des comptes, « La politique des greffes : une chaîne de la greffe fragile à mieux organiser », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Depuis lors, l'IRCT a continué à progresser. En 2017, en France, plus de 87 000 patients étaient traités pour IRCT (contre 73 500 en 2012), dont 55 % par la dialyse. Le coût de leur prise en charge pour l'assurance maladie dépassait 4 Md€.

Le ministère de la santé a certes adopté des orientations visant à mieux prendre en compte la phase amont de l'IRCT, dite de « pré-suppléance », à développer l'accès à la greffe dans le cadre du troisième « plan greffes » couvrant les années 2017 à 2021 et à réduire les tarifs des séances de dialyse en centre. Toutefois, les constats effectués par la Cour en 2015 conservent, en grande partie, leur actualité.

Alors que l'IRCT se développe, avec des coûts élevés, l'organisation des prises en charge des patients présente des faiblesses qui se sont aggravées (I). Plusieurs leviers sont à mobiliser afin de mieux prévenir l'IRCT, de faciliter l'accès à la greffe et d'améliorer la prise en charge des patients en dialyse (II).

I - Des progrès limités

A - Une progression continue de la maladie rénale chronique

1 - Un nombre croissant de patients concernés

L'IRCT est causée principalement par l'hypertension artérielle et le diabète et présente de fréquentes comorbidités (57 % des nouveaux patients ont une maladie cardiovasculaire associée).

Dans son rapport de 2015, la Cour avait fait état de 73 500 patients traités au titre d'une IRCT en 2012. Au 31 décembre 2017, tel était le cas de 87 275 patients, soit une augmentation de près d'un cinquième en l'espace de cinq années.

La prévalence⁷⁰ et l'incidence⁷¹ de patients pris en charge en France pour IRCT figurent parmi les plus élevées en Europe. En 2016, alors que le taux d'incidence en France atteignait 165 par million d'habitants, il était

⁷⁰ Prévalence : nombre de personnes atteintes par une maladie à un moment donné.

⁷¹ Incidence : nombre de nouveaux cas d'une maladie, pendant une période donnée.

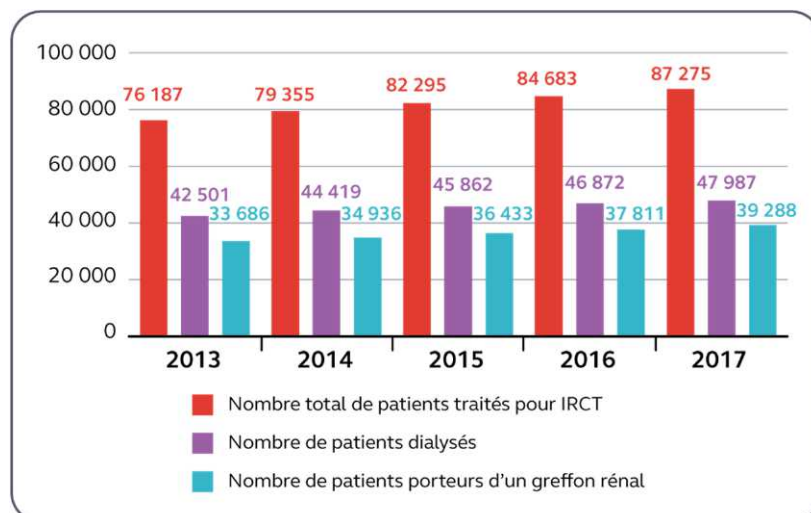
de 128 au Danemark, de 117 en Angleterre, de 117 aux Pays-Bas, de 106 en Norvège et de 101 en Suisse⁷².

Le taux moyen d'incidence recouvre de fortes disparités régionales (en 2017, 139 en Bretagne et 151 en Nouvelle-Aquitaine, mais 182 en Centre-Val de Loire, 185 dans les Hauts-de-France, 190 dans la région Grand Est et 249 en Outre-mer⁷³, tandis que l'Île-de-France se situe dans la moyenne nationale).

L'IRCT affecte davantage les hommes (avec un taux d'incidence de 226 par million d'habitants contre 120 pour les femmes) et les personnes âgées. En 2017, plus de la moitié des patients commençaient un traitement de l'IRCT à plus de 70,5 ans (70,1 ans en 2013). Seuls 32 % des patients parvenant au stade du traitement de suppléance survivent à plus de 10 ans. Le taux annuel de mortalité des patients en IRCT (environ 10 %) ne connaît pas d'amélioration notable ; 8 638 décès sont survenus en 2017.

Parmi les patients traités en 2017 au titre d'une IRCT, 47 987 étaient sous dialyse (+13 % depuis 2013) et 39 288 étaient porteurs d'un greffon rénal (+17 %). La part des patients greffés a ainsi légèrement augmenté, tout en restant minoritaire (45 % en 2017 contre 44 % en 2013).

Graphique n° 1 : nombre de patients traités pour IRCT (2013-2017)



Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels REIN

⁷² Les données nationales font défaut pour l'Allemagne et l'Italie. S'agissant de l'Espagne, elles sont établies par région.

⁷³ Ce taux élevé dans les régions ultramarines s'explique notamment par des taux de diabète, d'hypertension artérielle et d'obésité importants.

En 2017, 11 543 nouveaux patients ont commencé un traitement : 85,2 % ont débuté par l'hémodialyse, 10,1 % par la dialyse péritonéale et 4,7 % par la greffe préemptive, sans dialyse préalable. Il existe en effet plusieurs modes possibles de dialyse, dont le recours résulte de la proposition du néphrologue au patient.

Les différents modes de dialyse

La dialyse remplace la fonction rénale d'épuration du sang. Deux techniques de dialyse sont susceptibles d'être proposées par un néphrologue, en fonction des caractéristiques et de l'état de santé du patient :

- l'hémodialyse est une épuration extracorporelle du sang opérée par un générateur. Elle peut être effectuée en centre (avec la présence continue d'un médecin pendant la séance), en unité de dialyse médicalisée ou UDM (pour laquelle la présence du médecin n'est pas nécessairement continue), dans une unité d'autodialyse (où les gestes du traitement sont assurés par le patient seul ou avec l'assistance d'un infirmier) ou bien à domicile pour un patient formé à cette technique et assisté d'un aidant ;
- la dialyse péritonéale consiste en une épuration du sang intracorporelle qui utilise le péritoine. Elle est pratiquée à domicile, par le seul patient ou avec une assistance lorsque son état de santé le requiert.

2 - Une connaissance épidémiologique à approfondir

En 2015, la Cour avait relevé une connaissance épidémiologique tardive de l'IRCT et un accès insuffisant aux données du registre REIN, registre épidémiologique national tenu par l'Agence de la biomédecine.

Cet accès, notamment pour les professionnels de santé et les patients, a depuis lors été amélioré : sont ainsi mis en ligne, sur le site internet de l'agence, un rapport annuel très complet qui comprend des données nationales remontant jusqu'à 2002 et des éléments détaillés par département et par région et, depuis 2016, une synthèse conçue avec les associations de patients.

En revanche, le registre REIN ne couvre toujours que les patients en IRCT qui bénéficient d'un traitement de suppléance, par dialyse ou greffe. Par conséquent, la population affectée par les quatre stades précédents de la maladie rénale chronique n'est pas connue avec précision. Selon les estimations de la Haute Autorité de santé et de l'Agence de la biomédecine, 3 à 5,7 millions d'adultes souffriraient d'une maladie rénale chronique.

Si une extension du registre REIN aux patients affectés par une IRCT et pour lesquels un traitement n'a pas encore débuté est en cours, il conviendrait également de disposer de données épidémiologiques sur des stades plus précoces, en lien avec les laboratoires d'analyses médicales, afin d'apprécier la dynamique d'ensemble de la maladie rénale chronique.

De manière générale, le registre REIN doit continuer à évoluer afin d'être davantage un outil d'aide à la décision dans le champ de l'analyse du parcours de la maladie rénale chronique, de son financement et de l'organisation territoriale des soins.

B - Des coûts croissants et des rentes de situation persistantes en matière de dialyse

1 - Une croissance des dépenses tirée par la dialyse

Le patient en IRCT bénéficie d'une prise en charge à 100 % par l'assurance maladie des dépenses qui se rapportent à cette pathologie, classée parmi les affections de longue durée.

En 2017, les dépenses d'assurance maladie liées à l'IRCT ont atteint 4,18 Md€, soit une croissance annuelle de 2,4 % depuis 2013.

Avec 3,36 Md€ de dépenses, la dialyse était à l'origine de plus de 80 % des dépenses pour 55 % des patients, suivant une proportion stable dans le temps. En dehors des séances et, accessoirement, des séjours (2,4 Md€), les dépenses liées à la dialyse ont trait au transport des patients (0,71 Md€), aux médicaments délivrés en ville (0,12 Md€) et aux soins médicaux et paramédicaux (0,1 Md€).

Pour leur part, les greffes ont été à l'origine de 0,8 Md€ de dépenses, soit moins de 20 % du total pour 45 % des patients, dont 0,27 Md€ pour les greffes proprement dites et 0,55 Md€ pour le suivi des patients greffés.

Avec 2,5 % des 164,2 Md€ de dépenses de santé financées par l'assurance maladie en 2017, l'IRCT pourrait paraître un enjeu financier limité. Il n'en est rien. Le stade terminal de la maladie rénale chronique concerne un nombre croissant de patients. En outre, quand on apprécie son coût par patient, tout au moins pour ceux qui sont dialysés, l'IRCT constitue la pathologie la plus onéreuse devant la mucoviscidose, le cancer du poumon et l'accident vasculaire cérébral aigu. À cet égard, le montant moyen des dépenses par patient diffère grandement selon que celui-ci est dialysé ou bien porteur d'un greffon rénal. Quand elle peut être pratiquée, la greffe présente un meilleur bénéfice médico-économique que la dialyse.

Les avantages de la greffe par rapport à la dialyse

En 2017, 55 % des patients étaient traités en dialyse, contre 45 % par une greffe.

Selon le rapport annuel REIN 2017, une femme âgée de 40-44 ans qui resterait avec un greffon fonctionnel toute sa vie a une espérance de vie de 24 ans, contre 12 ans pour une patiente du même âge qui resterait en dialyse toute sa vie (à comparer à une espérance de vie de 46 ans pour l'ensemble des femmes). De plus, la greffe entraîne une meilleure qualité de vie que la dialyse, dont elle supprime les contraintes : déplacements fréquents, interruptions régulières de la vie familiale et professionnelle, fatigue.

En 2017, la dépense annuelle moyenne d'un patient dialysé s'élevait à 62 140 €. Sa diminution par rapport à 2013 (-1 887 €) traduit notamment l'incidence de la réduction des tarifs des séances en centre (voir *infra*).

L'année de la greffe, la dépense annuelle moyenne par patient dépassait de 7 000 € celle d'un patient en dialyse ; cet écart a cependant baissé (de 3 843 € depuis 2013). En revanche, pour un patient faisant l'objet d'un suivi de greffe, la dépense annuelle moyenne s'élevait à 13 952 €, soit 4,5 fois moins que celle relative à un patient dialysé (62 140 €).

2 - Des baisses de tarifs trop limitées pour remettre en cause la rentabilité anormalement élevée de l'activité de dialyse

De manière stable depuis 2013, environ 35 % des dépenses d'assurance maladie relatives aux séances de dialyse sont issues de l'activité des établissements privés lucratifs ; la part des établissements privés non lucratifs est similaire ; les établissements publics sont quant à eux à l'origine de 30 % des dépenses.

S'agissant des modes de dialyse, les établissements publics sont surtout présents sur la prise en charge en centre, les établissements privés lucratifs sur celle en centre et en unité de dialyse médicalisée (UDM) et les établissements privés non lucratifs sur les UDM, l'autodialyse et la dialyse à domicile.

En 2015, la Cour avait souligné la rentabilité exceptionnelle des structures privées de dialyse, qui dépassait amplement celle des établissements de santé privés à caractère lucratif pris dans leur ensemble. Compte tenu de cet excès de financement au détriment de l'assurance maladie, elle avait recommandé de réduire significativement les tarifs des séances de dialyse en centres et en UDM afin de les rapprocher des coûts d'exploitation des établissements concernés.

Depuis 2015, le ministère de la santé a réduit les tarifs des centres, pour les rapprocher de ceux des unités de dialyse médicalisée (UDM). Entre 2015 et 2019, le tarif moyen des dialyses en centre dispensées dans les établissements privés lucratifs⁷⁴ a ainsi baissé de 10,5 % (-29,5 €), pour atteindre 251,78 € en 2019 ; cette même année, il ne dépassait plus que de 1 € celui des UDM. Dans le même temps, le tarif moyen des séances en centre des établissements publics a lui aussi diminué, à hauteur de 6,2 % (-21,7 €), pour s'établir en 2019 à 325,52 €⁷⁵ ; il reste toutefois nettement supérieur à celui des UDM, avec un écart de 21,5 % (69,7 €).

S'agissant des UDM, le tarif moyen des séances de dialyse a stagné (+0,41 €, soit +0,1 %) entre 2015 et 2019 pour les établissements publics et baissé de 3,5 % (-9 €) pour les établissements privés lucratifs.

Compte tenu de l'augmentation de la file active des patients dialysés et des baisses de tarifs, le coût moyen des séances de dialyse, tous modes et toutes dépenses confondus, a diminué entre 2013 et 2017, passant en moyenne de 64 017 € à 62 140 € (-2,9 %).

Néanmoins, les économies réalisées sur les tarifs, qui oscillent chaque année entre 20 M€ et 30 M€, restent limitées et n'ont pas remis en cause les rentes de situation que révèle la rentabilité élevée de l'activité de dialyse pour les établissements qui la pratiquent.

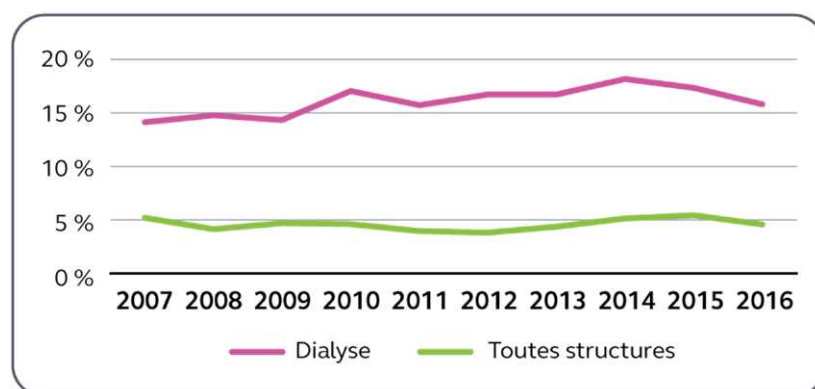
C'est seulement en 2018 qu'a été effectuée la première étude de coûts permettant d'éclairer les décisions tarifaires pour l'ensemble des modes de dialyse. Selon les données de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), les tarifs des établissements publics et d'une partie des établissements privés non lucratifs dépassaient les coûts de 6 % en 2018, après 5 % en 2016 et 2017. S'agissant des établissements privés lucratifs et d'une partie des établissements privés non lucratifs, après une diminution de près de 11 points depuis 2014, liée aux baisses de tarifs, l'écart correspondant atteignait encore 9 % en 2018.

⁷⁴ Pour des raisons historiques, les établissements privés non lucratifs relèvent selon le cas tantôt de la tarification applicable aux établissements privés lucratifs, tantôt de celle applicable aux établissements publics.

⁷⁵ Pour une part, la fixation des tarifs des établissements publics à un niveau plus élevé que ceux des établissements privés lucratifs traduit le fait que les tarifs applicables aux établissements publics intègrent non seulement les séances, mais aussi les consultations. En revanche, les néphrologues qui exercent dans les structures privées lucratives, qui n'en sont pas salariés dans le cas général, facturent des consultations à l'assurance maladie en sus des tarifs des séances facturées par ces structures.

En complément des analyses qu'elle avait effectuées en 2015, la Cour a apprécié la rentabilité des structures privées de dialyse à caractère lucratif⁷⁶. Il en ressort que leur résultat d'exploitation oscillait autour de 15 % sur la période 2007-2016, avec une pointe à 18 % en 2014, alors qu'il se situait entre 4 % et 5 % pour les autres établissements privés lucratifs.

Graphique n° 2 : résultat d'exploitation / chiffre d'affaires des structures privées lucratives de dialyse comparé à l'ensemble des structures privées lucratives entre 2007 et 2016 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après les données FINESS pour l'activité de dialyse et DREES pour le résultat d'exploitation en % du chiffre d'affaires de l'ensemble des structures

Ainsi, les structures privées de dialyse à caractère lucratif ont conservé un niveau de rentabilité très élevé, bien que connaissant un fléchissement depuis 2015.

3 - Des pratiques discutables de facturation d'actes de consultation par certains néphrologues libéraux

Outre les séances de dialyse facturées par les établissements où ils exercent, près de 90 M€ d'honoraires ont été facturés en 2017 à l'assurance maladie par des néphrologues libéraux au titre du suivi des patients dialysés dans des structures privées à caractère lucratif. Ce montant correspond à 2,1 millions d'actes pour 1,7 million de séances.

⁷⁶ La Cour a identifié dans le fichier FINESS des établissements de santé les structures privées à caractère lucratif dont l'activité est intégralement consacrée à la dialyse et a par ailleurs recueilli les indicateurs financiers des établissements privés à caractère lucratif auprès de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sanitaires et sociaux.

La réglementation relative aux consultations à effectuer est imprécise et propice à la réalisation, sinon à la facturation systématique à l'assurance maladie, d'une consultation à l'occasion de toutes les séances de dialyse, qui ont lieu généralement trois fois par semaine.

Ainsi, s'agissant des séances de dialyse en centre, la réglementation se borne à mentionner que le centre assure « régulièrement »⁷⁷ à chaque patient une consultation de néphrologie avec un examen médical complet dans un local de consultation. De fait, certains néphrologues facturent systématiquement une consultation pour chaque séance de dialyse.

De même, la réglementation reconnaît aux néphrologues en UDM privées la faculté d'effectuer une à trois consultations par patient par semaine⁷⁸. Or, certains néphrologues facturent trois consultations hebdomadaires pour chaque patient dialysé, indépendamment de l'état de santé de ce dernier ou du nombre de consultations effectives.

Les règles de facturation devraient donc être précisées tant leur interprétation est propice à des facturations anormales au détriment de l'assurance maladie. À l'heure actuelle, cependant, le ministère de la santé ne s'est pas saisi de ce sujet. En outre, l'assurance maladie devrait renforcer ses contrôles sur l'effectivité des consultations qui lui sont facturées.

Les néphrologues libéraux : des revenus élevés

La néphrologie est une petite spécialité en termes d'effectifs, composée très majoritairement de néphrologues salariés : 1 782 néphrologues étaient inscrits à l'ordre en 2018, dont 1 047 étaient salariés à l'hôpital, 203 étaient salariés d'autres structures, 308 exerçaient exclusivement à titre libéral et 224 en mode mixte⁷⁹. Comme la Cour l'avait souligné en 2015, cette spécialité est très demandée par les étudiants en médecine ; quatre des 20 premiers étudiants ayant satisfait aux épreuves classantes nationales en 2018 l'ont choisie.

Au titre des revenus nets 2017, le bénéfice non commercial (BNC) moyen des 393 médecins libéraux de la spécialité néphrologie affiliés à la Caisse autonome de retraite des médecins de France⁸⁰, dont 95 % exercent en secteur 1, s'élevait en moyenne à 139 250 €. Quatrième montant le plus élevé après les spécialités de cancérologie, d'anesthésie-réanimation et d'ophtalmologie, il était supérieur au BNC moyen des spécialistes libéraux (111 161 €) et a progressé de 11,8 % de 2013 à 2017.

⁷⁷ Article D. 6124-69 du code de la santé publique.

⁷⁸ Article D. 6124-76 du code de la santé publique.

⁷⁹ Répertoire partagé des professionnels de santé (exploitation DREES).

⁸⁰ La CARMF publie les bénéfices non commerciaux (BNC) déclarés par les médecins libéraux qui constituent l'assiette de leurs cotisations.

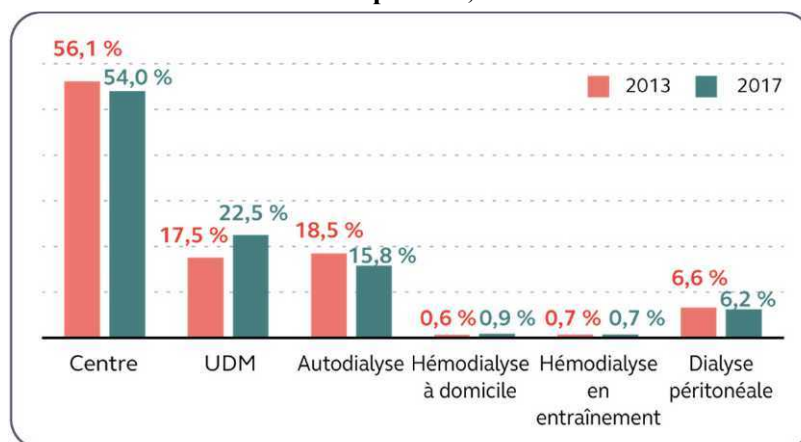
C - Des faiblesses aggravées dans l'organisation des prises en charge au détriment des patients

1 - Une prépondérance accrue des modes de dialyse les plus lourds

En 2015, la Cour relevait la prépondérance des prises en charge en hémodialyse dans les centres et dans les UDM et le fait que leurs alternatives (autodialyse, dialyse à domicile) stagnaient ou reculaient.

À cet égard, la situation s'est encore détériorée. Ainsi, en 2017, 76,5 % des patients étaient pris en charge en centre ou en UDM, contre 73,6 % en 2013. Par ailleurs, 15,8 % des patients étaient en autodialyse, contre 18,5 % en 2013. Enfin, moins de 8 % des patients étaient en dialyse à domicile (hémodialyse à domicile ou dialyse péritonéale), comme en 2013. La part des patients en centre a certes baissé, mais cette évolution a été plus que compensée par la hausse de celle des patients en UDM. Pour plus de moitié, cette dernière reflète le recul de l'autodialyse.

Graphique n° 3 : part des différents modes de dialyse, en % du nombre de patients, en 2013 et en 2017



Source : graphique Cour des comptes d'après les données du registre REIN

Note de lecture : l'entraînement est une période de formation du patient avant une prise en charge dans une unité d'autodialyse ou à domicile.

La dialyse à domicile permet pourtant de préserver une meilleure qualité de vie en conciliant davantage le traitement avec la vie familiale et professionnelle. En outre, elle est moins onéreuse pour l'assurance maladie : en 2017, 31 344 € en moyenne par patient pour la dialyse péritonéale à domicile, contre 37 172 € pour la dialyse en UDM et 46 306 € pour celle en centre, sans même tenir compte des frais de transport.

Les disparités territoriales constatées en 2015 et toujours présentes en 2017 (en région Bourgogne-Franche-Comté, 13,5 % des patients dialysés sont en dialyse péritonéale, contre moins de 5 % en Île-de-France ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur), tout comme les situations qui peuvent être observées dans certains pays comparables, attestent l'existence d'un important potentiel de développement de la dialyse à domicile pour les patients dont l'état de santé et l'environnement permettent ce traitement.

Une place plus importante de la dialyse à domicile dans d'autres pays comparables

Selon les données de l'*United States Renal Data System (USRDS)*⁸¹, en 2016, la part des patients dialysés à domicile en France parmi l'ensemble des patients dialysés (1 % en hémodialyse et 7 % en dialyse péritonéale) se situait nettement en deçà de celle d'autres pays développés : 30 % des patients dialysés en Nouvelle-Zélande étaient en dialyse péritonéale, 19 % en Australie, 22 % en Suède et 21 % au Danemark en 2016.

2 - Des délais qui s'allongent et des inégalités dans l'accès à la greffe rénale

Selon la HAS⁸², la transplantation rénale est la stratégie la plus efficiente dans l'ensemble des modalités de traitement de l'IRCT. Cependant, la part des patients porteurs d'un greffon rénal reste minoritaire, à 45 % en 2017.

Entre 2013 et 2017, le nombre de transplantations rénales a progressé de 23 %, soit un rythme plus rapide que celui des greffes d'organe prises dans leur ensemble (+19 %) ; il a cependant reculé en 2018 (3 567 greffes rénales contre 3 782 en 2017). En 2019, le nombre de transplantations rénales a de nouveau augmenté (3 641 greffes), mais n'a pas retrouvé son niveau de 2017.

Certes, 45 % des patients inscrits sur la liste d'attente le sont avec des contre-indications temporaires à une greffe. Mais, même en excluant le temps cumulé en contre-indication, la durée médiane d'attente a nettement augmenté, de 15,9 mois en 2013 à 19,7 mois en 2017 (+24 %).

⁸¹ Rapport annuel 2018 de l'USRDS (<https://www.usrds.org>).

⁸² Rapport de la Haute Autorité de santé (HAS) d'évaluation médico-économique des stratégies de prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale en France (octobre 2014).

Comme la Cour l'avait constaté en 2015, l'accès à la greffe continue de se caractériser par de fortes inégalités territoriales. Ainsi, en 2017, la part de la greffe préemptive (sans dialyse préalable) parmi les patients entamant un traitement de suppléance variait de 1,5 % dans l'ex-région Lorraine à 8,1 % dans les Pays de la Loire. Pour une cohorte de nouveaux patients de moins de 60 ans ayant débuté la dialyse au cours de la période 2011-2016, le taux d'inscription sur la liste d'attente nationale de la greffe rénale, mesuré 12 mois après le début des séances, présente, lui aussi, de fortes disparités : en 2017, il s'étagait pour la France métropolitaine de 19,5 % dans l'ex-région Nord-Pas-de-Calais à 55,2 % dans l'ex-région Midi-Pyrénées.

Ces disparités s'expliquent notamment par les différences de pratiques des néphrologues en ce qui concerne l'inscription de leurs patients sur la liste d'attente de la greffe. Certains néphrologues les inscrivent très tôt ; d'autres les inscrivent mais les placent d'emblée en contre-indication temporaire en particulier lorsqu'ils sont affectés par une pathologie incompatible avec la greffe ; d'autres enfin conditionnent l'inscription à une dégradation de l'état de santé du patient, en s'éloignant dans certains cas des recommandations de bonne pratique d'inscription posées par la HAS⁸³.

II - Une prise en charge à rendre plus efficace

A - Développer la prévention afin d'éviter ou de retarder l'insuffisance terminale

1 - Une prévention timidement amorcée, un dépistage encore insuffisant de la maladie rénale chronique

Dans son rapport de 2015, la Cour soulignait l'insuffisance de la prévention et de la détection de l'IRCT, alors que la maladie rénale chronique reste longtemps silencieuse, les symptômes cliniques ou biologiques étant souvent imperceptibles ou ignorés au cours des premières années.

⁸³ Haute Autorité de santé, recommandation de bonne pratique « Transplantation rénale : accès à la liste d'attente nationale » (octobre 2015).

Le diabète et l'hypertension artérielle sont responsables d'environ la moitié des nouveaux cas de maladie rénale chronique. Dans le cadre de la stratégie nationale de santé 2018-2022 et du plan « Priorité Prévention », des actions ont été engagées afin de réduire les habitudes de vie à risque (tabagisme, consommation d'alcool, surpoids) et pour améliorer le repérage et la prise en charge des personnes présentant des facteurs de risque. Ainsi, les droits de consommation sur le tabac ont été relevés, mais pas ceux sur les alcools⁸⁴. D'autres actions sont plus ciblées. Par exemple, la Caisse nationale d'assurance maladie pilote une expérimentation visant à repérer 10 000 assurés à risque élevé de diabète de type 2 dans trois départements (La Réunion, Bas-Rhin et Seine-Saint-Denis) et à les accompagner vers d'autres habitudes de vie avec le soutien de leur médecin traitant.

En outre, les actions de dépistage de la maladie rénale chronique ont aujourd'hui un caractère trop ponctuel. Chaque année, au mois de mars, a lieu la « Semaine Nationale du Rein » qui permet à des milliers de personnes de bénéficier d'un dépistage⁸⁵. En 2016, l'assurance maladie a mené une campagne de sensibilisation des médecins généralistes qui n'a pas atteint ses objectifs ; en 2019, elle l'a relancée avec de nouveaux outils (guide pour le médecin, brochure pour les patients).

L'assurance maladie utilise, par ailleurs, la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP), qui vise à inciter les médecins à faire évoluer leurs pratiques. La convention médicale de 2016 a instauré deux indicateurs sur le dépistage de la maladie rénale chronique. De 2016 à 2018, l'indicateur sur la part des patients diabétiques ayant bénéficié d'un dépistage annuel a progressé de 31 % à 39,1 % et celui qui concerne les personnes hypertendues de 7 % à 11,4 %. Ces résultats sont encourageants, mais les objectifs cibles des indicateurs sont peu volontaristes, notamment pour le second, et ils ont été réduits en 2018 (à 49 % et à 8 % respectivement).

Certaines agences régionales de santé soutiennent des expérimentations en matière de dépistage qui s'appuient sur des laboratoires de biologie de ville. De fait, les laboratoires pourraient être davantage impliqués dans l'alerte du médecin traitant et dans le suivi de l'évolution des résultats des patients. Enfin, le recours aux outils prédictifs de l'IRCT pourrait être développé afin de faciliter le repérage et l'orientation des patients.

⁸⁴ Voir Cour des comptes, « La lutte contre les maladies cardio-vasculaires : une priorité à donner à la prévention et à la qualité des soins », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸⁵ Organisée par l'association France Rein avec le soutien des pouvoirs publics.

Au-delà des actions engagées, la maladie rénale chronique devrait faire l'objet d'une communication spécifique en direction du grand public, dont l'intensité serait modulée en fonction des disparités territoriales de son épidémiologie. En outre, il conviendrait d'amplifier les actions de dépistage au bénéfice des populations qui présentent des facteurs particuliers de risque, pour lesquelles la HAS recommande un dépistage annuel⁸⁶.

2 - Une structuration de la pré-suppléance engagée avec retard

Malgré une légère baisse depuis 2015, près de 30 % des patients commencent encore un traitement en dialyse dans une situation d'urgence ; 40 % d'entre eux n'ont pas bénéficié au préalable d'une consultation avec un néphrologue.

Afin d'éviter ou de retarder l'entrée dans le stade terminal de l'insuffisance rénale chronique et de mieux orienter les patients vers le traitement le plus adapté, il convient de mieux organiser la phase qui précède la dialyse ou la greffe, dite de pré-suppléance. Diverses étapes peuvent ainsi être davantage anticipées et préparées : préparation psychologique du patient, pose d'un cathéter de dialyse péritonéale ou création d'une fistule artério-veineuse⁸⁷, inscription du patient sur la liste d'attente de la greffe et organisation d'une greffe à partir d'un donneur vivant.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 a prévu la création d'un « forfait pathologies chroniques » portant sur la maladie rénale chronique en amont du traitement par dialyse ou greffe. Ce forfait « maladie rénale chronique », dit de pré-suppléance, a pour objet de rémunérer le suivi et l'accompagnement des patients par une équipe pluri-professionnelle spécialisée⁸⁸. Il s'agit de prévenir ou de retarder le stade terminal de l'insuffisance rénale, d'éviter les complications et de préparer le traitement ultérieur, en priorisant la transplantation rénale.

S'il est prématuré de porter une appréciation sur ce nouvel instrument, défini au plan réglementaire en septembre dernier⁸⁹, certains points de vigilance doivent être soulignés. Ainsi, le forfait vise uniquement

⁸⁶ Guide parcours de soins *Maladie rénale chronique de l'adulte* de la HAS (2012).

⁸⁷ Celle-ci doit être créée, par une intervention chirurgicale, au moins six mois avant la date anticipée d'initiation de l'hémodialyse.

⁸⁸ Le versement du forfait est conditionné par la réalisation d'au moins une consultation de néphrologue, d'au moins une séance avec un infirmier pour l'accompagnement du patient à la gestion de sa pathologie et d'au moins une séance avec un diététicien.

⁸⁹ Décret n° 2019-977 du 23 septembre 2019 et arrêté du 25 septembre 2019.

les deux derniers des cinq stades de la maladie rénale chronique ; le troisième stade est pourtant propice à la prévention. En outre, l'absence de consultation par l'infirmier ou le diététicien entraîne une simple réduction du montant du forfait, et non sa suppression, contrairement à ce qui est prévu en cas d'absence de consultation par le néphrologue. Enfin, les indicateurs de qualité de la prise en charge des patients restent à préciser.

Par ailleurs, le ministère chargé de la santé a engagé des expérimentations, relatives au parcours des patients affectés d'une insuffisance rénale chronique, avec plusieurs années de retard par rapport à leur calendrier initial. Compte tenu de ce calendrier décalé et de la mise en place entre-temps du forfait de pré-suppléance, leur intérêt paraît désormais circonscrit à l'éventuelle adaptation du forfait de pré-suppléance ou bien à la phase de suppléance.

Des retards dans les expérimentations relatives au parcours des patients

Des expérimentations de parcours des patients en insuffisance rénale chronique sont en cours dans six régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, La Réunion). Les ARS concernées ont retenu des projets relatifs à la pré-suppléance pour améliorer la prévention, le dépistage et la coordination des acteurs pendant cette phase, financés au total à hauteur de 2,5 M€ par an. En outre, quatre ARS expérimentent le parcours de dialyse et une celui du suivi de greffe.

Alors que le principe des expérimentations a été adopté par le Parlement en décembre 2013⁹⁰, les textes d'application se sont échelonnés de juillet 2015 à mars 2017. C'est seulement au quatrième trimestre 2017 que les ARS ont signé les premières conventions avec les porteurs de projet, soit quatre ans plus tard.

Ces retards ne sont pas les seuls. Ainsi, la LFSS 2014 avait ouvert la possibilité d'expérimentations relatives à la télésurveillance des patients en autodialyse et en UDM. Compte tenu du démarrage tardif de ces expérimentations, la LFSS 2018⁹¹ a prolongé leur durée possible de quatre années supplémentaires.

⁹⁰ Ces expérimentations, prévues à l'origine par la LFSS 2014, peuvent être poursuivies en application de l'article 51 de la LFSS 2018, qui a défini un cadre général très large pour l'ensemble des expérimentations.

⁹¹ Article 54.

Selon l'assurance maladie, à tendances inchangées, les dépenses relatives à l'IRCT pourraient atteindre 5 Md€ à l'horizon 2020. Selon l'estimation de la Cour, une économie potentielle de 0,4 Md€ à l'horizon 2025 serait permise, en réduisant d'un tiers le rythme annuel d'augmentation de la file active de patients (soit +3,4 % à l'heure actuelle), par une prévention plus active du passage au stade terminal de la maladie rénale, venant retarder la nécessité de mettre en place un traitement de suppléance par dialyse ou par greffe.

B - Faciliter l'accès à la greffe pour l'ensemble des patients éligibles

Selon les données de l'année 2016 publiées en 2018 par le *United States Renal Data System (USRDS)*, la part des patients en IRCT greffés était de 45 % en France, derrière notamment la Norvège (70 %), les Pays-Bas (63 %), le Royaume Uni (54 %) et l'Espagne (52 %).

Les développements ci-après rappellent ou précisent les constats et recommandations de la publication récente de la Cour relative à la politique des greffes pour ce qui concerne spécifiquement le rein, qui représentent plus de 60 % des transplantations d'organes effectuées en France.

1 - Augmenter le nombre de greffons

Le plan greffe 2017-2021 prévoit la réalisation de 4 950 greffes de rein en 2021, dont 3 950 à partir de prélèvements sur des sujets décédés et 1 000 grâce au concours de donneurs vivants.

Ces objectifs se comparent à 3 641 greffes réalisées en 2019, dont 3 133 à partir de sujets décédés et 508 à partir de donneurs vivants. Ils ne paraissent pas pouvoir être atteints.

De manière conjoncturelle, les nombres de prélèvements et de greffes ont diminué en 2018 pour des raisons imparfaitement expliquées. S'ils sont remontés en 2019, ils n'ont pas rejoint leur niveau de 2017 (3 782 greffes de reins, dont 3 171 à partir de sujets décédés et 611 de donneurs vivants).

Sur le long terme, les sources traditionnelles de prélèvements sur des sujets décédés se réduisent, sous l'effet de la baisse de la mortalité routière et des accidents vasculaires-cérébraux. En outre, ces prélèvements peuvent rencontrer des oppositions.

L'enjeu du consentement au prélèvement sur les personnes décédées

En 2017, parmi les sujets décédés (de mort encéphalique ou après arrêt circulatoire) prélevés d'au moins un organe, 94,4 % ont été prélevés d'un seul ou des deux reins. Au total, 3 537 greffons rénaux ont été prélevés, dont 90,5 % ont été greffés. En 2017, 30 % des prélèvements potentiels d'organes sur des personnes décédées n'ont pu intervenir du fait d'une opposition exprimée par la personne décédée de son vivant, comme le prévoit la loi, ou, de manière plus fréquente, par ses proches, conduisant en pratique les équipes médicales à renoncer au prélèvement.

La Cour a recommandé à l'ABM d'analyser les causes des disparités territoriales qui peuvent être constatées en matière d'opposition au prélèvement et de développer les actions visant à homogénéiser les pratiques des équipes de prélèvement dans l'entretien avec les proches des défunts.

Dans ce contexte, le « don du vivant » constitue une voie à encourager. Entre 2010 et 2017, le nombre de greffes de reins permises par des dons de reins a plus que doublé, passant de 283 à 611. Depuis lors, il s'inscrit toutefois en net recul avec 541 greffes en 2018 et 508 en 2019.

Aujourd'hui, moins d'une greffe sur sept procède d'un don du vivant. Afin de favoriser les dons, il pourrait être envisagé de raccourcir les délais de rendez-vous d'examen et les délais d'attente de prise en charge médicale ou chirurgicale, ainsi que de reconnaître aux donneurs, en équité, une voie d'accès rapide à la greffe en cas d'IRCT.

2 - Rendre l'accès à la greffe plus équitable

Les inégalités qui persistent dans l'inscription sur la liste d'attente traduisent l'hétérogénéité des pratiques des néphrologues en ce domaine. En octobre 2015, la HAS a pourtant publié des recommandations de bonnes pratiques afin d'harmoniser les pratiques médicales⁹². L'ABM devrait en suivre l'application afin d'appréhender les causes des disparités et de mettre en œuvre des actions visant à les corriger, en s'appuyant le cas échéant sur les ARS.

⁹² Haute Autorité de santé, recommandation de bonne pratique « Transplantation rénale : accès à la liste d'attente nationale » (octobre 2015).

Depuis 2004, l'attribution des greffons résulte d'un score qui combine des critères d'efficacité et d'équité (durée de la présence sur la liste, compatibilité, âge du receveur et du donneur). En 2015, puis de nouveau dernièrement⁹³, la Cour a souligné les limites de ce score, notamment la pratique du « rein local », c'est-à-dire la conservation par l'équipe de prélèvement d'un rein sur deux au bénéfice de transplantations effectuées dans le même établissement. Depuis 2015, l'ABM a amélioré les modalités de calcul du score, sans cependant remettre en cause la pratique du « rein local ».

En vue d'assurer une plus grande égalité d'accès à la greffe au plan national, il convient que l'ABM continue à améliorer la conception des scores d'attribution des greffons de rein à la lumière d'études précises sur les résultats des algorithmes en vigueur.

C - Favoriser les modes de dialyse les mieux adaptés à la situation des patients

Plusieurs évolutions convergentes s'imposent afin de proposer aux patients le mode de dialyse le mieux adapté à leur situation.

1 - Mieux informer et former le patient

L'information du patient, en particulier sur les différents modes de traitement, devrait être renforcée afin qu'il soit pleinement acteur de son propre parcours de soins.

Dans les outils qu'elle a publiés, la HAS recommande la mise en place d'une consultation d'annonce du besoin de suppléance pour les patients à partir du troisième stade de l'insuffisance rénale chronique.

Cette consultation a pour objet de donner une information objective au patient sur les diverses possibilités de traitement de suppléance. Elle doit s'accompagner d'une concertation pluri-professionnelle qui, par sa collégialité, doit favoriser une plus grande homogénéité des pratiques de soins. Afin de garantir une meilleure information et une égalité accrue des chances des patients, ce dispositif expérimental devrait être généralisé, par une extension au troisième stade de la maladie rénale chronique, aujourd'hui non couvert, du champ du forfait de pré-suppléance (voir A – 2 - *supra*).

⁹³ Voir Cour des comptes, « La politique des greffes : une chaîne de la greffe fragile à mieux organiser », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

En outre, la qualité de vie du patient au cours du traitement peut être améliorée par des actions d'éducation thérapeutique encore insuffisamment développées.

Un développement inégal de l'éducation thérapeutique du patient

L'éducation thérapeutique vise à faire acquérir au patient des compétences de même à lui permettre de mieux vivre sa maladie. Elle concerne notamment la nutrition, le médicament et l'autonomie au quotidien et est mise en œuvre par les professionnels de santé dans le cadre d'ateliers.

En 2015, la Cour avait constaté le caractère encore embryonnaire de l'éducation thérapeutique des patients (ETP). En 2019, le ministère de la santé ne disposait pas d'un bilan précis du nombre de programmes d'ETP sur l'insuffisance rénale chronique autorisés et financés dans chaque région ni du nombre de patients en ayant bénéficié.

Ces programmes paraissent très inégalement déployés et financés selon les régions. En Guadeloupe et à la Martinique, un seul centre de dialyse met en œuvre un programme d'ETP. En Nouvelle-Aquitaine, 23 programmes d'ETP « insuffisance rénale » ont été autorisés par l'ARS, qui couvraient 2 038 patients en 2017 ; tous les centres de dialyse n'ont cependant pas établi de programme d'ETP ; les programmes en vigueur sont hétérogènes, ce qui a conduit l'ARS à engager un travail d'harmonisation.

2 - Lever les obstacles au développement de la dialyse à domicile

Le ministère de la santé a fixé l'objectif d'un taux de séances de dialyse hors centre de 50 % en 2021, contre 46 % en 2017. De même, conviendrait-il de fixer des objectifs d'augmentation des parts de l'autodialyse et de la dialyse à domicile, relativement à celles des centres et des UDM prises ensemble.

À ce titre, un premier palier de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile d'ici trois ans (contre 11,5 % en 2017) devrait être fixé. Sa réalisation appelle une adaptation de l'offre de dialyse et des compétences des professionnels de santé concernés.

En application de l'article R. 6123-55 du code de la santé publique, l'autorisation d'une activité de dialyse accordée à un établissement de santé, public ou privé, est conditionnée à la dispensation conjointe par ce dernier de l'hémodialyse en centre, de l'autodialyse et de la dialyse à domicile. Par dérogation à cette obligation, les établissements peuvent conclure des conventions de partenariat avec des structures proposant une offre d'autodialyse ou de dialyse à domicile.

Toutefois, ce dispositif n'a pas d'effet visible sur l'évolution du nombre de patients en auto-dialyse ou dialysés à domicile. À cet effet, les ARS devraient avoir la possibilité de conditionner la dérogation à l'obligation de dispenser de l'autodialyse et de la dialyse à domicile à une démonstration effective de l'orientation d'une part minimale de la nouvelle patientèle vers des structures tierces proposant ces modes de dialyse ; le niveau de celle-ci serait fixé à l'échelle de la région ou des départements. Les nouvelles prérogatives qui seraient ainsi reconnues aux ARS inciteraient les acteurs de la dialyse à développer des offres alternatives à la dialyse en centre et en unité médicalisée.

De plus, le rôle, la formation et les modalités d'intervention des professionnels de santé devraient évoluer.

Ainsi, il serait nécessaire d'adapter la formation initiale et continue des néphrologues afin de les initier à l'ensemble des modes de dialyse, alors qu'ils sont encore rarement formés à la dialyse à domicile et, ce faisant, peu enclins à orienter les patients vers ce mode de prise en charge.

En outre, le diplôme d'infirmier en pratiques avancées, récemment créé⁹⁴, permet à un infirmier, après une formation, de se voir reconnaître une compétence élargie, notamment en matière d'orientation, d'éducation et de prévention pour la maladie rénale chronique⁹⁵. Ces professionnels ont vocation à jouer un rôle significatif dans la coordination du parcours du patient. Ce rôle dépend cependant du nombre d'infirmiers qui seront formés à un exercice en pratique avancée au cours des années à venir.

Enfin, il conviendrait que la HAS établisse un référentiel de prescription permettant d'accompagner les néphrologues dans l'orientation des patients vers un mode de dialyse déterminé et, ainsi, d'homogénéiser les pratiques médicales.

3 - Adapter le financement de la dialyse à la réalité des besoins et des coûts

Le financement de séances de dialyse repose aujourd'hui sur une quinzaine de tarifs différents par secteur de soins (public ou privé), qui sont fonction des modes de dialyse.

⁹⁴ Décret du 18 juillet 2018 relatif à l'exercice infirmier en pratique avancée.

⁹⁵ En sus des maladies rénales chroniques, les IPA peuvent intervenir sur les pathologies chroniques stabilisées, les polyopathologies courantes en soins primaires et en oncologie.

En 2015, la Cour avait recommandé de substituer aux différents tarifs en vigueur un tarif unique par patient dialysé, comportant des majorations et minorations en fonction notamment de l'état de ce dernier (âge, autonomie, polyopathologies, stabilité de la situation de santé) et des résultats des traitements (en utilisant les indicateurs de qualité des soins développés par la HAS), ainsi que d'intégrer à ce tarif unique les frais de transport, les examens biologiques et les suppléments nutritionnelles destinées à remédier aux carences liées au traitement.

Cette préconisation visait à favoriser l'orientation des patients vers le mode de dialyse le mieux adapté à leur situation. À ce jour, elle n'a pas été suivie d'effet. Selon le ministère de la santé, la création d'un forfait de pré-suppléance (voir A - 2 - *supra*) constituerait une première étape vers la mise en place d'une rémunération forfaitaire globale de la dialyse. Le périmètre, la périodicité et le calendrier de mise en œuvre de ce forfait global ne sont cependant pas définis à ce stade. La Cour réitère sa recommandation.

Dans l'attente de cette réforme d'ensemble du financement de la dialyse, il importe d'amplifier les baisses de tarifs des séances de dialyse en centre et en UDM, pour les établissements privés et publics, afin, là encore, de favoriser une réorientation des patients vers l'autodialyse et la dialyse à domicile lorsque ces modes sont les mieux adaptés à leur situation, ainsi que de restituer à l'assurance maladie l'excès manifeste de financement de ces séances par rapport à leurs coûts.

Ainsi, la réduction en 2021 de 10 % des tarifs moyens des séances de dialyse en centre et en UDM pour les structures privées de dialyse à caractère lucratif, qui vise à réduire leur écart de rentabilité par rapport aux autres structures privées de soins (voir graphique n° 2 *supra*), permettrait à l'assurance maladie de réaliser plus de 50 M€ d'économies. Toujours en 2021, s'agissant des établissements publics, la baisse de 5 % de ces mêmes tarifs moyens engendrerait plus de 40 M€ d'économies.

À compter de 2022, il conviendrait de poursuivre les baisses de tarifs afin d'éviter que les structures de dialyse ne conservent, comme aujourd'hui, l'essentiel des gains de productivité qu'elles retirent notamment des baisses de prix des achats de consommables destinés au filtrage du rein.

Par ailleurs, afin notamment d'assurer la transparence des conditions financières de fonctionnement de l'ensemble des structures de dialyse, la Cour avait recommandé en 2015 de rendre obligatoire la communication à l'ATIH des données comptables des structures privées lucratives. Les dispositions de l'article L. 6161-3 du code de la santé publique, qui fournissent le cadre juridique d'une telle transmission, ne sont pas appliquées. La Cour réitère donc sa recommandation.

Enfin, une autre réforme systémique devrait concerner l'organisation des transports des patients vers les séances de dialyse et en retour de celles-ci. Les prescriptions de transport sont effectuées par les établissements de santé concernés, mais les dépenses correspondantes sont financées pour l'essentiel par l'assurance maladie au titre des soins de ville.

Comme la Cour l'a recommandé⁹⁶, l'ensemble des dépenses liées aux séances de dialyse devraient être prises en charge par les établissements de santé sur leurs propres budgets, afin de favoriser la mise en œuvre d'actions de réorganisation et de réduction des coûts de transport. Ce transfert de responsabilité contribuerait à faire disparaître les anomalies liées au transport en ambulance de près de 11 % des patients dialysés relevant de la catégorie « marche autonome » (en 2017) et aux disparités territoriales qui peuvent être constatées dans l'utilisation de ce mode de transport pour les séances de dialyse (3 % dans les Côtes d'Armor mais 30 % dans les Bouches-du-Rhône).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recommandations émises par la Cour en 2015 afin d'améliorer la prévention et l'organisation des prises en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale n'ont été que très partiellement suivies.

L'insuffisance rénale chronique et son stade terminal progressent rapidement en raison non seulement du vieillissement de la population, mais aussi de la timidité des actions mises en œuvre par les pouvoirs publics en matière de prévention et de dépistage de ces pathologies.

À ce jour, la dialyse reste le mode de suppléance majoritaire de l'insuffisance terminale (55 % des patients), alors que la greffe rénale présente un meilleur bénéfice pour les patients et est par ailleurs moins onéreuse pour l'assurance maladie. La prépondérance des modes de dialyse les plus lourds, contraignants pour les patients et coûteux pour la collectivité, s'est encore accrue.

Les tarifs des séances en centre ont été réduits dans une mesure limitée, tandis que la baisse des tarifs des séances en unité de dialyse médicalisée s'engage à peine. Malgré les diminutions de tarifs, les structures privées de dialyse à caractère lucratif conservent des marges bénéficiaires très élevées. Aucune action notable n'est mise en œuvre afin de promouvoir l'autodialyse et la dialyse à domicile.

⁹⁶ Cour des comptes, « Les transports programmés dans les secteurs sanitaire et médico-social : des enjeux à mieux reconnaître, une régulation à reconstruire », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Comme la Cour l'avait déjà recommandé en 2015, ces constats impliquent, sans attendre, de mieux prévenir la maladie rénale chronique et sa dégradation vers l'insuffisance terminale, de développer les greffes et de réformer la dialyse.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. d'ici 2023 au plus tard, substituer aux différents forfaits de rémunération en vigueur un tarif unique par patient dialysé, comportant des majorations et minorations en fonction notamment de l'état du patient (âge, autonomie, polyopathologies, stabilité de la situation de santé) et des résultats des indicateurs de qualité des soins définis par la HAS et y intégrer les frais de transport, les examens biologiques et les suppléments nutritionnelles destinées à remédier aux carences liées au traitement (Réitérée) (DGOS) ;*
- 2. dans l'attente, réduire significativement en 2021 les tarifs des séances de dialyse en centres et en unités de dialyse médicalisée afin de favoriser la prise en charge des patients par les structures les plus efficaces et rendre obligatoire la communication des données comptables des structures privées à l'ATIH (Réitérée) (DGOS) ;*
- 3. déployer en direction du grand public une communication sur les risques, le dépistage et les traitements possibles de la maladie rénale chronique, en en modulant l'intensité en fonction des disparités territoriales de son épidémiologie (DGS, CNAM) ;*
- 4. atteindre, d'ici trois ans, un premier palier national de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile :
 - en permettant aux ARS de conditionner les autorisations d'activité qu'elles accordent aux centres et aux unités de dialyse médicalisée à l'orientation d'une part minimale de leur patientèle vers des structures dispensant l'autodialyse ou la dialyse à domicile (DGOS, ARS) ;*
 - en élaborant un référentiel de prise en charge en dialyse afin d'objectiver l'orientation vers le mode de dialyse envisagé (HAS, DGOS) ;**
- 5. préciser la réglementation applicable aux actes et consultations effectués par les néphrologues non salariés en centre et en unité de dialyse médicalisée, afin d'assainir, lorsqu'il y a lieu, les pratiques de facturation à l'assurance maladie (DGOS, CNAM).*

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	120
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)	123
Réponse de la directrice générale de l'Agence de la biomédecine	124

Destinataires n'ayant pas d'observation

Présidente de la Haute Autorité de santé (HAS)
Directeur général de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)
Directeur général de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Recommandation n° 1 - D'ici 2023 au plus tard, substituer aux différents forfaits de rémunération en vigueur un tarif unique par patient dialysé, comportant des majorations et minorations en fonction notamment de l'état du patient (âge, autonomie, polypathologies, stabilité de la situation de santé) et des résultats des indicateurs de qualité des soins définis par la HAS et y intégrer les frais de transport, les examens biologiques et les suppléments nutritionnelles destinées à remédier aux carences liées au traitement (Réitérée) (DGOS).

Le forfait de pré-suppléance, mis en place au 1^{er} octobre 2019, a constitué une 1^{ère} étape de forfaitisation de la prise en charge des patients atteints de maladie rénale chronique. Le forfait incite les équipes à une coordination des soins pour une meilleure prise en charge diététique, une information et une éducation thérapeutique renforcées et la prise en compte d'indicateurs de qualité dans la pondération du forfait. La mesure régulière d'indicateurs biologiques (DFG) et de résultats par un questionnaire patient sera mise en place en 2020. La 2^{nde} étape de cette forfaitisation va désormais concerner la dialyse. L'enjeu va être d'améliorer les modalités de la prise en charge pour le patient en favorisant un accès à des techniques de dialyse hors centre. Le forfait doit en effet permettre à l'équipe pluri professionnelle de ne pas se poser la question des moyens mais de définir la modalité de prise en charge la plus adaptée aux besoins du patient. Le périmètre et la périodicité du forfait ne sont pas définis à ce stade : soit d'emblée un forfait unique intégrant les frais de transport, soit d'abord 2 ou 3 forfaits au lieu des 11 tarifs actuels à la séance : ce point sera expertisé et notamment au vu des expériences étrangères (l'Allemagne qui avait mis en place un tarif unique est revenue à plusieurs forfaits).

Par ailleurs, la périodicité devra également faire l'objet de travaux : fin du paiement à la séance pour un paiement a minima hebdomadaire voire mensuel. Ces travaux devront être menés dans le courant de l'année 2020 en co-construction avec les acteurs, tout en avançant en parallèle sur la forfaitisation des honoraires. L'objectif serait de mettre en place ces nouveaux forfaits en 2021. Ils pourraient rapidement être ajustés aux principales caractéristiques des patients. Comme pour le forfait de prévention, ils seront dans une 2^{nde} phase modulés en fonction des résultats de la prise en charge (indicateurs de qualité à définir avec les professionnels) et de l'expérience du patient, en fonction des données qui pourront être recueillies à compter de 2022.

Recommandation n° 2 - Dans l'attente, réduire significativement en 2021 les tarifs des séances de dialyse en centres et en unités de dialyse médicalisée afin de favoriser la prise en charge des patients par les structures les plus efficaces et rendre obligatoire la communication des données comptables des structures privées à l'ATIH (Réitérée) (DGOS).

Le ministère va poursuivre sa politique d'ajustement des tarifs de dialyse aux tarifs issus des coûts, initiée en 2015, sur la base des données, désormais disponibles, sur l'ensemble du champ de la dialyse, et intégrant donc les unités de dialyse médicalisée. Il convient de noter que les données de coûts des centres de dialyse sont également progressivement rendues plus robustes en raison d'un nombre croissant d'établissements participant à l'étude nationale des coûts (ENC), notamment en lien avec le décret du 26 septembre 2016 dont l'objet est d'instaurer le principe d'une liste complémentaire d'établissements destinée à améliorer la représentativité de l'échantillon d'établissements et qui a eu pour conséquence d'augmenter significativement l'échantillon des établissements participant à l'ENC. Par ailleurs, la communication des données comptables et financières des établissements privés de dialyse à l'ATIH est déjà rendue possible par l'article L. 6161-3, lequel prévoit que les « pièces comptables nécessaires au contrôle sont mises à disposition de l'autorité de tarification et, en tant que de besoin, communiquées par celle-ci aux services chargés de l'analyse économique et financière ». Cette communication, face à la complexité du secteur privé, doit en effet permettre de connaître la situation financière des cliniques privées et de s'insérer dans leurs modalités de contrôle. Le rôle de l'ATIH dans l'appui aux évolutions à apporter au modèle de financement se base sur des données et des études de coûts reposant sur des éléments de comptabilité analytique.

Recommandation n° 4 - Atteindre, d'ici trois ans, un premier palier national de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile : 1/ en contraignant les établissements qui ne dispensent pas d'autodialyse et de dialyse à domicile à orienter une part minimale de leur patientèle vers des structures pratiquant ces modes de traitement (DGOS, ARS) ; 2/ en élaborant un référentiel de prise en charge en dialyse afin d'objectiver l'orientation vers le mode de dialyse envisagé (HAS, DGOS).

La Cour propose d'utiliser le levier réglementaire afin de favoriser les prises en charge à domicile et en autodialyse. Il convient de noter que cette disposition reviendrait, pour être efficace, à subordonner l'octroi ou le maintien d'une autorisation de centre ou d'UDM à une obligation d'orientation d'un nombre déterminé de patients (fixé par l'ARS) du centre/UDM vers des modalités d'autodialyse ou de domicile. Les possibilités de passage du centre/UDM vers l'autodialyse et le domicile

dépendent des caractéristiques (âge, comorbidités, autonomie...), de l'offre disponible et des choix des patients et la fixation d'un tel nombre pourrait s'avérer complexe pour les ARS et sujette à recours de la part des établissements. Cette disposition, en cas de retrait d'autorisation, pourrait générer une déstabilisation de l'offre. De plus, elle pourrait ne pas être suivie d'effets, l'offre de dialyse à domicile/autodialyse pouvant être déficitaire dans certains départements. Les objectifs quantifiés de l'offre de soins (OQOS) des SROS-PRS en matière de dialyse à domicile, fixés par les ARS, n'ont pas toujours trouvé de titulaire ou n'ont pas abouti à des mises en œuvre. Enfin cette mesure pourrait s'avérer problématique si elle génère, suite à ces orientations, des replis plus fréquents. Elle pourrait également être considérée comme un risque possible de distorsion de choix pour le patient. En effet, il revient au patient de choisir sa modalité de traitement après avoir été informé de façon éclairée (Cf. recommandations HAS).

Dans le cadre de la réforme des autorisations relative à l'épuration extra-rénale, d'autres pistes peuvent s'envisager pour favoriser le développement de la dialyse à domicile et de l'autodialyse. Les réflexions sont en cours dans le cadre d'un groupe de travail. Il pourrait s'agir notamment de rendre obligatoire, lors de l'entrée en dialyse, une information objective du patient sur toutes les modalités de traitements existantes. Cette obligation pourrait s'assortir d'une concertation avec le patient pour déterminer la meilleure thérapeutique possible, compte tenu de son état de santé et de ses choix de vie. Dans ce contexte, le patient pourrait choisir en connaissance de cause la modalité de dialyse qui lui convient le mieux. Le renforcement de l'éducation thérapeutique pourrait lui permettre d'acquérir les moyens de davantage d'autonomie pour une pratique de la dialyse à domicile ou en autodialyse. Par ailleurs, la disponibilité dans un territoire de l'ensemble du panel des modalités de dialyse, nécessite une réflexion en termes de filières de prises en charge qu'il conviendra d'approfondir dans le cadre de ces travaux. Enfin, il convient de rappeler que le levier tarifaire, la formation des professionnels, la diffusion des bonnes pratiques s'appuyant sur les recommandations de la HAS et des sociétés savantes sont également des leviers à mobiliser.

Autres observations :

Au II/B/1 : « le don du vivant constitue une voie à encourager (...) il pourrait être envisagé de raccourcir les délais de rendez-vous d'examens et les délais d'attente de prise en charge médicale et chirurgicale, ainsi que de reconnaître aux donneurs, en équité, une voie d'accès rapide à la greffe » : le ministère partage la position de la Cour, de même que l'ABM, concernant le potentiel de développement de la greffe à partir d'un donneur vivant. Toutefois, ce type de don doit être développé au même titre que toutes les sources de greffons, comme l'indique la HAS dans ces recommandations. Ainsi, il convient de conforter les dons par donneurs décédés en mort encéphalique et de développer les dons issus des donneurs Maastricht III sur la base du protocole rigoureux défini par l'ABM. Les premiers résultats concernant cette dernière procédure sont encourageants : augmentation du nombre d'équipes inscrites dans la procédure, résultats en termes de qualité des greffons très satisfaisants. À cet effet, le parcours des donneurs (accueil, et suivi de parcours médical, psychologique et social) doit être consolidé. Le recours à des infirmières de pratiques avancées, la rénovation du dispositif de coopération entre les médecins et les autres professionnels de santé (article 66 de la Loi 2019-774 du 24/07/2019) pourraient contribuer, en dégageant du temps médical, à améliorer la situation en ce qui concerne le suivi des donneurs et des patients greffés. Le développement de la télémédecine peut aussi contribuer à améliorer l'efficacité des organisations. Par ailleurs, la question de favoriser ou non l'accès à la greffe d'un patient insuffisant rénal ayant préalablement été donneur vivant relève du champ des sujets couverts par la loi de bioéthique.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE (CNAM)**

Tout d'abord, l'Assurance Maladie partage le constat de la Cour d'un développement insuffisant de l'hémodialyse à domicile. C'est pourquoi, dans notre rapport Charges et Produits pour 2020, nous avançons également des propositions visant à en faciliter le développement.

Ainsi, nous suggérons la mise en place d'un forfait de prise en charge en ville favorisant l'hémodialyse à domicile, sur le modèle de la dialyse péritonéale. Il encouragerait l'orientation des patients vers l'hémodialyse à domicile en permettant une rémunération du médecin néphrologue correspondant à sa charge de travail et éviterait la prise en charge des transports vers les structures.

Nous proposons, dans le même esprit, d'analyser avec l'ensemble des institutions concernées les avantages et inconvénients à faire évoluer l'article R. 6123-66 du Code de santé publique qui impose la présence d'une personne de l'entourage du patient pour l'hémodialyse à domicile, créant de ce fait un obstacle au développement de l'hémodialyse à domicile alors que des solutions alternatives existent.

Dans l'hypothèse où ces évolutions permettraient un transfert de 8 % des patients traités en hémodialyse en centre et unité de dialyse médicalisée vers une prise en charge à domicile, 41 millions d'euros de remboursements pourraient être économisés tout en améliorant le confort des patients.

Par ailleurs, la Cour recommande, dans cette insertion, de déployer en direction du grand public une communication sur les risques, le dépistage et les traitements possibles de la maladie rénale chronique, en modulant l'intensité en fonction des disparités territoriales de son épidémiologie. Nous partageons bien évidemment l'importance d'une meilleure information du public.

Toutefois, cette recommandation nous paraît en l'état difficilement applicable. En effet, il est particulièrement délicat d'élaborer et mettre en œuvre une campagne grand public nationale modulée selon des singularités territoriales, a fortiori compte tenu de la difficulté que l'on pourrait rencontrer pour définir le bon niveau de granularité territoriale.

De plus, une campagne grand public qui viserait à inciter les patients au dépistage de la maladie rénale chronique ne pourrait s'entendre qu'accompagnée d'une information préalable des médecins et de leur participation effective. Le médecin traitant doit rester le pilier incontournable du dépistage et de la prise en charge de cette maladie chronique, pour laquelle la qualité de la relation médecin/malade, inscrite par définition dans la durée, joue un rôle primordial.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE LA BIOMÉDECINE

Je tiens à souligner la qualité et la précision de ce document dont je partage la plupart des constats et recommandations pour les questions relevant de la compétence et des activités de l'Agence de la biomédecine.

Comme vous m'y invitez, je formule en retour les remarques suivantes.

1. Concernant la connaissance épidémiologique de l'IRCT.

Le rapport souligne le rôle décisif du registre REIN en termes épidémiologiques et opérationnels. Il met également en évidence les efforts déployés depuis plusieurs années pour le perfectionner. L'Agence s'est en effet attachée, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, à faire progresser ce registre qui occupe désormais une place unique pour la connaissance de l'IRCT. Afin de favoriser l'appropriation des informations par un plus large public, une synthèse plus didactique est désormais publiée en lien avec les associations de patients. L'Agence a également favorisé l'utilisation du registre à des fins de recherche en organisant un appel à projet dédié ce qui permet d'entretenir la dynamique soulignée dans le rapport. Il a ainsi été possible de répondre à la demande de l'ANSM en 2019 quand l'hypothèse d'un rôle délétère du dialysat citrate a été émise. Grâce au réseau préexistant, une enquête a été mise en place en moins de 6 mois, qui a permis de recueillir les données utiles dans un très grand nombre de centres français de dialyse, d'analyser les résultats et de déposer des conclusions fiables infirmant cette hypothèse.

Je ne peux que souscrire à la proposition formulée par la Cour de disposer de données épidémiologiques plus précises aux stades précédant le besoin d'une suppléance. Des données précieuses seront apportées en ce sens par l'analyse de la cohorte CKDREIN, dont l'Agence de la biomédecine et le registre REIN sont partenaires. Par ailleurs, de nouvelles analyses et de nouveaux modèles issus de l'afflux de données du big data (coût, parcours), ainsi que de nouvelles fonctionnalités (patient-generated health data⁹⁷), sont nécessaires pour répondre à deux exigences pressantes :

- *Investir davantage le champ de l'organisation territoriale de l'accès aux soins et de l'efficacité du système de soins.*
- *Analyser et piloter le parcours de la maladie rénale chronique, contribuer à sa prévention et au suivi de son financement, dans le cadre du Plan Ma Santé 2022.*

Pour autant, cette extension ne pourra être conduite sans changer en profondeur le modèle économique du registre REIN, ainsi l'envisage d'ailleurs le contrat d'objectif et de performance de l'Agence signé avec le ministère en 2017. En effet, la pérennité du registre dans son périmètre actuel n'est elle-même pas assurée, la totalité de son financement étant intégrée à l'assiette des charges de fonctionnement soumises à l'effort d'efficacité demandé à l'Agence par les tutelles. Afin de préserver cet outil de connaissance sur une pathologie qui a engendré plus de 4 Md€ de

⁹⁷ Données apportées ou introduites dans une base par les patients.

dépenses d'assurance maladie en 2017, l'Agence conduit une réflexion approfondie avec ses tutelles.

2. Concernant la transplantation rénale

La Cour met en exergue l'avantage médico-économique de la transplantation par rapport à la dialyse.

Cet avantage est incontestable. Conformément à sa mission, l'Agence se mobilise fortement pour renforcer par tous les moyens l'accès à la greffe.

La comparaison entre la dialyse et la greffe doit néanmoins prendre en compte les éléments suivants :

- *La comparaison porte sur des cohortes de patients très différents en termes d'âge et de comorbidités : tous les patients récusés pour la transplantation du fait de leurs comorbidités sont par définition dialysés au long cours.*
- *La plupart des transplantés ont besoin, pour des raisons cliniques et logistiques, d'une période préalable de dialyse, à plusieurs reprises lorsque plusieurs greffes sont effectuées. Les deux traitements sont dans ce cas complémentaires.*

Au-delà de l'aspect médico-économique, l'avantage de la transplantation du point de vue de la qualité de vie des patients mérite d'être pris en considération (étude QUAVIREIN menée par l'Agence de la biomédecine et ses partenaires épidémiologistes et associatifs).

La part relative des patients en IRCT greffés, mesurée à 45 % en France, par opposition à 55 % de dialysés, et sa comparaison entre les différents pays est utilisée par la Cour comme indicateur de l'accès à la greffe. Les données chiffrées en valeur absolue invitent à nuancer ce constat :

- *Les patients incidents pris en charge par dialyse sont au nombre de 11 033 en France, 556 en Norvège, 1 906 aux Pays Bas, 6 215 en Espagne et 7 607 au Royaume Uni (rapport européen EDTA). La proportion de patients dialysés âgés de plus de 75 ans, pour lesquels l'indication de greffe est rarement pertinente, est de 39 % en France, 27 % en Norvège, 27 % aux Pays Bas, 30 % en Espagne, 23 % au Royaume Uni, ce qui souligne l'absence de limitation d'accès à la dialyse pour les patients âgés dans notre pays. L'âge moyen des dialysés y est ainsi de 3 à 6 ans plus élevé que dans les pays européens cités.*

- Avec un taux de greffe rénale de 54,7 par million d'habitants en 2018, la France se classe au 4^{ème} rang dans le monde sur ce critère objectif, loin devant la Norvège, seulement devancée par les États-Unis, l'Espagne et les Pays Bas.

Ces différentes analyses témoignent des forces de la prise en charge de l'IRCT en France :

- La dialyse y est accessible à tous, sans restriction d'accès aux personnes les plus âgées.
- L'offre de transplantation y est l'une des plus élevées au monde.

On ne saurait bien sûr s'en satisfaire et l'objectif de faire progresser ce taux doit être poursuivi avec détermination.

La Cour met par ailleurs en évidence le recul de l'activité constaté en 2018, après 8 ans de progression continue.

L'Agence et le ministère ont pris acte de cette décélération et engagé immédiatement des mesures correctrices. Une seconde campagne exceptionnelle de communication a ainsi été réalisée à l'automne 2018. Par ailleurs, les agents des services territoriaux de l'Agence ont travaillé avec les réseaux de prélèvement les plus en difficulté. Sur le plan financier, il a été décidé de prendre en charge des machines à perfusion pulmonaire, et un soutien aux prélèvements dits « Maastricht 3 », ainsi qu'aux prélèvements sur donneurs vivants, a été institué dans le cadre de la campagne tarifaire suivante ; un cadre plus pérenne est en cours d'élaboration. Enfin, une mobilisation renforcée des agences régionales de santé a été mise en place, notamment avec l'introduction d'un indicateur dédié dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus avec l'État. Dès le premier semestre 2018, une communication a été engagée auprès des organes de gouvernance des centres hospitaliers et des centres hospitaliers universitaires (directeurs, présidents de commissions médicales d'établissement) pour rappeler que la greffe est une priorité nationale. À moyen terme, un travail sur le développement de la formation, le recours à de nouvelles organisations (mutualisation du prélèvement, télémédecine, éducation thérapeutique) doit être mené. L'intégration d'infirmières de pratiques avancées paraît également de nature à faire progresser l'organisation des soins autour des patients atteints d'IRCT à tous les stades de la maladie et du traitement (prévention, prise en charge en dialyse, information et éducation thérapeutique, recrutement de donneurs vivants, suivi des greffés et des donneurs vivants).

Les résultats observés sur les 9 premiers mois de l'année 2019 montrent que le nombre de transplantations est en passe de retrouver un niveau proche de celui observé avant l'inflexion de 2018.

La Cour souligne les disparités régionales et son souhait d'un accès à la greffe plus équitable.

Je partage la préoccupation de la Cour quant à la nécessité d'analyser les disparités régionales d'accès à la greffe de rein. L'homogénéisation des pratiques d'inscription des patients en liste d'attente, la prise en compte des périodes de contre-indication temporaires et l'information aux patients doivent être encore améliorées. Mais les disparités régionales d'accès à la transplantation sont également le produit d'autres facteurs, notamment des différences existant, entre les régions, en termes de pyramide des âges, de prévalence de l'IRCT et de comorbidités, ainsi que, le cas échéant, de structuration sanitaire et sociale.

Je partage aussi la préoccupation de la Cour à propos de l'hétérogénéité territoriale du taux d'opposition au prélèvement d'organes. L'Agence a ainsi élaboré, en concertation avec les parties prenantes, des règles de bonnes pratiques relatives à l'entretien avec les proches des personnes décédées. L'enjeu de la formation des professionnels, notamment des coordinations hospitalières de prélèvement, mérite d'être souligné. L'Agence y apporte une attention soutenue, en proposant aux coordinations une formation intensive sur ce thème, à une périodicité biannuelle. La prise en compte de l'émotion des proches est une pratique d'humanité qui permet, avec un travail de pédagogie et de conviction, de faire baisser les oppositions au prélèvement et d'entretenir la confiance dans le système. On notera que le taux d'opposition connaît une baisse légère mais régulière.

S'agissant de l'attribution et de la répartition des greffons, la Cour signale à juste titre que l'Agence de la biomédecine mène son action avec un double objectif d'équité et d'efficacité. L'Agence est effectivement engagée dans un processus d'amélioration continue du score d'attribution des greffons rénaux et d'adaptation aux évolutions épidémiologiques et scientifiques, en partenariat avec les professionnels et les associations. Cet effort sera poursuivi. Il faut souligner que la durée d'ischémie est un paramètre majeur à prendre en compte dans la construction des règles d'attribution pour préserver la qualité des greffons, dans l'intérêt même des patients. À ce titre, le dispositif en place aujourd'hui permet de raccourcir le temps de transport et donc de diminuer le temps d'ischémie froide d'environ deux heures, conformément à l'objectif fixé dans le plan greffe.

Enfin, le développement des greffes issues de donneurs vivants est un enjeu majeur pour l'avenir, ainsi que le souligne le rapport. À ce titre, la consolidation des parcours des donneurs est un facteur clé de succès. L'accueil et le parcours médical, psychologique et social des donneurs sont assurés prioritairement par les services et les consultations de néphrologie. Le recours à des infirmières de pratiques avancées pourrait sans doute améliorer la situation en dégageant du temps médical, mais un délai sera nécessaire pour rendre cette solution opérationnelle.

3

Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre

PRÉSENTATION

L'État doit vérifier la bonne application des règles régissant la sécurité des navires et de leurs équipages, qu'il s'agisse des navires battant pavillon français ou des navires étrangers faisant escale dans les ports français. Cette mission de contrôle concerne la conception des navires, leur construction et leur exploitation dans des conditions satisfaisantes de navigabilité et de préservation de l'environnement, ainsi que les conditions de travail des marins.

Elle constitue l'une des trois dimensions de la sécurité maritime, aux côtés de la sûreté et de la sécurité de la navigation. Ces dernières, et en particulier la sûreté, obéissant à des logiques et à des préoccupations distinctes, n'ont pas été incluses dans le périmètre de l'enquête de la Cour dont est issu le présent chapitre.

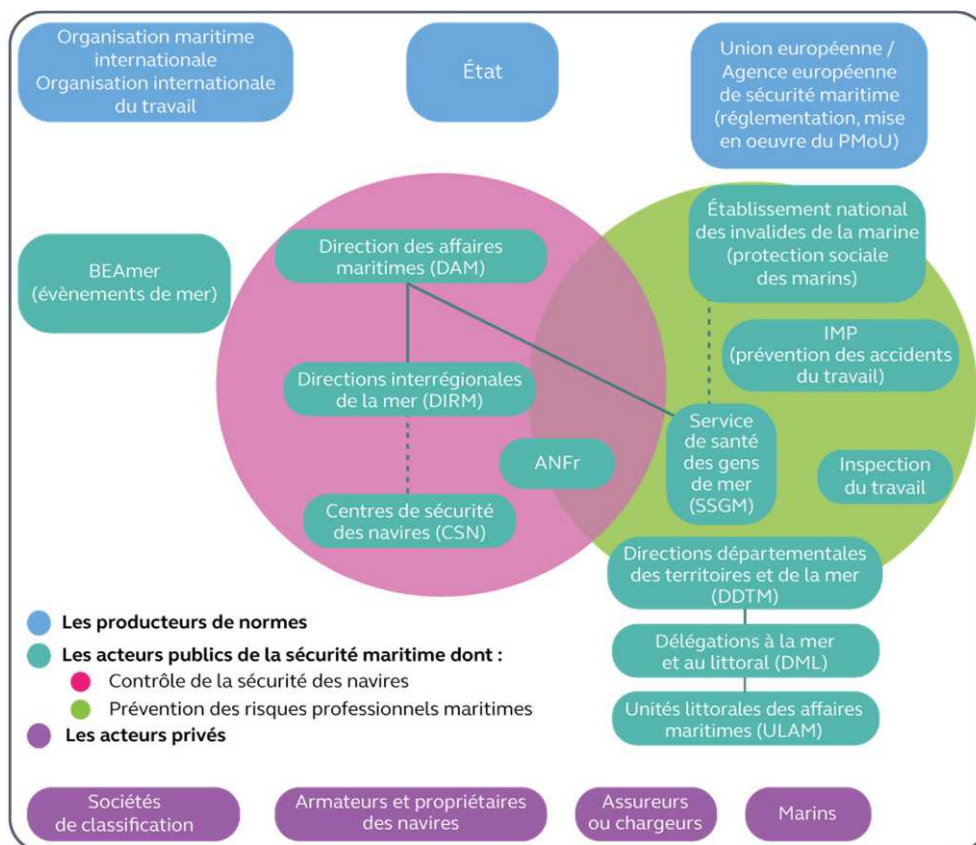
Comme l'ont malheureusement montré les dernières grandes catastrophes auxquelles la France a été confrontée (naufrages de l'Erika en 1999 et du Prestige en 2002), l'attention portée par la Cour à l'exercice de cette mission se justifie par l'ampleur des risques humains, économiques et environnementaux qui y sont associés. Le naufrage en mars 2019 du Grande America dans le golfe de Gascogne a constitué à ce titre un nouveau signal d'alerte.

L'évaluation menée par la Cour en 2012 avait montré qu'à la suite de ces catastrophes, le dispositif de contrôle avait été renforcé, mais sans cohérence d'ensemble et avec des insuffisances dans la coordination et le pilotage des services concernés, liées notamment à des carences de leurs systèmes d'information. L'efficacité des contrôles était mitigée en ce qui concerne les navires français et insuffisante s'agissant des navires étrangers faisant escale dans les ports français⁹⁸.

⁹⁸ Cour des comptes, *La sécurité des navires et des équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

La nouvelle enquête conduite par la Cour, dans le cadre de laquelle ont été entendus des représentants des parties prenantes (armateurs, pêcheurs, sociétés de classification), a porté sur la régularité, l'efficacité et l'efficience des actions de l'administration. Elle met en évidence une amélioration incomplète des contrôles (I), du fait notamment d'un pilotage encore insuffisant des services qui en sont chargés, les recommandations formulées sur ce point par la Cour en 2012 n'ayant pas encore été mises en œuvre (II). Alors que le modèle français de contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages va connaître une évolution profonde, l'État doit en mesurer toutes les conséquences sur son rôle et son positionnement futurs (III).

Schéma n° 1 : les acteurs de la sécurité des navires et de leurs équipages



Source : Cour des comptes

I - Une amélioration inégale des contrôles

Les règles en vigueur en matière de sécurité des navires et de leurs équipages sont définies principalement par des instances internationales (Organisation maritime internationale, Organisation internationale du travail) et, pour ce qui concerne les pays membres de l'Union européenne, par la Commission européenne. Cependant, le contrôle de leur mise en œuvre relève de la compétence des États.

La plupart des grandes nations maritimes ont largement délégué à des entreprises privées (les sociétés dites « de classification ») la tâche d'effectuer pour leur compte l'inspection et la visite des navires relevant de leur ressort, voire la délivrance des titres de navigation et certificats réglementaires les concernant. Ainsi, en Italie, en Espagne et en Norvège, toutes les visites sont déléguées (sauf celles relatives aux navires à passagers dans le cas de la Norvège).

En France, le contrôle du respect des prescriptions auxquelles doivent obéir les quelque 14 000 navires immatriculés à l'un des six registres du pavillon national (dont près de 9 000 navires de pêche) reste principalement assuré par des services spécialisés dépendant de la direction des affaires maritimes (DAM) du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).

A - Les insuffisances du contrôle des navires battant pavillon français

1 - Des défaillances de certains services de contrôle

Si l'armateur d'un navire est responsable de la conformité du navire et de ses équipements aux règles générales de sécurité, d'habitabilité et de prévention des risques professionnels maritimes, l'État du pavillon doit s'assurer du respect de ces règles, notamment au titre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite de *Montego Bay*. Les services compétents s'en chargent en effectuant des visites à bord, en délivrant des certificats et en réalisant des études expertisées au sein de commissions administratives.

Selon les données figurant dans la base enregistrant les résultats des contrôles des navires battant pavillon français (dénommée « Gina »), le nombre de navires professionnels s'est réduit significativement depuis la précédente enquête, passant de 18 000 en 2012 à 14 000 en 2018. Cette

baisse de plus de 22 % s'est accompagnée d'une réduction, moins importante, du nombre de visites réalisées (-9 %) et de certificats délivrés (-12 %). En effet, les contrôles se sont densifiés et complexifiés du fait notamment de l'entrée en vigueur de nouvelles règles, définies à l'Organisation maritime internationale et à l'Organisation internationale du travail, en matière environnementale et sociale (cf. *infra*).

Deux des services concernés par le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages n'assument pas l'intégralité de leurs obligations. En dépit de plusieurs assouplissements réglementaires, le service de santé des gens de mer (SSGM) n'est pas en mesure de participer à toutes les commissions de visite. L'absence d'un représentant du SSGM est de nature à fragiliser les décisions prises par ces instances.

L'Agence nationale des fréquences (ANFr), chargée de l'inspection des stations radio et instruments de navigation installés à bord des navires, n'assume pas non plus cette mission auprès de l'ensemble des navires, contrairement aux obligations assignées à l'État du pavillon. Malgré l'allongement, en 2013, de la périodicité des visites, seuls 85 % des navires immatriculés en métropole en moyenne ont été contrôlés sur la période de 2014 à 2018. Ce taux s'établit à 50 % seulement dans la zone des Antilles et de la Guyane.

2 - Un taux d'accidents de travail maritime toujours élevé

La sécurité des navires et de leurs équipages se mesure notamment à l'aune de l'accidentologie du travail maritime. Son suivi est assuré par le service de santé des gens de mer (SSGM), chargé du recueil, de l'analyse et de la publication des données relatives notamment aux accidents du travail des gens de mer. De son côté, l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) a confié à une association, l'Institut maritime de prévention (IMP), le soin d'exercer sa mission de prévention des risques. Malgré une collaboration réelle entre ces différents acteurs, les sources et références des indicateurs varient en fonction de la structure chargée de leur production.

En dépit de leurs limites, les statistiques disponibles témoignent de la persistance du caractère hautement « accidentogène » du métier de marin. Le nombre d'accidents du travail des marins atteint une fréquence de 44 pour 1 000 personnes et le taux de mortalité s'élève à 3,12 pour 1 000, contre 0,75 pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP – données 2016). Avec un taux de 3,75 pour 1 000, le secteur de la pêche artisanale est particulièrement concerné.

B - Une amélioration sensible du contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français

Le contrôle de la conformité des navires aux normes internationales de sécurité incombe d'abord aux États dont ils battent pavillon. Cependant, compte tenu des insuffisances des vérifications opérées par certains pays aux pavillons moins sûrs, des États maritimes comme la France mettent en œuvre des contrôles des navires étrangers faisant escale dans leurs ports.

Les inspections réalisées au titre de ce contrôle dit « de l'État du port » sont régies par des accords régionaux. Le Mémorandum de Paris (PMoU), le premier signé en 1982 par 14 États, regroupe aujourd'hui 27 nations maritimes, dont la France. Depuis 1995, elles sont également soumises à une réglementation européenne, qui impose la mise en œuvre du PMoU par les États-membres de l'Union européenne.

1 - Des objectifs européens désormais atteints

Le dispositif prévoit que les navires faisant escale dans des ports de l'Union européenne font l'objet d'inspections périodiques, dont le rythme et le contenu évoluent en fonction de leur profil de risque. Celui-ci est déterminé par une combinaison de paramètres génériques et historiques, consignés dans une base de données européenne (THETIS), gérée pour le compte de la Commission par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM).

Chaque État-membre se voit assigner des objectifs annuels de contrôle concernant, d'une part, une partie des navires transitant par ses ports et, d'autre part, l'ensemble de ceux que le système identifie comme présentant des risques particuliers, dont la visite est prioritaire.

La précédente enquête de la Cour avait montré que la France ne respectait pas le second de ces objectifs. Cette situation résultait essentiellement de difficultés pratiques que rencontraient les centres de sécurité des navires (CSN) pour réaliser l'inspection des navires en escale en fin de semaine et jours fériés.

Depuis lors, cette obligation a été intégrée dans le périmètre des astreintes et un décret du 4 mai 2012 a prévu la possibilité d'attribuer une indemnité spécifique aux inspecteurs qui les réalisent. Ces mesures ont produit les effets escomptés : depuis 2014, la France respecte l'intégralité de ses objectifs européens de contrôle, qui portent sur un total de 1 000 à 1 100 visites par an selon les années.

2 - Une diminution du taux de détention des navires contrôlés

La réglementation européenne autorise l'État du port dans lequel un navire est inspecté à l'immobiliser lorsque sa visite a mis en évidence des anomalies présentant un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement. La détention du navire cesse lorsque le danger a disparu ou que les conditions fixées pour qu'elle soit levée sont satisfaites.

Le taux de détention des navires contrôlés par les autorités françaises, qui avait atteint 4,1 % en moyenne sur la période 2005-2011, s'est établi à 3 % en moyenne au cours de la période 2012-2018. Cette évolution résulte pour partie d'une meilleure préparation des inspections par les compagnies et les équipages. Elle tend aussi à indiquer que le niveau moyen de sécurité des navires faisant escale dans les ports français s'est globalement amélioré durant la décennie qui s'achève.

3 - Une mission mieux maîtrisée que par le passé

L'État a veillé à renforcer le contrôle de la qualité des inspections menées sur les navires étrangers en escale dans les ports français. La direction des affaires maritimes (DAM) a ainsi inclus cette activité, en 2015, dans le périmètre du système de management de la qualité qu'elle met en œuvre depuis 2012.

La DAM, en administration centrale, et les directions interrégionales de la mer assurent un pilotage étroit et un suivi attentif de cette mission. L'analyse des indicateurs de surveillance des activités correspondantes, qui visent notamment à s'assurer que les rapports d'inspection sont produits rapidement et qu'ils répondent aux normes en vigueur, montre que les résultats obtenus sont de plus en plus satisfaisants.

L'analyse des tableaux de bord des résultats obtenus fait ainsi apparaître qu'une part très minoritaire des 504 points de mesures réalisés chaque année dans les quatorze CSN de métropole aboutit à des résultats négatifs : le nombre de ces derniers est passé de sept en 2015 à onze en 2016, puis huit en 2017 et cinq en 2018.

Les deux audits externes conduits par l'Agence européenne pour la sécurité maritime en février 2013 et juillet 2018 sur le dispositif français de contrôle par l'État du port ont montré qu'en dépit de la persistance de quelques lacunes, son niveau de conformité à la réglementation européenne s'était notablement amélioré depuis la dernière enquête de la Cour. L'audit le plus récent a confirmé que les activités correspondantes étaient étroitement suivies et coordonnées par la DAM.

L'administration devra toutefois veiller à ce que la réduction des visites réalisées sur les navires français au titre du contrôle par l'État du pavillon, qu'induirait la mise en œuvre du projet « Affaires maritimes 2022 » (cf. *infra*), n'altère pas les compétences techniques des inspecteurs chargés d'inspecter les navires étrangers faisant escale dans les ports français (activité exclusivement soumise à des règles européennes qui n'est donc pas concernée par la réforme). L'efficacité de ces inspections dépend en effet de la capacité des intéressés à assurer, au-delà des vérifications documentaires, de véritables contrôles de l'état du navire. Or, cette compétence se nourrit principalement de l'expérience acquise à la faveur des visites de navires battant pavillon français.

II - L'inadaptation persistante des services aux besoins de contrôle

A - Une organisation inchangée en dépit de l'évolution des missions

1 - Des missions nouvelles et plus complexes

Le cadre normatif de la sécurité des navires et de leurs équipages n'a cessé de se renforcer, notamment dans deux domaines, la certification sociale et la protection de l'environnement.

L'instauration de nouvelles obligations internationales en matière sociale⁹⁹ a fortement mobilisé les services en raison d'échéances très resserrées. Les navires assujettis à ces règles sont dans l'obligation de détenir un certificat de travail maritime délivré par l'État du pavillon et contrôlé par l'État du port. La France a fait le choix de ne pas en confier le contrôle à des organismes privés.

Dans le domaine environnemental, l'entrée en vigueur de règles concernant le recyclage des navires en janvier 2015, leurs émissions de dioxyde de carbone en juin 2015, leurs émissions de soufre en juin 2016, le contrôle de leurs eaux de ballast en septembre 2017, a conféré à l'administration de nouvelles attributions à haute densité technique sur des sujets présentant une sensibilité croissante pour la population. Ainsi, le

⁹⁹ Mission de certification sociale des navires, depuis août 2013, par application de la convention du travail maritime pour les navires de commerce et, depuis novembre 2017, de la convention n° 188 de l'OIT pour les navires de pêche.

contrôle du respect du nouveau plafond des émissions de soufre des combustibles marins (0,5 %), beaucoup plus rigoureux que celui applicable auparavant (7 %), a conduit à la première condamnation du capitaine d'un navire de croisière en escale à Marseille en 2018. Toutefois, ces nouvelles activités de contrôle restent encore marginales, alors que les attentes des citoyens et de leurs représentants sont importantes.

Les adaptations corrélatives de la réglementation nationale, qui reflètent cette diversification, ont suscité un besoin de consolidation et de simplification juridique. Les armateurs et les inspecteurs de la sécurité des navires eux-mêmes éprouvent en effet des difficultés pour s'approprier toutes ces évolutions.

Les missions dévolues aux centres de sécurité des navires se sont ainsi sensiblement diversifiées et complexifiées depuis la précédente enquête de la Cour. À leurs attributions traditionnelles d'inspection, consistant à vérifier l'état physique des navires, se sont ajoutées des tâches nouvelles de prévention, qui nécessitent de réaliser ou d'interpréter des analyses de risques afin d'apprécier si la mise en place de procédures ou d'équipements permet d'en assurer la maîtrise.

La Cour regrette cependant que la préparation de l'entrée en vigueur de ces nouvelles missions n'ait pas fait l'objet d'études d'impact permettant d'identifier les mesures de réorganisation et les programmes de formation à mettre en œuvre. Ainsi en est-il de la responsabilité de jauger les navires, qui a été transférée, en 2013, de la direction générale des douanes et droits indirects à la DAM.

2 - Une organisation à simplifier

La Cour avait souligné en 2012 les inconvénients d'une dissociation progressive des deux branches de l'action administrative en matière de sécurité des navires, d'une part, et de leurs équipages, d'autre part. L'enquête a montré que les mesures nécessaires pour pallier ces inconvénients n'avaient pas été prises depuis lors.

Le contrôle des navires relève pour l'essentiel des centres de sécurité des navires (CSN). Une partie du contrôle des petits navires reste toutefois assurée, pour le compte des CSN, par les unités littorales des affaires maritimes (ULAM), qui sont des services dépendant des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), dont la mission prioritaire consiste à contribuer à la police de la navigation et au contrôle des pêches maritimes.

Le suivi des équipages relève quant à lui des DDTM, compétentes en matière de délivrance des brevets, de contrôle des fiches d'effectifs minimaux et d'exercice de la police du permis d'armement.

Cette organisation du contrôle de la sécurité des navires, qui distend la relation marin-navire, reste marquée par la relative ambiguïté du rôle et des attributions respectifs des directions interrégionales de la mer (DIRM) et des CSN. Contrairement à une préconisation de la Cour, les premières, issues de la réforme de l'administration de l'État (« Réate ») de 2010, n'ont toujours pas été clairement identifiées comme les pilotes de l'action des seconds et peinent à s'imposer entre l'administration centrale et les CSN.

Ainsi la DAM n'a pas procédé à une déconcentration systématique des actes administratifs, ni clarifié le statut des CSN dans le sens de leur rattachement exclusif aux DIRM. En outre, l'habilitation des inspecteurs relève selon les cas du directeur des affaires maritimes, des directeurs interrégionaux de la mer ou des chefs de centre.

Par ailleurs, les DIRM n'ont pas adopté de plan stratégique ou de projet de service ou, quand elles en ont élaboré un, ne l'actualisent pas. Elles n'ont pas non plus été dotées de contrats d'objectifs ni de lettres de mission définissant des objectifs et des indicateurs de performance cohérents avec ceux définis au niveau national. Les notes par lesquelles le directeur des affaires maritimes assigne chaque année des objectifs quantitatifs et qualitatifs de contrôle au titre de l'État du port, et désormais au titre de l'État du pavillon, sont censées en tenir lieu. Les recommandations formulées sur ces différents points par la Cour en 2012 n'ont pas été suivies d'effet¹⁰⁰.

De même, la politique de prévention des risques professionnels maritimes est pilotée conjointement par deux directions d'administration centrale, la direction générale du travail, qui anime notamment le réseau des inspecteurs du travail, et la DAM, qui pilote celui des DIRM. Cette dernière met en œuvre le plan santé-travail maritime et, par l'intermédiaire du service de santé des gens de mer, un plan pluriannuel de prévention des risques professionnels maritimes. Parallèlement, l'Enim contribue à la prévention de ces mêmes risques en cofinçant l'action de l'Institut maritime de prévention (IMP) en matière de formation, d'information et d'accompagnement des entreprises maritimes.

¹⁰⁰ La Cour avait recommandé de « renforcer le rôle moteur des directions interrégionales de la mer dans la nouvelle organisation administrative relative à la sécurité maritime, en les dotant de contrats d'objectifs et de lettres de mission formulant des objectifs et des indicateurs de performance cohérents avec ceux définis au niveau national et [en] veillant à ce que chacune d'entre elles soit dotée d'un projet de service définissant des stratégies de zone dans leurs missions de contrôle de la sécurité applicables tant aux centres de sécurité des navires qu'aux délégations à la mer et au littoral de leur ressort ».

La coordination sur le terrain de l'action de tous ces intervenants se révèle complexe et inégale. Alors que la prévention doit s'exercer dès le stade de la conception et de la construction des navires et qu'en conséquence, les chefs de CSN devraient en assurer l'animation et le contrôle, ils n'entretiennent pas ou n'ont que très peu de relations avec les inspecteurs du travail. De la même façon, bien que la prévention des risques professionnels maritimes fasse partie de leurs attributions, les inspecteurs de la sécurité des navires n'y contribuent que marginalement. Par ailleurs les interventions de l'IMP, implanté à Lorient, conditionnées par des cofinancements apportés par les collectivités territoriales, se concentrent sur certaines parties du littoral.

3 - Les insuffisances de la formation des inspecteurs

La formation initiale et continue des personnels de contrôle de la sécurité des navires relève de la direction des affaires maritimes. En 2011, celle-ci a érigé l'école nationale de sécurité et d'administration de la mer (Ensam) en service à compétence nationale pour assurer l'acquisition des compétences des personnels de l'administration maritime. Cependant cette orientation n'a pas donné lieu à la formalisation d'une stratégie globale de formation.

Ainsi, ce n'est qu'en 2018 que le directeur de l'Ensam a été rendu destinataire de sa première lettre de mission et qu'un nouveau référentiel de formation a été substitué au précédent, qui datait de 2001. Fin 2019, la DAM n'avait conclu aucun contrat d'objectifs et de performance avec l'Ensam. Par ailleurs, en dépit de la diversification et de la complexification des attributions des CSN, le budget de la formation n'a pas évolué depuis 2012.

En outre, faute d'être obligatoires, les formations proposées ne sont pas nécessairement suivies par les agents auxquels elles s'adressent. Ainsi, le séminaire en principe organisé chaque année au titre de la formation continue en anglais, dont la pratique est indispensable pour les contrôles relevant de l'État du port, ne s'est pas tenu en 2016, ni en 2018, faute de participants.

Dans ces conditions, le parcours de formation, qui conditionne l'acquisition des qualifications indispensables à l'exercice des missions d'inspection, au titre de l'État du pavillon comme de l'État du port, est complexe à organiser, ce qui a pour effet de retarder l'habilitation des inspecteurs. Ce phénomène affecte particulièrement le fonctionnement des CSN de la façade Manche Est - Mer du Nord, qui subissent une rotation de leurs inspecteurs très importante.

L'offre de formation butte sur un seuil de rentabilité compte tenu du nombre limité de personnels concernés. Les insuffisances relevées tiennent aussi au fait que l'administration des affaires maritimes éprouve des difficultés croissantes à recruter des personnels ayant une expérience de la navigation maritime.

B - Des systèmes d'information modernisés mais trop peu utilisés

1 - Un effort de modernisation des systèmes d'information

La recommandation formulée par la Cour en 2012 d'améliorer et fiabiliser les bases de données et systèmes d'information gérés par l'administration des affaires maritimes a commencé à être suivie d'effet.

La base Gina qui, comme indiqué plus haut, enregistre les résultats des contrôles des navires battant pavillon français, a été progressivement fiabilisée, de nouvelles fonctionnalités y ont été intégrées et son utilisation a été généralisée. Aussi les résultats de l'ensemble des activités des CSN y sont-ils désormais retracés. L'enquête a toutefois montré que le dispositif n'avait fait l'objet d'aucun audit de sécurité.

La DAM s'est parallèlement dotée d'un système d'information décisionnel (SID) qui offre un important potentiel de connaissance et de pilotage des activités des CSN à partir des informations collectées dans la base Gina.

Bien qu'encore en développement, le dispositif permet d'ores et déjà de réaliser de nombreux types de recherche pour établir un bilan ou analyser l'évolution des visites dont font l'objet les navires relevant de la compétence des CSN, les prescriptions auxquelles ces visites donnent lieu, les titres et certificats délivrés par les centres ou encore le volume et la répartition des activités des inspecteurs de la sécurité des navires.

L'enquête a toutefois montré que ce potentiel n'était que ponctuellement et partiellement exploité, tant par l'administration centrale que par les services déconcentrés des affaires maritimes.

2 - Une faiblesse persistante de la connaissance des activités des services de contrôle

Dans un contexte marqué par la diminution du nombre des contrôles d'une part, et leur complexification d'autre part, il est essentiel que l'administration analyse finement les déterminants de l'évolution de ses activités dans ce domaine. Cependant la direction des affaires maritimes ne s'en est pas jusqu'à présent préoccupée. Il en va de même des directions interrégionales de la mer, auxquelles incombe pourtant le pilotage de l'activité des centres de sécurité des navires.

La recommandation que la Cour avait également adressée à la DAM en 2012, de mettre en place un dispositif de restitution centralisé alimentant un système de contrôle de gestion moderne et performant, n'a pas jusqu'à présent été suivie d'effet : le système d'information décisionnel Gina offre une base prometteuse mais encore incomplète et insuffisamment utilisée.

3 - Une absence de réallocation cohérente des effectifs d'inspecteurs entre les centres de sécurité des navires

À l'issue de sa précédente enquête, la Cour avait relevé que, selon la DAM elle-même, la répartition des effectifs budgétaires d'inspecteurs entre les CSN n'était pas cohérente avec leur charge de travail théorique. L'examen de leur évolution montre que ces anomalies n'ont depuis lors fait l'objet d'aucun plan de correction.

Les suppressions de postes qui ont été imposées à l'administration des affaires maritimes au cours de la période examinée ont certes été mises en œuvre avec le souci de préserver globalement les moyens humains des CSN. De fait, la réduction des effectifs budgétaires des inspecteurs de la sécurité des navires affectés dans les CSN (-0,75 % par an en moyenne) a été trois fois moins importante que celle appliquée dans le même temps à l'ensemble des services centraux et déconcentrés des affaires maritimes (-2,5 % par an en moyenne).

Cependant, la répartition entre les CSN de ces réductions d'effectifs a été gérée en fonction principalement des opportunités offertes par les départs à la retraite ou les mutations d'inspecteurs, sans véritablement tenir compte des déséquilibres préexistants. L'administration n'a pas non plus cherché à prendre en compte l'évolution divergente de la charge de travail des différents centres de sécurité des navires.

De nombreuses coopérations ou mutualisations réalisées à l'initiative des CSN traduisent pourtant un besoin de redéploiement des moyens. C'est le cas notamment en matière de contrôle des navires étrangers, les inspecteurs affectés dans les centres les moins concernés par cette mission se trouvant contraints, pour conserver leur qualification, de réaliser des visites de navires faisant escale dans des ports relevant de la compétence d'autres CSN. À l'inverse, certains de ces derniers, tels ceux de Marseille et Dunkerque, manquent de ressources pour assurer l'ensemble des visites qui leur incombent.

Si la question de l'organisation du réseau des CSN et de leur armement en personnel avait pu être éludée par la DAM jusqu'à présent, elle devrait devenir centrale dans le cadre de la réforme « Affaires maritimes 2022 » qu'elle se propose de mettre en œuvre.

III - Les opportunités offertes par le projet « Affaires maritimes 2022 »

Deux orientations retenues dans le cadre du projet « Affaires maritimes 2022 » vont affecter, à brève échéance, le modèle français de contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages. Elles vont, en effet, conduire à une réduction sensible de la part qu'y prend l'administration, au profit d'intervenants privés et des armateurs eux-mêmes, selon une logique comparable à celle qui prévaut pour le contrôle technique des véhicules automobiles.

A - Un changement radical de modèle de contrôle dont l'administration doit mesurer toute la portée

1 - Une logique de responsabilisation des armateurs

La première orientation du projet « Affaires maritimes 2022 », dans son volet relatif à la sécurité des navires, vise à étendre, dès le début de l'année 2020, le périmètre des contrôles, visites et délivrances de titres et certificats réglementaires concernant les navires de plus de 24 mètres, que l'État peut déléguer à des sociétés de classification habilitées (SCH). L'administration n'assurera plus directement que certains audits techniques, ainsi que le contrôle des navires de passagers.

La seconde, qui doit commencer à s'appliquer progressivement un an plus tard, porte sur la suppression de la limitation de durée de validité des titres et certificats de sécurité concernant les navires de moins de 24 mètres et la mise en œuvre corrélative d'un contrôle ciblé de ces navires.

Ces deux orientations s'inscrivent dans le prolongement de précédentes mesures de nature similaire : la délégation aux SCH du suivi des grands navires de transport effectuant des voyages internationaux et la possibilité de porter jusqu'à cinq ans la durée de validité des certificats de navigation des petits navires.

Elles sont cependant d'une toute autre portée. La première aura pour effet de faire passer de 159 à 644 le nombre de grands navires soumis au contrôle des SCH. La seconde concerne plus de 12 600 navires, représentant 90 % de la flotte de navires battant pavillon français.

L'une et l'autre ont pour objectif de permettre à la DAM d'absorber l'accroissement de la réduction de ses effectifs d'inspecteurs de la sécurité des navires, dont la cadence à horizon 2022 doit être alignée sur celle que connaît depuis plusieurs années l'administration des affaires maritimes dans son ensemble (-2,5 % par an).

Elles traduisent également un changement radical de paradigme dans la relation entre l'administration et les entreprises du secteur, en particulier les armateurs à la pêche¹⁰¹, qui exploitent la grande majorité des navires de moins de 24 mètres et dont l'accidentologie reste très élevée. Dans ce domaine en particulier, il s'agit de passer d'un dispositif reposant sur des contrôles systématiques, réalisés *a priori*, sécurisants pour les armateurs mais inégalement pertinents et productifs, à un système plus responsabilisant, fondé sur des contrôles *a posteriori*, moins nombreux mais programmés sur la base d'analyses de risques concernant certains navires ou certains armements, ou se concentrant sur des thèmes présentant un intérêt particulier en termes de prévention des risques ou de promotion de bonnes pratiques.

Cet objectif d'efficacité doit prévaloir dans la présentation et la conduite du projet « Affaires Maritimes 2022 ». L'acceptabilité de la réforme dépend en effet de la capacité de l'administration à convaincre les parties prenantes que son objectif prioritaire n'est pas seulement de réduire les effectifs dévolus au contrôle, mais d'abord et surtout de le moderniser pour en améliorer l'efficacité et l'efficience, condition préalable d'une réduction ultérieure des effectifs. L'accompagnement de la réforme revêt à cet égard une importance cruciale.

¹⁰¹ L'armateur est celui qui exploite le navire en son nom, qu'il en soit ou non le propriétaire. Dans le secteur de la pêche artisanale, l'armateur est souvent le propriétaire ou le co-propriétaire du navire sur lequel il est embarqué en qualité de capitaine.

2 - Un changement de rôle pour l'État

L'administration a bien identifié la nécessité de deux orientations indispensables pour accompagner la réforme, mais doit encore en préciser les modalités et en assurer la mise en œuvre effective.

La première consiste à « contrôler les contrôleurs » : il s'agit de renforcer le contrôle de second niveau de l'État sur les sociétés de classification habilitées à effectuer en son nom l'inspection et la visite des grands navires. L'enquête a montré que la procédure visant à associer à ce contrôle les centres de sécurité des navires ne fonctionnait pas de manière satisfaisante et qu'il présentait de ce fait un caractère essentiellement formel.

La direction des affaires maritimes doit consacrer le temps et les moyens nécessaires aux mesures prévues pour renforcer ces contrôles, notamment le développement d'outils d'aide au contrôle et la réalisation de déplacements à l'étranger.

Le recrutement et la formation d'agents présentant le profil et disposant des compétences requises pour conduire ce contrôle de second niveau des sociétés de classification habilitées constituent un autre enjeu fondamental. À cet égard, l'administration pourrait s'inspirer des méthodes de l'Agence européenne pour la sécurité maritime, dont les audits de sociétés de classification agréés au niveau communautaire sont confiés à des équipes d'inspecteurs hautement qualifiés, qui se consacrent exclusivement à cette activité.

La seconde orientation consiste à définir une politique et à élaborer les instruments d'un contrôle ciblé des petits navires. Le défi est majeur : il s'agit d'apporter la garantie que le niveau de sécurité de ces navires ne se dégradera pas, notamment dans le secteur particulièrement accidentogène de la pêche, alors que la tentation naturelle des armateurs économiquement les plus fragiles sera de réduire les dépenses afférentes à la sécurité de leurs navires s'ils ont le sentiment d'une faible probabilité de constatation et de sanction des infractions à la réglementation.

Dans la conduite de ce chantier, la DAM devra capitaliser sur l'expérience acquise depuis 2012 en matière de ciblage du contrôle des navires de moins de 24 mètres. Il importe qu'elle établisse un bilan aussi précis et détaillé que possible de l'utilisation des grilles d'évaluation des risques qu'elle met en œuvre à ce titre. Son attention devra porter en particulier sur les navires de pêche et de transport de marchandises de moins de 12 mètres, pour lesquels elle dispose du recul le plus important et sur lesquels semblent peser les risques les plus significatifs.

3 - La question cruciale de l'efficacité des sanctions

Pour les grands comme pour les petits navires, le nouveau dispositif ne sera crédible et donc durablement viable que si pèse sur les entreprises concernées la menace réelle de lourdes sanctions en cas de non-respect des règles en vigueur. L'enjeu est sensible mais particulièrement important en ce qui concerne les armateurs à la pêche. Sur ce point essentiel, la réforme semble avoir été insuffisamment assumée et préparée.

Le défi ne consiste pas seulement à définir un régime de sanctions administratives et à redéfinir un régime de sanctions pénales adaptés, mais plus fondamentalement à tirer les conséquences opérationnelles de ce nouveau dispositif.

Cela suppose un approfondissement des échanges entre l'administration et les autres acteurs publics et privés de la sécurité (bureau d'enquêtes sur les événements de mer, autorités portuaires et pilotes maritimes, mais également sociétés de classification habilitées, chantiers navals et assureurs), qui sont pour l'instant insuffisants.

Cela implique aussi un changement de positionnement pour les services de l'État, qui adopteront un régime de contrôle exercé non plus *a priori* mais *a posteriori*. Il s'agit d'une évolution importante pour une administration dont l'action a jusqu'à présent été profondément ancrée dans une « tradition colbertiste » d'accompagnement des armateurs et des marins. Elle constitue cependant l'indispensable corollaire de la logique de responsabilisation des acteurs et de recentrage de l'action de l'administration qui sous-tend le projet « Affaires maritimes 2022 ».

B - Les conséquences de la réforme sur les ressources humaines et l'organisation des services de contrôle

1 - Adapter la formation aux nouvelles compétences des inspecteurs de la sécurité des navires

La diversification et la complexification du contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages suscitent des besoins nouveaux de formation des inspecteurs qui, ainsi que cela a été indiqué précédemment, n'ont pas été suffisamment appréhendés jusqu'à présent.

C'est le cas des nouvelles missions confiées aux inspecteurs de la sécurité des navires, qui n'ont pas donné lieu à des formations adaptées (jaugeage des navires, contrôle des eaux de ballast, recyclage des navires).

D'autres besoins de formation, concernant notamment le contrôle de second niveau des sociétés de classification habilitées et le contrôle ciblé des petits navires, conséquences de la réforme, devront être également satisfaits.

2 - Spécialiser les équipes chargées du contrôle de la sécurité des navires

Compte tenu de l'importante réduction du nombre de visites de navires français réalisées au titre du contrôle par l'État du pavillon, celles-ci ne pourront plus être réparties entre l'ensemble des inspecteurs, à organisation inchangée. Le volume d'activité de chacun d'eux serait en effet insuffisant pour maintenir leur expertise à un niveau satisfaisant. Par ailleurs, le métier d'inspecteur devrait évoluer vers diverses spécialisations.

Pour les grands navires, le contrôle par l'État du pavillon sera dorénavant ciblé sur les navires à passagers et certains audits spécifiques, que la direction des affaires maritimes a identifiés comme des tâches stratégiques non susceptibles d'être déléguées aux sociétés de classification habilitées.

En outre, la mise en place d'un véritable contrôle de second niveau des SCH et le développement d'un contrôle ciblé des petits navires va susciter des besoins nouveaux de qualifications particulières que ne pourront pas acquérir l'ensemble des inspecteurs de la sécurité des navires.

La réforme en cours nécessite donc une mutualisation des moyens. À ce titre, des inspecteurs spécialisés par type de missions et mobilisables à cet effet devraient être répartis entre les centres de sécurité des navires. La DAM se trouve d'ailleurs déjà confrontée dans sa gestion quotidienne à cette question d'allocation et de mutualisation de ses moyens d'inspection entre centres.

3 - Réorganiser les services chargés de piloter et de réaliser les contrôles

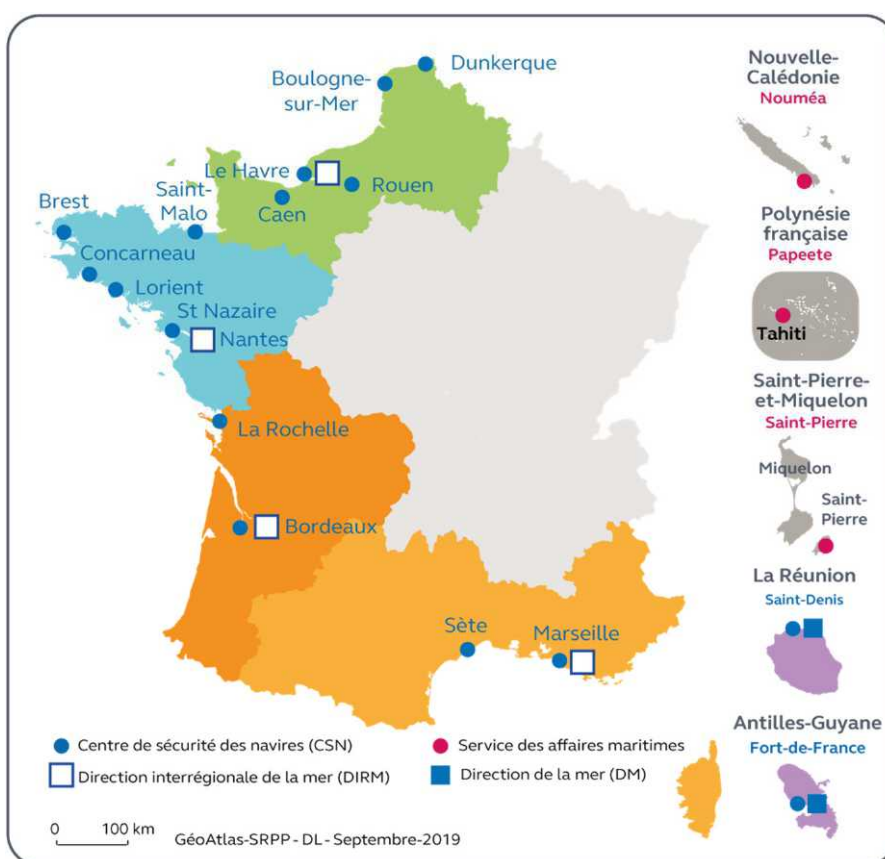
Le processus de spécialisation des inspecteurs doit aller de pair avec une réorganisation des services.

En dépit de l'évolution de leurs missions et de la réduction de leurs effectifs, dont les inconvénients sont aggravés sur certaines façades maritimes par la faible mobilité des inspecteurs, l'organisation des centres de sécurité des navires n'a fait l'objet d'aucune modification depuis la précédente enquête de la Cour.

Seules quelques antennes ont été fermées. Or certains centres n'ont d'ores et déjà plus la taille critique pour assumer l'ensemble de leurs missions ou conserver leurs habilitations dans des conditions satisfaisantes. C'est le cas, par exemple, des centres de Lorient et de Concarneau.

La poursuite du processus de réduction du volume des effectifs et le nouvel exercice des missions induit par la réforme ne peuvent qu'accroître ce phénomène.

Carte n° 1 : les implantations des centres de sécurité des navires



Source : Cour des comptes

La réduction du nombre de CSN, afin qu'ils conservent une taille suffisante pour fonctionner correctement, voire leur spécialisation, paraissent inévitables. La direction des affaires maritimes en a d'ailleurs bien conscience et prévoit de simplifier les conditions de révision de la carte des centres pour en faciliter la réorganisation.

Compte tenu de leur répartition actuelle, ses marges de manœuvre se situent sur les façades maritimes du Nord et de l'Ouest, qui comptent chacune cinq CSN, plutôt que sur celles du Sud-Ouest et du Sud de la métropole, qui en comptent quatre au total.

Cette réorganisation devrait s'accompagner d'une clarification du positionnement et des attributions des directions interrégionales de la mer (DIRM) à l'égard des CSN. Deux options sont à cet égard envisageables.

La logique de la réforme pousse actuellement à un renforcement du rôle de ces directions en leur donnant les moyens de piloter véritablement les activités des CSN et en les dotant notamment de l'expertise technique nécessaire, comme le prévoit d'ailleurs la DAM.

Une seconde option consisterait à instaurer une inspection ou un service à compétence nationale de la sécurité des navires et de leurs équipages, qui aurait directement autorité sur les CSN. Ce schéma permettrait de dégager des moyens pour renforcer et spécialiser les fonctions d'inspection.

La DAM estime que cette dernière option isolerait les CSN du reste de l'administration maritime et serait de ce fait incohérente avec le caractère de plus en plus en plus multidimensionnel du travail des inspecteurs de la sécurité des navires. Ce scénario permettrait pourtant d'améliorer la réactivité des services chargés de concevoir, piloter et mettre en œuvre le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme en cours du dispositif de contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages intervient alors que, sous l'effet notamment de l'introduction de nouvelles règles en matière sociale et environnementale, les missions dévolues aux équipes de contrôle se diversifient et se complexifient.

Elle traduit un changement radical de positionnement de l'administration à l'égard des armateurs, dont la direction des affaires maritimes devra tirer toutes les conséquences.

Son succès passe également par la mise en œuvre effective de mesures d'accompagnement, globalement bien identifiées par l'administration mais dont la préparation est à parfaire pour aller jusqu'au bout de la logique de cette réforme.

Il est aussi conditionné par une rationalisation de la répartition des moyens et de l'organisation des services concernés, qui ne sera acceptée par les parties prenantes que si elle est objectivée.

Au terme de son enquête, la Cour adresse à l'État quatre recommandations, que la direction des affaires maritimes devra mettre en œuvre sans délai compte tenu du calendrier de la réforme :

- 1. affecter des équipes d'inspecteurs spécialement formés et en nombre suffisant au contrôle de second niveau des sociétés de classification habilitées à effectuer, pour le compte de l'État, l'inspection et la visite des grands navires ;*
- 2. définir les axes et élaborer les instruments d'une politique de contrôle ciblé des petits navires, assortie de sanctions effectivement mises en œuvre ;*
- 3. engager la spécialisation des inspecteurs de la sécurité des navires pour tenir compte de la diversification et de la complexification de leurs missions, notamment dans les domaines environnemental et social ;*
- 4. réorganiser le dispositif de contrôle :*
 - soit en plaçant les centres de sécurité des navires sous l'autorité des directions interrégionales de la mer ;*
 - soit en les rattachant à une inspection ou un service à compétence nationale chargé de la sécurité des navires et de leurs équipages.*

Réponses

Réponse commune de la ministre de la transition écologique et solidaire et du ministre chargé des transports.....	152
Réponse de la directrice de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	155
Réponse de la directrice de l'Institut maritime de prévention (IMP).....	155

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Ministre de l'économie et des finances
Directeur général de l'Agence nationale des fréquences (ANFR)

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DU MINISTRE CHARGÉ
DES TRANSPORTS**

Nous souhaitons au préalable souligner la grande qualité du travail réalisé, qui donne une image précise et fidèle de l'organisation de la sécurité des navires.

Nous souhaitons également rappeler le contexte général d'évolution dans lequel s'est inscrite cette mission.

Comme vous le signalez, depuis la précédente enquête réalisée en 2012, les règles encadrant la conception et l'exploitation des navires aux niveaux international, européen et national se sont considérablement développées pour prendre en compte :

- les objectifs de réduction de l'impact environnemental des activités maritimes (gaz à effet de serre, eaux de ballast, rejets en mer, pollutions atmosphériques, stabilité des containers, bruit marin, démantèlement des navires...), avec récemment une forte montée de la sensibilité des défis sanitaires dans les zones littorales et portuaires. Auparavant axée sur la sécurité des personnes à bord et des biens, désormais la sécurité des navires est aussi appréhendée comme un enjeu de sécurité pour l'environnement des habitants du littoral et les écosystèmes marins ;*
- le facteur humain, comme élément clé de la sécurité des navires, ainsi qu'en attestent la Convention sur les normes de formation des gens de mer (STCW 2010) et la Convention sur le travail maritime (MLC 2006). Celles-ci ont introduit des dispositifs de renouvellement des compétences et de normes sociales favorables à la sécurité des navires et des gens de mer. Il apparaît en effet que l'élément humain est directement ou indirectement à l'origine de plus de 85 % des accidents en mer ;*
- l'accélération des innovations technologiques, du fait des défis de transition écologique et énergétique, mais aussi d'automatisation de l'exploitation des navires et de révolution numérique. Dans ce cadre, on observe le développement d'assistances expertes et d'outils de contrôle qui échappent de plus en plus aux capacités d'audit direct et qui induisent des enjeux de cybersécurité et une dématérialisation des échanges de données. La volonté de favoriser les innovations a également conduit à ouvrir les référentiels techniques et passer d'une logique de prescription à une logique fonctionnelle, moins immédiatement contrôlable ;*
- l'accroissement progressif de la responsabilité des armateurs et des marins, sur un champ de plus en plus large, et l'évolution de la fonction historique d'accompagnement des administrations maritimes, tant pour*

des raisons de lisibilité des chaînes de responsabilité que de maîtrise des moyens publics. En parallèle, face à une croissance des champs de contrôle, les armateurs comme les autres entrepreneurs ont exprimé une attente de simplification et de confiance entre les acteurs ;

- *la montée des enjeux de sûreté au niveau international, mais aussi national ;*
- *la diversification des activités, avec la nécessité de mieux évaluer les questions de sécurité de la plaisance et du nautisme, mais aussi d'un secteur semi-professionnel et professionnel à la marge de la plaisance, avec quelquefois des enjeux de concurrence avec un secteur professionnel historique soumis à d'autres normes.*

L'ensemble de ces raisons a conduit à entreprendre une réforme des processus et de l'organisation de contrôle, en mettant en place un projet de modernisation intitulé « Affaires maritimes 2022 » (AM 2022). Elle recouvre en particulier les éléments suivants :

- *la redéfinition des missions, avec la création d'une sous-direction dédiée à la sécurité et à la transition écologique des navires. Il s'agit ainsi de reconnaître le levier majeur que représente le secteur maritime dans la mise en œuvre des politiques écologiques à l'échelle internationale, mais aussi l'exigence de mise en œuvre des règles de sécurité des navires, au sens large, incluant la dimension environnementale. La nouvelle organisation affirme le caractère transversal de la sécurité maritime, combinaison de services côtiers (balisage, sauvetage et contrôles), de sécurité des navires sous l'angle technique et de capacités humaines (formation, santé et conditions de travail) ;*
- *l'extension des visites statutaires aux sociétés de classification concernant tous les navires de plus de vingt-quatre mètres, à l'exception des navires à passagers, et l'approche par ciblage des visites statutaires concernant les navires de moins de vingt-quatre mètres, à l'exception des navires à passagers. Il s'agit de mettre fin aux doublons qui pouvaient exister entre les visites de classe et les visites statutaires réalisées par les centres de sécurité des navires et de concentrer les capacités d'inspection sur les navires les plus sensibles, et les audits du management de l'exploitation des armements et des navires, y compris sous l'angle social et à terme environnemental ;*
- *la refonte des référentiels de construction des navires, en commençant par la « division 222 », afin d'intégrer l'ensemble des enjeux dans un document unique et de favoriser les innovations ;*

- *la mise en place de règles adaptées à l'encadrement des activités professionnelles en marge de la plaisance, notamment en matière de titres de navigation ;*
- *une réflexion sur les ressources de contrôle, concernant la structuration des plans de contrôle, la rénovation de la démarche qualité, la modernisation des systèmes d'information, d'outils pour le ciblage (projet CibNav), et le pilotage des moyens au niveau des façades maritimes et non plus des centres de sécurité des navires.*

L'enquête s'est donc déroulée dans une phase de profonde mutation, permettant à la Cour de contribuer à cette réforme à travers ses recommandations.

Par ailleurs, un travail d'identification des compétences techniques clés devant faire l'objet d'une vigilance particulière eu égard d'une part, aux missions prioritaires du pôle ministériel et d'autre part, aux facteurs de fragilité identifiés (démographie, évolution du contenu des métiers). Sur l'ensemble des missions du pôle ministériel, onze secteurs ont été considérés comme devant faire l'objet d'une attention particulière à travers un plan d'actions. La sécurité des navires figure au nombre de ces priorités.

La nécessité de renforcer les compétences sur ce secteur d'activité est donc bien identifiée. Outre les compétences liées plus particulièrement à l'exercice des contrôles, qui relèvent de l'École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (ENSAM), le ministère dispose d'outils performants permettant de compléter les savoirs techniques, à la fois pour aller vers un changement de posture (passer d'un contrôle de premier niveau à un contrôle de second niveau) et pour accompagner la mise en place de la réforme.

En conclusion, nous prenons acte des quatre recommandations formulées par la Cour qui, de façon générale, nous semblent appropriées et en phase avec le projet AM 2022. S'agissant plus spécifiquement du rattachement des centres de sécurité des navires à une inspection ou à un service à compétence nationale (recommandation n° 4), cette option n'a pas été retenue dans le cadre des réflexions stratégiques en amont de la réforme AM 2022. Une telle évolution ne serait pas cohérente avec le caractère de plus en plus multidimensionnel du travail des inspecteurs de sécurité des navires, isolant les centres de sécurité du reste de l'administration maritime. Elle priverait l'administration d'un vivier d'expertise indispensable pour peser sur les négociations internationales, notamment en matière de transition écologique. Au final, une telle évolution fragiliserait profondément l'administration maritime dans son ensemble, au niveau des façades et en centrale, sans gains évidents en termes d'efficacité.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ÉTABLISSEMENT
NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ENIM)**

Comme je l'ai indiqué par lettre du 30 août dernier en réponse aux observations provisoires de la Cour, il conviendrait d'encourager la création d'une branche ATMP maritime en ce qu'elle serait vectrice d'une responsabilisation accrue des armateurs grâce notamment à :

- *une participation au pilotage de la branche,*
 - *la mise en œuvre de mesures financières incitatives, innovantes, individuelles et collectives,*
 - *une comitologie de suivi de l'accidentologie maritime harmonisée et pilotée.*
-

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'INSTITUT MARITIME
DE PRÉVENTION (IMP)**

Je tenais juste à signaler que l'Institut maritime de prévention (IMP) est une association loi 1901 dont le financement provient de plusieurs sources publiques et privées. L'IMP n'est pas rattaché à l'Établissement national des invalides de la marine. Néanmoins, les relations entre nos deux organismes sont étroites. Un marché public de prestations d'études, de formation, de communication, d'actions de prévention des risques professionnels maritimes et d'accompagnement des entreprises maritimes a été confié à l'IMP pour quatre ans suite à un appel d'offres fin 2017.

Le rapport n'appelle pas d'autres observations de ma part.

4

Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite

PRÉSENTATION

L'actualité est régulièrement alimentée d'événements – destruction d'un drone américain par l'Iran, attaques revendiquées par les Houthis du Yémen contre des installations pétrolières saoudiennes, frappes mortelles contre des leaders de Daesh – qui éclairent d'un jour nouveau le rôle des drones dans les opérations militaires modernes.

Devenus incontournables au sein des armées, voire de certains groupes para-étatiques, ils offrent l'avantage de la permanence en vol et la possibilité d'opérer en milieu hostile, sans risque de perte humaine, du fait de l'absence d'équipage à bord, et ce, pour un coût limité, d'acquisition, d'entretien et d'emploi.

Les drones militaires ne doivent pas être confondus avec des robots, dans la mesure où ils restent sous la responsabilité d'un opérateur, même à distance. Cependant, les évolutions rapides des technologies, induites par l'intelligence artificielle et le traitement massif des données, sont porteuses, dans ce domaine plus que dans d'autres, d'enjeux majeurs de maîtrise technologique et de souveraineté stratégique.

Alors que ces matériels sont en augmentation dans la plupart des forces armées (I), la France a tardé, malgré la solidité de son industrie d'armement, à s'équiper, du fait de projets ponctuels, conduits sans vision stratégique cohérente sur le long terme (II). Aujourd'hui encore, malgré une accélération de la politique d'acquisition, le parc de drones militaires français reste limité, comparativement à celui d'autres pays, comme le Royaume-Uni, et, sur certains segments, vieillissant (III). Au-delà du besoin d'une stratégie d'acquisition coordonnée et au meilleur coût, le déploiement des drones demande, pour une pleine intégration au sein des armées, une accélération de la structuration de filières de ressources humaines dédiées, du traitement des questions juridiques et éthiques soulevées par leur emploi, ou encore de la mise en cohérence des coopérations européennes (IV).

I - Un recours aux drones devenu incontournable dans les armées

Les drones militaires sont des engins mobiles, terrestres, aériens ou navals, sans équipage embarqué, pilotés à distance ou programmés, et équipés d'une ou plusieurs charges utiles : moyens d'observation, d'écoute ou armement, le cas échéant. Plus précisément, la terminologie pertinente devrait se référer au « système de drones », car le vecteur aérien (et ses charges utiles) est indissociable d'un ensemble qui comprend également sa composante au sol, pour les pilotes et les opérateurs, ainsi que la liaison de données – qui permet aux équipages d'interagir avec le drone.

A - Une technologie accessible et performante qui peut répondre à de nombreux besoins

Bien que de technologie presque aussi ancienne que celle de l'aviation, les drones ne sont que progressivement et récemment devenus une composante essentielle de toute opération militaire.

Les progrès technologiques – dans le domaine de l'information, des communications ou de l'intelligence artificielle en particulier – ont correspondu avec l'expression d'un besoin effectif des armées, notamment dans la guerre contre le terrorisme. Contre un ennemi fugace, qui ne peut être combattu sans une maîtrise aboutie de l'information, l'autonomie importante (de l'ordre de 30 à 40 heures pour les plus gros drones) et l'absence de pilote embarqué, ajoutée à la sécurisation des équipages qu'elle induit, apportent une plus-value dans le recueil du renseignement, grâce à une variété de vecteurs et de charges utiles, comme les capteurs optroniques¹⁰².

La flexibilité d'emploi ainsi permise, ajoutée au coût de la technologie, plus accessible financièrement qu'un avion, favorise également un rapide développement dans de nombreuses armées, malgré certains inconvénients – lenteur et fragilité du vecteur aérien, vulnérabilité des liaisons de données¹⁰³ notamment.

¹⁰² L'optronique, associant généralement un capteur optique, un système de traitement d'images et un système d'affichage ou de mémorisation, apporte de nombreux avantages opérationnels, par exemple en matière d'identification de cibles ou de renseignement.

¹⁰³ À moins de 150 km, les liaisons sont sensibles au relief et aux conditions météorologiques, tandis que, par satellite, des contraintes de débit ou des anomalies dans le réseau des communications peuvent altérer le bon fonctionnement.








En outre, les potentialités de la technologie permettent d'envisager une diversification rapide des missions assignées aux drones : transport logistique (fret et évacuation de blessés), ravitaillement en vol d'appareils, relais de télécommunication, sans compter leur déploiement futur sous forme d'essaims, pour des missions en environnement hostile.

B - Une grande diversité d'équipements disponibles

Les drones aériens recouvrent une réalité très diversifiée en termes de caractéristiques, qui déterminent leur catégorie d'appartenance : rayon d'action, poids, liaison de données et type de mission, pour l'essentiel. À l'exception notable des États-Unis, qui disposent d'un éventail très large de drones, les forces armées mobilisent, en règle générale, seulement quelques catégories d'entre eux. Ainsi, la France utilise aujourd'hui trois catégories de drones : des drones de théâtre (MALE, « moyenne altitude, longue endurance »), opérés par l'armée de l'air, des drones tactiques, employés en appui direct des opérations aéroterrestres et bientôt aéro-maritimes, et des drones de contact, employés par les forces engagées sur le terrain, ainsi que par les forces spéciales.

Inspiré de la classification retenue par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui sera vraisemblablement amenée à évoluer avec l'apparition de nouveaux équipements aux caractéristiques différentes, le schéma suivant permet d'avoir un aperçu de la catégorisation communément admise pour les drones aériens militaires.

Schéma n° 1 : segmentation des systèmes de drones aériens

Catégorie de systèmes de drones	Poids	Rayon d'action typique	Catégorie OTAN	Exemples
Drones armables	Plus de 600 kg	> 150 km (liaison satellitaire)	Frappe/ combat	Prototypes (X45, X47, Neuron) 
			HALE (Haute altitude longue endurance)	Global Hawk 
			MALE (Moyenne altitude longue endurance)	Reaper Harfang Heron TP 
Drones tactiques	150 à 600 kg	< à 150 km	Tactique	Sperwer Watchkeeper Patroller 
Drones de contact	< à 150 kg	≈ 80 km	20 kg < Petit < 150 kg	ScanEagle Luna Hermes 90 
		≈ 25 km	20 kg < Mini < 2 kg	Skylark DRAC (drone de reconnaissance au contact) 
		≈ 5 km	Micro et Nano < 2 kg	Black Widow Black Hornet 

X... : Type de drone représenté par la photo ci-contre

■ : Segments de drones opérés par les armées françaises

Source : Cour des comptes d'après classification OTAN

Le démonstrateur de drone de combat *nEUROn*

Le programme de démonstrateur de drone de combat *nEUROn* a été lancé en février 2006, pour un montant de 440 M€_{CE2004} (HT) et une durée de 92 mois, sous maîtrise d'œuvre de *Dassault Aviation* et avec la collaboration de *Thales*. La France, avec 203 M€, a assuré un peu moins de la moitié du financement. Le reste s'est réparti entre cinq pays partenaires et leurs industriels : l'Italie avec *Leonardo* (22,2 %), la Suède avec *Saab* (18,1 %), l'Espagne avec *Airbus Defence & Space* (8,05 %), la Grèce avec *HAI* (4,55 %), et la Suisse avec *Ruag* (1 %).

Cette coopération s'est concrétisée par un premier vol réalisé à Istres, le 1^{er} décembre 2012, soit avec un retard de 15 mois par rapport au calendrier initialement prévu.

Cette initiative a permis aux parties prenantes, toutes européennes, de développer et de tester des solutions technologiques, dans les domaines de la furtivité, du largage d'armement depuis une soule ou encore de la détection et de la reconnaissance automatique de cibles au sol, associée à des algorithmes de traitement d'image.

Dans un cadre national, la France poursuit, jusqu'en 2020, des travaux complémentaires d'essais et de mesure du démonstrateur, afin de consolider certaines technologies et concepts relatifs à la furtivité et guider les choix devant être effectués pour un futur avion de combat.

C - Une utilisation croissante des drones à des fins militaires

Les États-Unis disposent de la flotte la plus importante et la plus complète de drones. Il s'agit sans conteste du pays le plus avancé dans ce domaine et l'usage qu'ils font des drones continue de croître, s'appuyant notamment sur la force et la diversité de leur base industrielle.

Israël, premier pays à leur avoir accordé une place dans la stratégie militaire au début des années 1980, maîtrise la mise au point et la production de drones militaires, armés ou non. Plusieurs de ses modèles se sont imposés sur le marché, comme les mini-drones *Skylark*, les drones tactiques *Searcher* ou *Hermes*, ou MALE du type *Heron*. L'exemple israélien illustre le fait qu'un écosystème d'innovation performant, une volonté politique constante, alliée à une stratégie industrielle inscrite dans la durée, sont des facteurs déterminants de l'appropriation efficace de beaucoup d'avancées technologiques.

Acteurs dominants sur les plans opérationnel et industriel, ces deux pays sont toutefois concurrencés par des acteurs émergents, comme la Chine, qui progresse rapidement dans le domaine et se positionne comme pays exportateur. Réputés de moindre performance comparés à celle des drones équivalents américains, mais comparativement bien moins coûteux¹⁰⁴, les appareils chinois, très inspirés du *MQ-9 Reaper* américain, sont largement vendus à l'étranger, au Moyen-Orient, en Asie centrale et en Afrique (Irak, Pakistan, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Egypte, etc.). De son côté, la Russie, qui accuse un retard significatif dans ce domaine, a procédé à des essais en 2019 d'un drone de combat lourd et annoncé la livraison de deux prototypes en 2020.

En Europe, un certain nombre d'États – Allemagne, France, Italie – ont entrepris d'équiper en drones leurs forces armées engagées sur les différents théâtres d'opérations. Cependant, le Royaume-Uni reste le pays le plus en pointe dans leur utilisation. Équipée d'une cinquantaine de drones tactiques, ainsi que de plusieurs centaines de drones légers, sa flotte comprend également dix drones *Reaper*, armés, qu'elle emploie depuis 2007.

S'agissant des drones armés, le nombre et l'identification des pays équipés et capables de procéder à des frappes est plus difficile à évaluer et diffère suivant les sources. Le rapport *Military Balance* 2016 de l'Institut international pour les études stratégiques (IISS) note que la dissémination de drones armés, jadis l'apanage des Américains, Britanniques et Israéliens, s'accélère et que le nombre de drones capables de tirer des missiles recensés de par le monde, a doublé ces cinq dernières années.

La multiplication des drones militaires concerne aussi des organisations non étatiques, dont des groupes terroristes. Si la plupart de ces organisations ont recours à des drones commerciaux, en particulier à des fins de surveillance, d'autres, comme *Daesh*, ont armé de manière rudimentaire ces équipements et les ont utilisés au combat.

¹⁰⁴ Le drone MALE chinois *Wing Loong*, vendu environ 1 M\$, est particulièrement compétitif, à un prix nettement inférieur à ceux de ses concurrents américain (*Reaper*) et israélien (*Heron*).

II - Une prise en compte tardive et hésitante

A - Des systèmes temporaires, pérennisés pour le besoin des opérations extérieures

La France a déployé ses premiers drones lors de la première guerre du Golfe en 1990-1991 (quelques missions réalisées avec le drone expérimental MART) puis en ex-Yougoslavie (déploiement en Bosnie du CL-289 en 1996, puis du *Crécerelle* en 1998).

Il faut cependant attendre l'engagement de systèmes « intérimaires » en Afghanistan à la fin des années 2000 pour que soit emportée la conviction de la nécessité des drones dans les opérations militaires.

En 2001, lorsque les premières commandes ont été réalisées, le système de drone tactique intérimaire (SDTi), encore utilisé actuellement par l'armée de terre, visait à répondre à un besoin important, dans l'attente d'un système successeur. Déployé dans de nombreuses opérations extérieures¹⁰⁵, il s'est révélé, au fil du temps, peu performant, en raison de son autonomie limitée, de son manque de fiabilité et d'absence de potentiel d'évolution. Les conditions d'emploi extrêmes et son intense utilisation ont généré des pertes non anticipées et montré la fragilité du vecteur¹⁰⁶, contribuant à augmenter substantiellement le coût du programme par rapport aux prévisions initiales.

Le système intérimaire de drone MALE (SIDM) de l'armée de l'air française était initialement prévu comme une capacité transitoire, dans l'attente d'une solution européenne de drone MALE, finalement jamais réalisée (cf. partie IV – D). Assimilé à un achat « sur étagère » auprès d'une entreprise israélienne, il devait juste subir quelques aménagements d'adaptation aux besoins de l'armée de l'air française. Plus long et plus complexe que prévu, l'achat sur étagère a évolué vers un contrat de développement technologique, qui a généré surcoûts et retards.

¹⁰⁵ Au Liban en 2006-2007, au Kosovo à partir de la fin 2007, en Afghanistan entre octobre 2008 et juillet 2012, puis en République centrafricaine, entre 2017 et 2018, au profit de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA).

¹⁰⁶ Liée aux modalités d'exploitation du drone, catapulté et récupéré par parachute ; sur un total de 48 vecteurs commandés, 15 ont été perdus en opération.

Le déploiement de ces matériels, en Afghanistan notamment, alors qu'ils n'avaient pas été conçus dans la perspective de telles opérations, s'est révélé coûteux au regard de leurs apports opérationnels. Leur remplacement a également été problématique.

B - Des hésitations et revirements sur les nouveaux systèmes

Dans la continuité de la coopération militaire initiée par la France et le Royaume-Uni, avec les traités de *Lancaster House* de 2010, un accord-cadre, signé en juillet 2012, a permis aux deux pays d'évaluer les opportunités de collaboration dans le domaine des drones tactiques et à l'armée de terre française de tester différentes options technologiques. Le rapprochement s'est notamment traduit par des expérimentations régulières, par cette dernière, du *Watchkeeper*, déjà utilisé en opération par les Britanniques.

Enfin, dans un contexte de compétition entre groupes industriels français, une mise en concurrence européenne a été réalisée en 2014, au terme de laquelle le *Patroller* de Safran a été retenu.

Pour l'armée de l'air, face à l'impératif des besoins lors de l'intervention au Mali en 2013, la France a fait le choix de l'acquisition, en urgence opérationnelle, d'un drone américain, le *Reaper* de *General Atomics*, très largement déployé au sein des forces américaines et de plusieurs pays européens.

Cette décision s'est inscrite dans le contexte du moment, celui d'un besoin opérationnel à satisfaire dans des délais resserrés, des hésitations répétées des pouvoirs publics et des industriels, et alors qu'étaient en balance plusieurs options y compris nationales.

La décision d'acheter du matériel américain a été critiquée, en particulier en raison des atteintes à l'autonomie stratégique et industrielle de la France qu'elle comportait. En effet, au regard de la situation au Sahel, les deux premiers systèmes livrés à la France ont été prélevés sur les chaînes de production dédiées à l'armée de l'air américaine et donc dans une version non dédiée à l'export. Des critères de sécurité et des restrictions d'utilisation spécifiques ont été exigés par les États-Unis. En dehors de considérations logistiques liées à l'entreposage des matériels, l'acquisition de ces *Reaper* s'est accompagnée de contraintes importantes :

- en matière d'emploi, le déploiement en dehors de la bande sahélo-saharienne étant soumis à autorisation des Américains ; ainsi, pour rapatrier un vecteur aérien de Niamey à Cognac (où se situe l'escadron de drones 1/33 Belfort, qui opère les *Reaper*), un accord américain préalable, attendu de longs mois, a été nécessaire ;
- en matière de maintenance, exclusivement réalisée par l'industriel américain ;
- en matière de formation, qui, au-delà du coût, a créé une dépendance au système de formation américain, très encombré par ailleurs pour les besoins propres de l'armée de l'air américaine.

C - Un intérêt évident pour la marine nationale mais une montée en puissance différée

Si la marine est équipée depuis longtemps de drones sous-marins dédiés à la lutte anti-mines, en matière de drones aériens, les besoins sont portés par la surveillance maritime de la deuxième plus vaste zone économique exclusive (ZEE) au monde, après celle des États-Unis¹⁰⁷.

Ainsi, l'aboutissement du programme qui doit permettre à la marine de se doter d'un système de drones tactiques à décollage et atterrissage vertical, a été plusieurs fois retardé et les premières livraisons ne sont plus attendues avant 2028. Des expérimentations conduites au début des années 2010 ont pourtant prouvé l'intérêt de cet équipement pour renforcer les capacités de surveillance de la marine¹⁰⁸.

L'étape actuelle, préalablement au lancement de la réalisation du programme, doit permettre d'expérimenter différentes options technologiques, grâce à des tests en vol devant s'étaler jusqu'en 2021. Dans cette perspective, la réalisation d'un démonstrateur, à partir d'un hélicoptère civil léger existant « dronisé »¹⁰⁹, a été confiée à *Naval Group* et à *Airbus*.

¹⁰⁷ Selon le chef d'état-major de la marine, « un drone par bateau et par sémaphore, dans les dix ans qui viennent, permettrait de multiplier par dix la surface couverte par la surveillance maritime ».

¹⁰⁸ Expérimentations réalisées au moyen d'un drone hélicoptère léger, fabriqué par une société autrichienne.

¹⁰⁹ Acte de transformer un vecteur aérien piloté en plate-forme qui peut être commandée à distance.

D - Un retard déjà important et difficile à combler

Plusieurs explications d'ordre opérationnel ont été mises en avant par le ministère des armées pour justifier les retards pris à se doter de cette capacité : besoin de valider des solutions techniques, délais nécessaires à l'acquisition des compétences par les industriels français et européens et à l'élaboration de doctrines d'emploi adaptées.

Au-delà des explications avancées par les armées, des causes plus profondes et cumulatives sont tout autant à mettre en avant dans les retards et les surcoûts occasionnés :

- des résistances d'ordre culturel, en particulier au sein de l'armée de l'air, dans la mesure où les drones bousculent les équilibres actuels qui placent le pilote au cœur du dispositif aérien ;
- l'urgence opérationnelle qui a poussé à l'acquisition de matériels américains de l'*US Air Force*, en l'absence de solution nationale ou européenne ;
- des divergences de besoins opérationnels entre armées, notamment l'armée de l'air et l'armée de terre, qui conditionnent le partage des responsabilités en matière de moyens aériens ;
- un manque de constance et de cohérence dans les choix industriels, capacitaires et diplomatiques des pouvoirs publics, qu'illustrent les nombreux revirements de l'État dans ses tentatives pour faire émerger une filière de drones MALE nationale ou européenne ;
- des rivalités entre industriels, qui ont abouti à une forte concurrence intra-européenne qui s'est révélée dommageable ;
- l'absence de vision stratégique et de planification de moyen terme, qui a retardé les possibilités de mises en commun de matériels ou les voies d'optimisation et de mise en cohérence de la politique d'acquisitions.

III - Une réaction nationale insuffisante au regard des enjeux

A - Des moyens en augmentation, mais encore limités

Résultat d'un intérêt croissant pour les drones, les investissements liés aux programmes d'acquisition se sont accélérés ces dernières années, surtout depuis 2015, mais restent encore limités au regard des potentialités de ces équipements, en termes d'efficacité et de coûts.

Rapportés aux investissements annuels du ministère des armées dans les programmes d'armement sur la période récente, les montants totaux dédiés aux drones n'ont jamais représenté plus de 2 % de l'effort global. En particulier, les dépenses constatées ont surtout contribué à couvrir l'acquisition de matériels américains, en l'occurrence de *Reaper*, mais ont aussi concouru à financer la montée en puissance des armées dans le domaine des drones légers, le renouvellement des capacités de drones tactiques de l'armée de terre ou les efforts en matière de guerre des mines.

Les crédits dédiés aux drones sont appelés à augmenter dans les années à venir, compte tenu des besoins avérés des armées de se doter de ce type de matériel et des écarts capacitaires, qui existent avec des armées comparables, comme au Royaume-Uni par exemple, dont les capacités en drones MALE et drones tactiques supplantent encore largement les moyens français. Les financements doivent en conséquence être dimensionnés pour répondre à cette exigence et le besoin suffisamment anticipé pour éviter de devoir acheter du matériel étranger.

B - Une montée en puissance des drones aériens encore trop lente au sein des armées

1 - Au sein de l'armée de terre, des matériels très vieillissants en cours de renouvellement

L'armée de terre a assumé un rôle de pionnier dans l'emploi de drones. Depuis le *R20*¹¹⁰ en 1964, elle a accompagné les évolutions technologiques du secteur et connu la bascule des drones rapides, préprogrammés, en temps différé¹¹¹, qui ne permettent donc pas un accès immédiat aux informations recueillies, aux drones lents, télépilotés et en temps réel¹¹².

¹¹⁰ *R20* : premier drone en service en Europe, de fabrication française et destiné à la reconnaissance du champ de bataille, lancé depuis une rampe sur camion.

¹¹¹ Avec le CL-89 dans les années 1980, puis avec le CL-289, mis en œuvre en 1992 et utilisé en Bosnie puis au Kosovo avant d'être retiré du service en 2010.

¹¹² Comme le MART, premier drone français déployé en opérations extérieures lors de la guerre du Golfe, ou le drone *Crécerelle*, également utilisé en Bosnie et au Kosovo et retiré du service en 2004 au profit du SDTi.

Elle est aujourd'hui équipée de deux classes de drones : des drones tactiques, utilisés pour des missions de renseignement et d'acquisition d'objectifs et des drones de contact – essentiellement des mini, mais aussi quelques micro et nano-drones –, légers et réactifs mais de faible endurance, utilisés pour la reconnaissance de terrain.

Un profond renouvellement de ces capacités est attendu entre la fin 2019 et le début 2020 pour remplacer des matériels au bord de la rupture capacitaire, grâce au *Patroller*, nouveau drone tactique de *Safran*, et du *Spy'Ranger* de *Thales*, nouveau mini-drone de l'armée de terre, soit 14 vecteurs des premiers et 105 des seconds¹¹³, dans un premier temps.

En particulier, le *Patroller* constitue un bouleversement pour l'armée de terre : l'abandon du système par catapulte longtemps privilégié, un gain tangible dans le domaine du renseignement, grâce à la complémentarité de ses moyens, et une performance globale sans commune mesure avec la génération précédente en termes d'autonomie et d'altitude.

Avec ces matériels, ajoutés à des besoins émergents sur les micro et nano-drones, l'armée de terre, en un peu plus de vingt ans, sera passée d'un seul type de drone opéré avant 1995 à une dizaine en 2020, avec des enjeux d'adaptation à de nouveaux matériels toujours plus sophistiqués.

2 - Une flotte de l'armée de l'air constituée de moyens américains

Entre 2012 et 2020, la flotte de l'armée de l'air¹¹⁴ sera passée de quatre drones MALE intérimaires à 11 *Reaper*, les six derniers devant désormais être livrés en 2020, alors qu'ils étaient attendus courant 2019¹¹⁵. L'activité aura été multipliée par dix dans le même temps, au profit des forces conventionnelles et spéciales en opérations extérieures, mais aussi sur le territoire national.

¹¹³ Le contrat prévoit l'acquisition de 65 systèmes, chacun composé de trois vecteurs aériens, dont 35 en tranche ferme.

¹¹⁴ À laquelle s'ajoutent des mini-drones au sein des commandos de l'air.

¹¹⁵ Entre 2013 et 2015, 12 vecteurs ont été commandés mais l'un des six premiers drones livrés s'est écrasé près de Niamey en novembre 2018.

En dépit de leurs contraintes d'utilisation, dont la plupart devraient être levées avec la livraison des derniers systèmes en version « export »¹¹⁶, ces équipements, déployés depuis janvier 2014 à Niamey, renforcent les capacités de la force *Barkhane*¹¹⁷. Leurs spécificités techniques, notamment leur endurance, en font des outils structurants capables d'offrir une permanence sur zone en termes de surveillance aérienne et d'analyse immédiate des informations. Assurant un large spectre de missions, les drones opèrent à grande distance, avec persistance, et ont la capacité de transmettre en temps réel l'ensemble des données recueillies aux niveaux de commandement pertinents.

Le *Reaper* est aujourd'hui considéré également comme une étape intermédiaire dans la montée en puissance des drones, dans l'attente d'un MALE pérenne, si possible européen.

IV - Plusieurs défis à surmonter

Le nécessaire développement des capacités françaises dans le domaine des drones ne pourra être pleinement effectif que si les conditions suivantes sont réunies : une clarification doctrinale et juridique, la mise en place de filières de ressources humaines adaptées et les modalités d'une coopération européenne efficace.

A - Élaborer une doctrine d'emploi interarmées

Une partie de l'opinion publique s'interroge sur le recours à des drones armés, en raison des attaques ciblées pratiquées dans plusieurs États, compte tenu de leur dimension symbolique¹¹⁸. Cette utilisation peut également entraîner un certain abaissement du seuil de l'usage de la force dû à la totale sécurité dont jouiraient les pilotes de drones, surtout dans un contexte de guerre asymétrique.

¹¹⁶ Version adaptée pour les marchés d'exportation, soit pour des considérations de sécurité nationale et de protection de technologies sensibles, soit pour tenir compte des attentes des clients.

¹¹⁷ Conduite en partenariat avec les pays du G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina-Faso), l'opération *Barkhane* a été lancée le 1^{er} août 2014. Elle regroupe environ 4 000 militaires dont la mission consiste à lutter contre les groupes armés terroristes (GAT) et à soutenir les forces armées des pays partenaires.

¹¹⁸ Ces frappes ciblées font ainsi l'objet régulier de débats politiques aux États-Unis, comme en Israël.

En Europe, l'usage des drones militaires armés est sujet à débat, y compris au Royaume-Uni qui, pourtant, y a recours depuis 2007 ; en Italie, dont la demande d'autorisation d'armer ses drones *Reaper* a obtenu l'accord du département d'État américain, ainsi que l'accord du Congrès, aucune position n'a encore été officiellement arrêtée s'agissant d'opérations potentiellement offensives de ces drones ; en Allemagne, la question continue de diviser l'opinion publique.

La décision d'armer les drones français¹¹⁹, justifiée sur le plan militaire pour procéder plus rapidement à des frappes d'opportunité¹²⁰, était attendue depuis longtemps¹²¹. Il convient désormais de clarifier les questionnements éthiques et juridiques qu'elle soulève, surtout dans la mesure où le *Reaper* français vient de réaliser ses premiers tirs dans un contexte opérationnel, en attendant l'armement du drone MALE européen et peut-être du futur drone tactique de l'armée de terre.

À cette fin, il est nécessaire de rappeler le cadre d'utilisation de ces équipements par la France en matière de :

- respect des règles d'engagement : la légalité de l'utilisation des drones armés est conditionnée par le respect des règles de droit international pertinentes, ne différant pas en cela des autres systèmes d'armes ; en particulier, la chaîne d'engagement permet de garantir la légalité et la légitimité politiques de la mission et la décision finale laisse « l'homme au cœur de la boucle »¹²² ;
- principes liés aux opérateurs de drones : les opérateurs de drones français, toujours des militaires, sont déployés au plus près du théâtre d'opérations ;

¹¹⁹ La décision de « lancer le processus d'armement de nos drones de renseignement et de surveillance » a été annoncée par la ministre des armées le 5 septembre 2017 à l'Université d'été de la Défense à Toulon.

¹²⁰ Par opposition aux frappes préparées sur des cibles, la frappe d'opportunité permet de saisir l'occasion d'atteindre une force adverse dans le cadre d'une mission non initialement destinée à cette fin.

¹²¹ Il s'agit d'un sujet régulièrement évoqué depuis 2008 dans les Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale.

¹²² Le ciblage suppose toujours la validation de cinq étapes : l'identification préalable puis visuelle, la vérification des règles d'engagement, l'estimation des dommages collatéraux, enfin l'autorisation de l'autorité de théâtre d'opération, avec un niveau d'autant plus élevé que le risque de dommage collatéral est fort.

- garanties offertes par les drones quant à l'évaluation de la situation : la permanence en vol et la qualité des moyens de renseignement des drones permettent d'évaluer le meilleur moment pour frapper et l'absence de risque de dommage collatéral inacceptable et disproportionné.

Dans un cadre juridique qui sera vraisemblablement amené à évoluer, la diversification des équipements et leurs effets en opérations, dans des missions toujours plus offensives et automatisées, à défaut d'être autonomes, constituent un enjeu crucial du droit de la guerre.

Ainsi, le concept exploratoire interarmées sur les drones de combat¹²³ rappelle que ces équipements ont vocation à disposer d'une certaine autonomie de décision, manifestée par l'absence de pilotage *stricto sensu* en environnement non permissif¹²⁴, pour éviter les indiscretions liées aux transmissions de données en particulier.

B - Préparer le cadre juridique pour concilier sécurité et souplesse d'utilisation en vol des drones

La réglementation applicable en matière de vol des drones militaires doit concilier leur usage, à des fins de formation et d'entraînement sur le territoire national, avec la sécurité des autres usagers de l'espace aérien, ainsi que des populations et biens survolés.

En l'état actuel, cette réglementation repose sur un corpus de textes spécifiques aux drones militaires, mais dont les principes sont inspirés des éléments de sécurité imposés à l'aviation civile, notamment dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ou de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA). La navigabilité en constitue la pierre angulaire aux côtés des règles opérationnelles, dont les règles de circulation aérienne.

En matière de navigabilité, l'objectif est de garantir des vecteurs aériens techniquement sûrs. Une procédure exigeante permet ainsi de s'assurer que la conception et la production du matériel répondent à des spécifications de navigabilité et un suivi régulier permet de vérifier que les conditions initiales continuent d'être remplies dans le temps.

¹²³ Concept exploratoire interarmées CEIA-3.3.14_UCAV/UCAS (2015) N° 52/DEF/CICDE/NP du 20 mars 2015 sur le drone aérien de combat / système de drone aérien de combat (*Unmanned Combat Aerial Vehicle / Unmanned Combat Aerial system*).

¹²⁴ Environnement non permissif : environnement dans lequel les forces armées s'attendent à rencontrer de l'obstruction ou de l'interférence dans le cadre de leurs opérations.

Chaque exemplaire fait également l'objet d'une vérification de sa conformité aux caractéristiques de conception et de production établies pour le modèle, qui sanctionne son aptitude à voler en toute sécurité. Le respect dans le temps de cette conformité est subordonné à l'application de règles de maintenance très contraignantes, permettant d'assurer la traçabilité des interventions réalisées sur chaque engin.

Les drones militaires se voient par ailleurs appliquer des règles restrictives en matière de circulation aérienne. Ainsi, même si les règles ont été assouplies en 2017, ils ne peuvent encore évoluer que dans un espace de vol réservé, dit espace « ségrégué », en particulier à cause de leur incapacité à respecter la règle du « voir et éviter » qui est censée permettre aux aéronefs de ne pas entrer en collision.

Pour pallier ces contraintes, qui handicapent la formation, l'entraînement des équipages et le recours aux drones lors de missions de surveillance sur le territoire national, le ministère des armées expérimente, en lien avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC), des solutions pour faciliter la cohabitation des drones et des avions, par la création de couloirs de drones, par l'expérimentation, sous certaines conditions, du vol de drones hors corridors, et par la négociation, avec certains pays limitrophes, de la création de couloirs transfrontaliers.

En parallèle, dans le cadre du programme SESAR 2020¹²⁵, des expériences ont notamment permis de montrer qu'il était possible d'insérer un drone dans un flux de trafic, hors espaces aériens ségrégués, en appliquant des procédures opérationnelles adaptées.

In fine, ces expérimentations ont permis d'orienter le récent règlement sur les règles applicables aux drones civils pour assurer la sécurité, la sûreté et le respect de la vie privée adopté par l'AESA en juin 2019¹²⁶. Les nouvelles règles permettront de faire évoluer les principes applicables aux drones militaires, qui s'appuient sur la réglementation civile.

¹²⁵ Programme SESAR, *Single European Sky Air Traffic Management Research* : volet technologique de la construction du Ciel unique européen, ce programme a pour objectif de moderniser le système de gestion du trafic aérien européen, dans les domaines réglementaire, technique et opérationnel.

¹²⁶ Règlement délégué (UE) 2019/945 et règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission européenne.

C - Bâtir des filières de ressources humaines pour répondre à des besoins croissants et évolutifs

Avec l'évolution de leurs capacités, l'armée de l'air et l'armée de terre sont confrontées à un besoin d'adaptation de leurs ressources humaines et sont conduites à apporter des modifications substantielles à leurs dispositifs de recrutement et de formation, pour satisfaire leurs besoins à la fois en pilotage et en traitement des informations recueillies.

La doctrine d'emploi de l'armée de l'air française, en matière de drones, repose sur le déploiement en opération d'équipages¹²⁷, composés de militaires uniquement et, pour les pilotes, issus de la chasse, du transport ou pilotes d'hélicoptère. Les équipages sont disponibles et connaissent le terrain d'intervention, ce qui permet de limiter les risques d'ordre psychologique qu'ont pu connaître les États-Unis avec leurs personnels¹²⁸.

En contrepartie, la satisfaction des besoins en ressources humaines nécessaires pour accompagner la montée en puissance des équipements est un enjeu majeur de transformation. D'ici 2022, un doublement des effectifs dédiés aux drones est attendu : de 160 à plus de 300 personnes, réparties entre deux tiers de personnels opérationnels et un tiers de mécaniciens. Pour faire face au besoin croissant en personnel qualifié et pour limiter les prélèvements en interne sur des filières déjà en tension, une filière « drones » a donc été progressivement structurée. Elle repose en particulier sur la création d'une formation dédiée aux équipages de drones, ainsi que sur l'ouverture progressive du recrutement des opérateurs capteurs aux sous-officiers, alors que près des deux tiers sont actuellement des officiers.

Les caractéristiques des nouveaux drones tactiques de l'armée de terre vont entraîner des besoins en qualifications nouveaux pour les personnels. L'accroissement de la spécialisation et la montée en compétence aéronautique des équipages se caractérisent notamment par un doublement de la durée de formation des télépilotes pour atteindre 28 semaines et la délivrance de la licence de pilote d'avion léger, ainsi que par un recours accru aux sous-officiers. Le parcours des officiers est également rénové et enrichi pour tenir compte de l'arrivée de ces nouveaux matériels.

¹²⁷ L'équipage français est doté de quatre spécialistes : une équipe « pilotage », composée d'un pilote à distance et d'un opérateur capteur, et une équipe « renseignement », composée d'un opérateur image et d'un officier de renseignement.

¹²⁸ Aux États-Unis, les moyens matériels sont déployés sur le théâtre d'opérations mais la mission peut être réalisée à distance par des équipages restés sur le territoire américain. Les risques psycho-sociaux sont apparus du fait du décalage entre le contexte de guerre auquel étaient confrontés les équipages durant la journée et le contexte familial retrouvé le soir.

Parmi les enjeux auxquels sont confrontées les armées, outre les aspects qualitatifs, de formation et d'acquisition de compétences, et quantitatifs, de montée en puissance des filières, figurent notamment la fidélisation des équipages, grâce à des parcours de carrière attractifs, l'accès aux outils de simulation nécessaires pour former et entretenir les qualifications, ainsi que la sensibilisation des « utilisateurs des drones » à ce qu'ils peuvent attendre comme appui de ces systèmes.

D - Réussir la coopération sur le drone MALE européen

La coopération actuelle pour tenter de développer un drone MALE européen s'inscrit dans l'histoire chaotique des multiples tentatives initiées depuis le début des années 2000 pour faire aboutir un projet en commun.

Lancé en 2004 par la France, le programme EuroMALE visait à associer des pays européens intéressés par la capacité de surveillance offerte par ce type de matériel et devait assurer les suites du système intérimaire de drone MALE. Ce projet a abouti à un échec en raison notamment de divergences entre partenaires européens sur la définition de la stratégie et des besoins opérationnels, ainsi que de mésententes entre industriels.

Un nouveau projet, dit *Advanced UAV* ou *Talarion*, lancé en 2006 par les gouvernements allemand, espagnol et français n'a pas abouti également, pénalisé par son coût, et concurrencé par d'autres projets européens, comme le *Telemos*, conduit en partenariat franco-britannique, dans le cadre des accords de *Lancaster House*.

La coopération sur les drones dans le cadre des accords de *Lancaster House*

À la suite de ces accords, signés en 2010, plusieurs coopérations se sont engagées entre la France et le Royaume-Uni dans le domaine des drones. Après l'échec de la coopération sur le *Watchkeeper*, celle sur les drones MALE devait permettre de « partager les coûts de développement, de soutien et de formation, et de faire en sorte que [les] forces soient interopérables »¹²⁹. Le projet *Telemos*, qui prévoyait de livrer un appareil opérationnel sous cinq ans pour un coût évalué à 500 M€, à la charge des deux États, n'a pas abouti en raison de la concurrence entre projets. La

¹²⁹ Déclaration franco-britannique sur la coopération de défense et de sécurité, 2 novembre 2010, § 16.

collaboration pour développer « la prochaine génération de drones de combat à partir de 2030 »¹³⁰ a débouché sur des résultats décevants au regard des ambitions initiales affichées. En effet, les deux pays, qui avaient déjà développé leur propre démonstrateur – le *nEUROn*, du côté français, et le *Taranis*, du côté britannique –, devaient réaliser en commun deux démonstrateurs opérationnels en 2025. Annoncé dès 2010 et cadencé au rythme des sommets franco-britanniques, le programme de démonstrateur a subi des inflexions majeures début 2018 qui ont conduit à la mise en sommeil du projet. Les raisons qui ont présidé à la réorientation du programme, après plusieurs années d'une collaboration active, varient suivant les interlocuteurs : contexte du *Brexit*, dérives du programme *F-35*¹³¹ qui ont pesé sur les finances publiques britanniques, *etc.* Le rapprochement français avec l'Allemagne, opéré à partir de 2017, en matière de système de combat aérien du futur (SCAF), a aussi immanquablement joué. Seul le projet de coopération franco-britannique en matière de lutte contre les mines navales¹³² s'est poursuivi, avec comme perspective le renouvellement des capacités de chacun des deux pays, suivant un calendrier qui s'échelonne, pour la France, de 2022 à 2029 selon le ministère des armées.

La conséquence principale des échecs répétés en matière de coopération est une solide implantation de drones MALE étrangers dans les armées européennes¹³³ : américains, dans le cas du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie, de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Belgique, et israéliens dans le cas de l'Allemagne.

La dernière configuration de la coopération pour tenter de développer un drone MALE européen, associant l'Allemagne, l'Espagne la France et l'Italie¹³⁴ et leurs industriels nationaux a été confiée à l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement

¹³⁰ Déclaration précitée, § 17.

¹³¹ Le *F-35* est un avion multirôle américain développé dans le cadre du programme *Joint Strike Fighter*, qui associe plusieurs pays de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), dont le Royaume-Uni, et qui a connu d'importants dépassements de budget.

¹³² Éloignant les marins de la menace, il relève d'un concept innovant fondé sur des bâtiments porteurs et des systèmes de drones.

¹³³ Sont actuellement en service, ou en cours d'acquisition : au Royaume-Uni, 10 drones *Reaper* qui doivent être remplacés, à horizon 2024, par 16 *Protector* ; en France, 11 *Reaper* ; en Italie, 6 *Reaper*, auxquels s'ajoutent 6 *Predator*, la version antérieure du *Reaper*, toujours en activité ; 4 *Reaper* pour chacun des pays suivants : la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas ; l'Allemagne, de son côté, opère 6 *Heron 1* en leasing, en attendant leur remplacement par 5 *Heron TP*, à partir de mi-2020.

¹³⁴ En décembre 2017, la Belgique a obtenu le statut d'observateur.

(OCCAr)¹³⁵ pour la conduite du programme, pour une contribution française de 23 %, contre 31 % pour l'Allemagne, au titre du contrat de conception.

Ce programme présente donc des enjeux stratégiques qui vont largement au-delà de l'acquisition des matériels développés par ce biais dans une perspective de souveraineté européenne. Il s'agit en particulier de consolider les coopérations, de tester la solidité des liens tissés avec nos partenaires, en particulier l'Allemagne, de consolider une base industrielle technologique et de défense européenne, tout en s'inscrivant dans le cadre plus global de la construction d'une Europe de la défense.

Au-delà, pour la France, l'enjeu est également de remplacer les flottes actuelles de drones américains *Reaper*, dont la fenêtre de retrait de service est désormais envisagée entre 2032 et 2036.

Pourtant, les difficultés du projet qui s'amoncellent doivent inciter à la plus grande vigilance. Les approches différentes en termes de besoins opérationnels entre la France et l'Allemagne qui ont conduit au choix de la double motorisation au prix d'un alourdissement du vecteur aérien¹³⁶, les retards comme les coûts annoncés par les industriels – de près de 30 % encore supérieurs au prix attendu par le ministère des armées¹³⁷ – considérés à ce stade comme inacceptables par les pays partenaires, sont autant de signaux d'incertitude sur la capacité du projet à aboutir dans de bonnes conditions. Le ministère des armées s'est laissé jusqu'au début de l'année 2020 pour conclure les négociations avec les industriels.

Le bon achèvement de ce projet, bénéficiant en outre d'un financement de l'Union européenne de 100 M€ décidé en mars 2019, aura valeur de test à cet égard. Au-delà, alors que se dessinent de nouveaux usages pour ces équipements, soutenus par l'intelligence artificielle et l'accélération de l'innovation dans ces domaines, il importe que l'Europe ne se laisse pas distancer dans la maîtrise de ces technologies.

¹³⁵ L'OCCAr est une organisation intergouvernementale européenne visant à favoriser la gestion en collaboration de grands programmes d'armement.

¹³⁶ Outre l'alourdissement du vecteur, qui nuit à sa performance opérationnelle, la double motorisation a également pour conséquences d'augmenter les coûts de développement, de réalisation et de maintenance du drone.

¹³⁷ Selon les comptes rendus de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat : séance du mercredi 20 novembre 2019 sur les crédits du programme 146 - *Équipement des forces* du projet de loi de finances pour 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France a tardé à tirer les conséquences de l'intérêt des drones dans les opérations militaires modernes. L'effet conjugué des mésententes entre industriels, du manque de vision prospective des armées et des changements de pied des pouvoirs publics ont eu pour conséquences, dommageables et coûteuses, de prolonger la durée de vie de matériels vieillissants. Il a également conduit à l'acquisition de matériels américains aux conditions d'utilisation contraignantes et restrictives.

La montée en puissance de ces équipements n'est pour autant pas achevée au sein des armées et pourrait encore être améliorée, sur de nombreux aspects. Les besoins avérés des forces armées dans toutes les catégories de drones doivent en particulier être mieux programmés et anticipés, en termes budgétaires et capacitaires, pour faire jouer les synergies et éviter le recours à des drones étrangers. De ce point de vue, l'important investissement, de l'ordre de 800 M€, réalisé pour acheter des drones américains, n'est que la première étape d'efforts financiers conséquents à venir, notamment pour doter la marine de matériels performants et en nombre suffisant et répondre aux besoins émergents en matière de lutte anti-drones.

Dans le domaine des ressources humaines, le déploiement de nouveaux systèmes est un enjeu de transformation pour les armées et requiert un effort important pour accompagner la montée en puissance des capacités, surtout dans un contexte de forte sollicitation des forces. La structuration de filières est notamment compliquée par la difficulté à attirer et fidéliser les personnels, le besoin de montée en compétence, requis par des matériels de plus en plus sophistiqués, et des outils de simulation qui ne sont pas toujours au rendez-vous.

Surtout, il importe que le programme de drone MALE européen, conduit actuellement sous la responsabilité de l'OCCAr, puisse être mené à son terme dans de bonnes conditions.

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère des armées :

- 1. sécuriser la montée en puissance des capacités de drones MALE de l'armée de l'air, ainsi que de drones tactiques aériens de l'armée de terre et de la marine, par l'adaptation des règles d'insertion dans la navigation aérienne générale ;*

2. *accompagner la décision d'armer les drones de renseignement et de surveillance français d'une doctrine d'emploi, permettant de rendre compte de manière transparente de leurs conditions d'utilisation dans le respect du droit des conflits armés ;*
 3. *consolider les filières professionnelles destinées au pilotage des drones par la mise à disposition d'équipements de formation et de simulation répondant aux exigences des armées, par le recrutement de profils adaptés et cohérents avec le besoin et par le développement de parcours de carrière attractifs ;*
 4. *pour préserver les intérêts stratégiques européens, conclure rapidement un accord entre pays partenaires et industriels sur le programme de drone MALE, soutenable financièrement et conforme au besoin opérationnel.*
-

Réponse

Réponse de la ministre des Armées 180

Destinataire n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Je souscris aux conclusions et aux quatre recommandations de la Cour ; l'ensemble des recommandations est d'ailleurs parfaitement pris en compte et fait l'objet de travaux ad hoc.

Je suis favorable à la recommandation qui vise à permettre aux drones MALE et tactiques de s'insérer dans le trafic aérien civil et militaire tout en préservant, compte tenu du besoin de répondre aux spécificités militaires, la souplesse nécessaire à leur emploi, notamment dans la cadre de l'entraînement des équipages. Cet objectif fait partie de l'ambition de ces programmes.

Je partage également le besoin nécessaire d'un cadrage des conditions d'utilisation des drones et les principes évoqués dans le document. La doctrine d'emploi est d'ailleurs en voie d'achèvement et prend en compte les remarques de la Cour.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que le système de « drone armé » représentera pour les armées une capacité d'action complémentaire des autres systèmes d'armes, notamment aériens. Ils seront donc mis en œuvre par des équipages des forces, experts et qualifiés, suivant des processus opérationnels et décisionnels déjà éprouvés. La place de l'homme y restera ainsi centrale et permettra de garantir son utilisation opérationnelle dans des conditions de sécurité et de responsabilité pleinement maîtrisées.

Par ses capacités d'observation et la permanence qu'il offre, le drone, quel que soit sa taille, est en effet devenu incontournable pour les opérations. L'équipement en drones des trois armées est ainsi un enjeu majeur pleinement pris en compte par chacune d'entre elles et se traduit par une politique d'acquisition particulièrement volontariste sur les différents segments et dans tous les milieux ainsi que par la montée en puissance de filières professionnelles adaptées.

Concernant la quatrième et dernière recommandation, le défi du développement d'une capacité de drones MALE souveraine dépasse le seul développement de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et au « test de la solidité des liens tissés avec nos partenaires » européens. La détention de capacités opérationnelles performantes, essentielle à la préservation de la liberté d'action des armées françaises ainsi que la maîtrise des coûts, notamment des coûts de possession, seront des critères d'appréciation fondamentaux qui devront peser autant que les autres considérations. Il serait en effet difficilement compréhensible qu'en 2028, les armées françaises ne soient pas dotées d'équipements aussi performants que ceux, d'ores et déjà disponibles sur le marché.

Les négociations sont en cours entre les industriels, l'OCCAR et les pays partenaires du programme européen avec pour objectif une fin des négociations fin 2019 et une notification du contrat mi-2020.

L'action publique dans les territoires

- La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager
- Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles
- Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées
- Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire

1

La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager

PRÉSENTATION

La gestion des infrastructures aéroportuaires a fait l'objet de plusieurs publications récentes par les juridictions financières :

- *deux communications de la Cour des comptes au Parlement, l'une relative au rôle de l'État dans la compétitivité du transport aérien en 2016 et l'autre concernant le processus de privatisation des aéroports de **Toulouse (Haute-Garonne)**, **Lyon (Rhône)** et **Nice (Alpes-Maritimes)** en 2018 ;*
- *plusieurs rapports d'observations émanant des chambres régionales des comptes¹³⁸, dont l'un, sur les aéroports de **Dole (Jura)** et de **Dijon (Côte-d'Or)**, a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel (RPA) 2016 ;*
- *en 2017, le contrôle de la gestion de l'aéroport de **Beauvais-Tillé (Oise)** a conduit à l'envoi d'un référé aux ministres en charge de l'environnement et des finances, portant à leur connaissance le non-respect du principe de transparence des aides accordées à Ryanair ainsi que leur caractère disproportionné par rapport à l'objectif d'intérêt général.*

La chambre régionale des comptes Bretagne s'est intéressée récemment aux sept principaux aéroports bretons à vocation commerciale¹³⁹ au travers du contrôle des comptes et de la gestion des collectivités délégantes – au premier rang desquelles la région – et de leurs délégataires. Elle a examiné notamment la stratégie des collectivités, les dynamiques économiques et commerciales, les équilibres financiers ainsi que la gestion des infrastructures. Elle a mené en parallèle l'examen de la gestion du transport ferroviaire et relevé les nécessaires complémentarités entre les deux types de réseaux.

¹³⁸ Dole, Dijon, Lille, Toulouse, Brive, Poitiers, Limoges, Beauvais.

¹³⁹ Brest, Quimper, Rennes, Dinard, Saint-Brieuc, Lannion et Lorient.

Ses travaux se sont ainsi attachés à mesurer la qualité des réponses apportées par les collectivités et leurs délégataires aux principaux enjeux : desserte de l'ensemble du territoire ; complémentarité avec les autres modes de transports ; développement économique et attractivité du territoire ; développement durable ; maîtrise de la dépense publique.

Le trafic aérien breton a connu depuis 2014¹⁴⁰ une évolution légèrement supérieure à celle observée au niveau national pour s'établir à hauteur de 2,3 millions de passagers en 2018. Ces infrastructures aéroportuaires sont très majoritairement dédiées au transport de passagers, l'activité de fret n'étant significative que sur la plateforme rennaise, avec 8 400 tonnes en 2018.

*Ce trafic reste cependant modeste ; l'aéroport de **Brest (Finistère)**, le plus important sur le territoire breton, arrive en dix-septième position dans le classement des aéroports français¹⁴¹.*

Compte tenu des caractéristiques du paysage aéroportuaire breton et au regard des coûts engendrés (I) la Cour fait aujourd'hui le constat d'un environnement en pleine mutation qui implique une refonte de la stratégie aéroportuaire régionale (II).

I - En Bretagne, un paysage aéroportuaire particulièrement dense, un coût élevé pour les finances publiques

Le paysage aéroportuaire français est, davantage encore que celui de ses voisins européens¹⁴², constitué d'un nombre important de plateformes ; la majorité d'entre elles ne participent qu'à une part réduite d'un trafic aérien qui reste concentré sur quelques infrastructures.

¹⁴⁰ 22 % d'augmentation en Bretagne contre 18 % sur tout le territoire français.

¹⁴¹ Rapport 2018 de l'Union des aéroports français.

¹⁴² Si plus de 500 aéroports commerciaux sont dénombrés dans l'UE, les principales plateformes (accueillant plus de 5 millions de passagers par an), représentent 78 % du trafic européen contre 14 % pour les aéroports entre 1 et 5 millions de passagers ; les aéroports secondaires dont les flux passagers annuels sont inférieurs à 1 million, qui représentent pourtant 60 % des infrastructures, ne représentent que 4 % du trafic (Cour des comptes européenne, 2014).

Cette situation, qui affecte plus particulièrement la Bretagne, se traduit aujourd'hui par le maintien, à côté de deux plateformes dont l'exploitation est rentable, d'équipements à l'attractivité décroissante, qui ne parviennent pas à équilibrer leur exploitation et qui engendrent un coût élevé pour les finances de l'État et des collectivités.

A - Un paysage aéroportuaire breton particulièrement dense et contrasté

1 - Un grand nombre d'infrastructures mais un trafic concentré

Le paysage aéroportuaire français s'est construit sur un objectif de désenclavement des régions et d'aménagement du territoire, le transport aérien apparaissant comme un levier de développement économique et de rééquilibrage des inégalités.

Comme le notait en 2017 le rapport du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), « *le maillage aéroportuaire français est le produit de l'histoire d'un pays pionnier de l'aviation civile. Après la seconde guerre mondiale, les aéroports ont permis de relier les villes françaises à la capitale en l'absence de moyens terrestres rapides* »¹⁴³. Il en découle un maillage exceptionnellement dense, unique en Europe et dans le monde : selon le même rapport, la France compte en effet près de 70 aéroports commerciaux de moins d'un million de passagers par an, contre 38 en Allemagne, 33 au Royaume-Uni, 25 en Espagne et 17 en Italie.

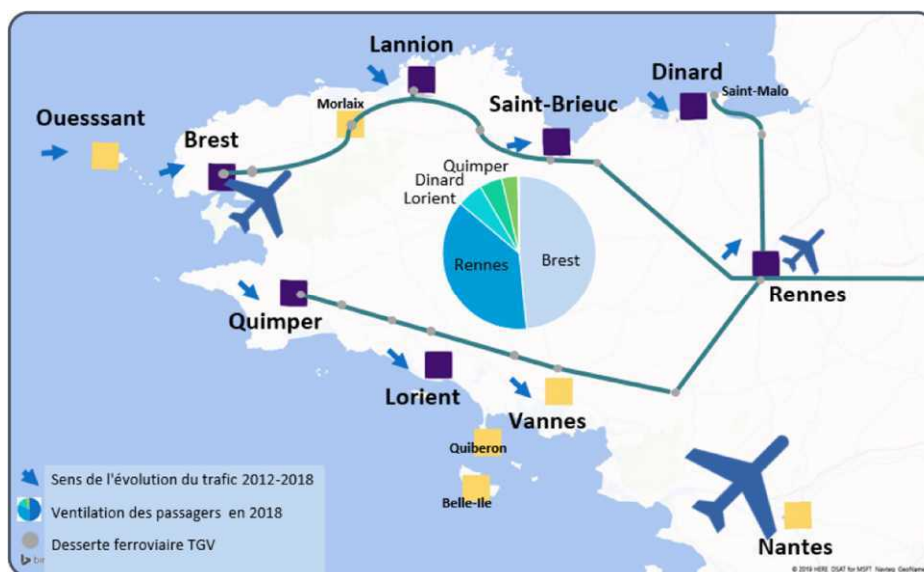
Cette multitude de petits aéroports s'accompagne d'une très forte concentration du trafic aérien. En 2018, les 17 principales plateformes (dont **Paris**) représentaient à elles seules 95,5 % du nombre de passagers transportés, les 4,5 % restant se répartissant entre les 69 aéroports de moins d'un million de passagers.

La Bretagne, dont la configuration péninsulaire a longtemps rendu le développement économique dépendant du transport aérien, faute d'offre routière ou ferroviaire performante, est particulièrement représentative de cette situation. Avec huit plateformes accueillant des lignes commerciales régulières, elle dispose d'un réseau aéroportuaire particulièrement dense pour un trafic concentré, en 2018, à 80 % sur celles de Brest (1,1 million de passagers) et de Rennes (0,85 million de passagers).

¹⁴³ Rapport 2017 sur le maillage aéroportuaire français publié sous l'égide du Conseil supérieur de l'aviation civile et du commissariat général à l'égalité des territoires.

Ce réseau s'insère dans la zone géographique du Grand Ouest qui inclut l'aéroport de Nantes également en pleine expansion, avec 6,2 millions de passagers en 2018.

Carte n° 1 : les aéroports bretons et l'aéroport de Nantes



Source : CRC Bretagne. La taille des avions est proportionnelle à l'importance du trafic

Tableau n° 1 : densité des aéroports

2018	Aéroports >2 500 passagers	Habitants par aéroport	Aéroports/1000 km ²
France	67	990 000	0,11
Bretagne	8	413 000	0,29

Source : Insee juillet 2019 / Union des aéroports français 2018

Pour la Bretagne : Brest, Rennes, Lorient, Dinard, Quimper, Lannion, Saint-Brieuc et Ouessant

D'autres régions disposent également d'un nombre important de plateformes : 10 aéroports en Nouvelle-Aquitaine¹⁴⁴ ; neuf en Occitanie¹⁴⁵ et en Auvergne-Rhône-Alpes¹⁴⁶. Mais la Bretagne se distingue par un maillage territorial constitué d'infrastructures qui, à l'exception de Brest et de Rennes, accueilleraient moins de 130 000 passagers par an en 2018.

¹⁴⁴ 1 aéroport pour 545 000 habitants et 0,13 aéroport pour 1 000 km².

¹⁴⁵ 1 aéroport pour 889 000 habitants et 0,13 aéroport pour 1 000 km².

¹⁴⁶ 1 aéroport pour 656 000 habitants et 0,12 aéroport pour 1 000 km².

Tableau n° 2 : fréquentation des principaux aéroports bretons

<i>Aéroports</i>	2012	2018
<i>Brest</i>	1 070 461	1 104 699
<i>Rennes</i>	453 121	856 791
<i>Lorient</i>	176 331	123 933
<i>Dinard</i>	138 478	108 103
<i>Quimper</i>	110 073	77 637
<i>Saint Brieu</i>	1 986	3 797
<i>Lannion</i>	32 635	2 835
Ouessant	2 916	3 114

Source : Union des aéroports français

En Bretagne, l'évolution est particulièrement défavorable aux petites infrastructures dont la fréquentation a nettement diminué au cours des six dernières années. Le trafic aérien breton a en effet connu depuis 2014¹⁴⁷ une évolution légèrement supérieure (+22 %) à celle observée au niveau national (+18 %) pour s'établir à hauteur de 2,3 millions de passagers en 2018. Mais cette évolution cache une forte disparité, avec une augmentation de 40 % pour la plateforme rennaise¹⁴⁸ et une diminution de plus de 20 % pour celles de **Lorient (Morbihan)**, **Dinard (Ille-et-Vilaine)**, **Quimper (Finistère)** et **Lannion (Côtes-d'Armor)**.

Cette concentration du trafic sur les deux aéroports de **Brest** et **Rennes (Ille-et-Vilaine)** au détriment des plus petits est depuis peu exacerbée par deux facteurs à fort impact : l'arrivée de la ligne ferroviaire à grande vitesse en 2017 et l'abandon du projet de **Notre-Dame des Landes** près de **Nantes (Loire-Atlantique)**.

La mise en service de la ligne à grande vitesse (LGV) modifie les conditions de desserte du territoire breton en rapprochant les principales agglomérations de **Paris**¹⁴⁹. La Bretagne dispose désormais d'un maillage ferroviaire très performant, avec une gare accueillant un train à grande vitesse pour 185 000 habitants, contre une pour 372 200 s'agissant de la France entière. À titre d'exemple, la ligne aéroportuaire Quimper-Paris (trois allers et retours par jour en semaine conformément à l'obligation de service public, cf. *infra*) est concurrencée par une desserte ferroviaire assurant 11 liaisons quotidiennes.

¹⁴⁷ 22 % d'augmentation en Bretagne contre 18 % sur tout le territoire français.

¹⁴⁸ La décision de la compagnie Air France et de ses filiales de réduire les vols domestiques intérieurs génère toutefois une stagnation du trafic sur l'aéroport de Rennes en 2019.

¹⁴⁹ Soit, à ce jour, 1h30 pour Rennes, 3h40 pour Brest, Quimper et Lannion, 2h50 pour Lorient et 2h20 pour Saint-Brieuc.

En sens inverse, le retrait du projet d'un aéroport du Grand Ouest sur le site de **Notre-Dame des Landes** en février 2018 a déjà des conséquences sur le développement du trafic qui profite à la plateforme de **Rennes** : entre les seules années 2017 et 2018, la fréquentation de cette dernière a augmenté de 18,2 %. Selon le pacte d'accessibilité et de mobilité signé en février 2019 entre l'État et la région Bretagne, le développement de l'aéroport de **Rennes** est un enjeu d'intérêt national, qui justifie l'engagement d'un schéma d'aménagement stratégique de la plateforme, permettant d'envisager un potentiel de 2 millions de passagers à l'horizon 2035. Les études sont en cours mais un agrandissement des parkings a d'ores et déjà été réalisé en 2019 et des travaux sur la piste sont prévus en mars 2020.

2 - Des logiques économiques hétérogènes

En tant qu'entreprises commerciales, les aéroports ont vocation à équilibrer leur exploitation par des recettes issues de leur activité. Ces recettes proviennent en premier lieu des redevances aéronautiques versées par les compagnies aériennes en contrepartie des services rendus (tels que la gestion des passagers et des bagages, ou celle des avions au sol), mais aussi d'un certain nombre d'activités extra-aéronautiques, au premier rang desquelles les parkings de passagers, les locaux loués à des entreprises privées, mais aussi les boutiques, les restaurants, etc. D'une manière générale, les recettes issues de ces activités prennent une part croissante dans les ressources des aéroports qui ont le potentiel pour les développer¹⁵⁰.

L'équilibre économique de chaque aéroport est spécifique et dépend notamment de la nature du trafic, du nombre de passagers, des compagnies y opérant, du potentiel de développement, du besoin d'investissements, de l'endettement, etc.

¹⁵⁰ Elles représentent en moyenne 45,8 % des recettes des aéroports européens (source : ACI Europe juin 2019). En France, selon l'union des aéroports français : près de 42 % du chiffre d'affaires pour Aéroport de Paris (ADP), 45 % pour celui de Marseille, 41 % pour celui de Toulouse ; pour ADP, elles contribuent à 59 % du résultat opérationnel courant.

Toutefois, des études¹⁵¹ ont démontré, de longue date, que cet équilibre est, en tout état de cause, fortement compromis en dessous d'un certain volume d'activité, généralement compris entre 1 et 1,2 million de passagers transportés par an, compte tenu des coûts fixes indispensables à l'activité aérienne commerciale.

Les aéroports bretons répondent pour leur part à différentes logiques économiques. À côté de **Rennes** et de **Brest**, dont le volume d'activité leur permet d'envisager un équilibre d'exploitation, le modèle économique des petites plateformes repose sur des spécificités locales.

Ainsi, l'aéroport de **Lorient** est adossé à une plateforme militaire, ce qui lui permet de partager ses charges d'exploitation. Celui de **Dinard (Ille-et-Vilaine)** tire ses principales ressources d'exploitation d'une activité de maintenance avionique, civile et militaire ; la Sabena Technics¹⁵² est en effet la première à bénéficier de la mise à disposition de l'ensemble des moyens aéroportuaires humains et matériels contre le paiement d'une redevance annuelle.

Le trafic sur l'aéroport de **Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor)** apparaît lié aux performances de l'équipe de football de **Guingamp (Côtes-d'Armor)**, l'essentiel des passagers gravitant autour de cette équipe. **Lannion (Côtes-d'Armor)** et **Quimper** sont le lieu d'implantation d'entreprises privées.

Ces aéroports sont restés dans leur ensemble très dépendants des aides publiques, qu'il s'agisse d'aides à l'exploitation (**Lannion, Saint-Brieuc**), de subventions d'une liaison aérienne (**Lannion, Lorient, Quimper**) ou encore d'aides à l'investissement.

¹⁵¹ Notamment : Jacques Pavaux, *Les aides publiques au transport aérien*, juin 2019. Cf. également, Cour des comptes européenne, 2014 : si les aéroports dont le trafic dépasse 5 millions de PAX [terme employé par les professionnels du tourisme pour désigner un passager ou un client] peuvent être profitables, ceux entre 1 et 5 millions ont de plus fortes chances d'opérer entre leur seuil de rentabilité et leur seuil de fermeture, c'est-à-dire de ne pas couvrir l'ensemble de leurs coûts d'infrastructures. Ceux qui accueillent moins d'un million de passagers seraient souvent en deçà de ce seuil. La Cour des comptes européennes souligne que ses propres conclusions confirment les données publiées en 2001 par *Airports Council International (ACI)*.

¹⁵² Entreprise de maintenance aéronautique à vocation civile et militaire qui emploie plus de 500 personnes sur le site de Dinard et prévoit 250 embauches dans les trois ans à venir.

B - Des financements publics significatifs, un modèle économique fragile

Les financements publics aux aéroports prennent des formes très diverses. Les collectivités territoriales (région, départements, EPCI) mais aussi les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les syndicats mixtes peuvent leur verser des subventions d'exploitation et des subventions d'équipement. Ils peuvent aussi accorder des aides aux compagnies aériennes ou encore des aides indirectes aux gestionnaires (mises à disposition de personnels et d'équipements, réductions de taxes foncière). L'État intervient également en apportant un financement aux compagnies aériennes pour les liaisons sous obligation de service public (OSP) et par la prise en charge d'une partie des missions régaliennes de sécurité et de sûreté (navigation aérienne, police, douanes). Il soutient de surcroît les aéroports régionaux à travers une majoration de la taxe d'aéroport¹⁵³ ; en 2018, cette charge fiscale au bénéfice des plateformes bretonnes est évaluée à 3,6 M€.

En Bretagne, les collectivités publiques¹⁵⁴ ont ainsi contribué au financement du transport aérien pour un montant de presque 45 M€ sur la période 2012-2017, hors dépenses régaliennes de sûreté et de sécurité. La région a contribué à hauteur de 41 % de ce montant qui se décompose comme suit.

D'abord, concernant les aides aux gestionnaires des plateformes aéroportuaires, les collectivités territoriales et leurs groupements ont versé près de 8 M€ de subventions d'exploitation¹⁵⁵ et 5,6 M€ au titre des aides à l'investissement¹⁵⁶.

La région a, en outre, attribué 1,5 M€ au gestionnaire de l'aéroport de **Dinard** jusqu'en 2009 au titre du remboursement d'une avance faite sur ses fonds propres et près d'un million d'euros à d'autres petites structures, dédiées notamment à l'aviation de loisirs.

¹⁵³ Ce système de péréquation nationale vient en aide aux plateformes qui ne peuvent pas couvrir leurs dépenses de sûreté et de sécurité avec la taxe d'aéroport générée par leur trafic. Les aéroports de Rennes et de Brest ne sont pas concernés par ce dispositif.

¹⁵⁴ État, région, département et deux communautés de commune des Côtes-d'Armor, CCI (Côtes-d'Armor et Morbihan) ; hors dépenses régaliennes.

¹⁵⁵ Lannion et Saint-Brieuc ont reçu, respectivement, 4,8 M€ et 3,3 M€ de subventions d'exploitation.

¹⁵⁶ Le délégataire des aéroports de Rennes et de Dinard a perçu 3 M€, celui de Brest 1,9 M€ et celui de Quimper 0,7 M€.

Au titre des obligations de service public, 21 M€ ont, par ailleurs, été attribués, aux compagnies desservant les aéroports de **Lorient** et de **Lannion**¹⁵⁷.

Enfin, le syndicat mixte du Grand-Ouest, qui a géré jusqu'en février 2018 le projet d'aéroport sur le site de **Notre-Dame des Landes (Loire-Atlantique)**, a bénéficié d'une subvention régionale d'un montant 7,74 M€ ; les modalités du remboursement de cette aide sont en cours de négociation avec l'État.

1 - Des aides qui dépassent le cadre normal des délégations de service public

Dans le cadre des contrats qu'elle a passés pour la gestion des quatre aéroports de **Rennes-Dinard**, de **Brest** et de **Quimper**, la région a apporté des aides à l'exploitation aéroportuaire qui dépassent le cadre habituel d'une délégation de service public.

Ainsi, le contrat conclu avec la société gestionnaire des aéroports de **Rennes** et de **Dinard** (SEARD) prévoit la réalisation d'investissements financés à 66 % par la région, nonobstant les mécanismes de régulation contractuels¹⁵⁸. Concernant l'aéroport de **Brest**, la région a financé 23 % des investissements réalisés par son délégataire jusqu'en 2016¹⁵⁹. Ces pourcentages paraissent élevés.

Par ailleurs, le contrat signé entre la région et la SEARD pour la gestion des aéroports de **Rennes** et de **Dinard** a été établi en 2010 avec la perspective de l'ouverture d'un aéroport sur le site de **Notre-Dame des Landes** en 2017 et l'anticipation d'une baisse de trafic concomitante sur celui de **Rennes**. Ce site aurait en effet été plus proche de la capitale bretonne de 35 km que l'actuel aéroport de **Nantes**.

Du fait de l'abandon de ce projet, l'équilibre économique de la délégation est aujourd'hui particulièrement favorable au délégataire et notamment à ses actionnaires, la chambre de commerce et d'industrie d'Ille-et-Vilaine et Vinci Airports. Ainsi, le capital que ces derniers ont apporté en 2010 était de 15 000 € ; compte tenu de l'importance des résultats annuels dégagés, les dividendes qu'ils ont perçus au titre de la période 2011-2016, à hauteur de 801 000 €, correspondent à un taux de rendement annuel de 90 %.

¹⁵⁷ Si les compensations pour obligation de service public bénéficient aux compagnies, une partie des fonds transitent par les comptes des gestionnaires d'aéroports.

¹⁵⁸ Participation du délégataire au plan pluriannuel d'investissement à hauteur de 50 % de l'excédent brut d'exploitation prévisionnel et part variable de la redevance concessive.

¹⁵⁹ Sur la base des comptes produits par le délégataire.

Au surplus, les conditions d'exécution des contrats de délégation de service public ont parfois été exagérément favorables aux délégataires avec, notamment, des prêts et des avances de trésorerie par les actionnaires de la SEARD à des taux élevés¹⁶⁰. Une vigilance renforcée des autorités délégantes leur aurait permis de mieux préserver leurs intérêts. À cet égard, la région Bretagne négocie des adaptations au contrat passé avec la SEARD, afin d'envisager le financement des investissements nécessaires au développement du trafic aérien sur l'aéroport de Rennes.

2 - Le statut d'obligation de service public : une solution coûteuse, un bilan décevant

Les obligations de service public (OSP) constituent des normes d'exploitation auxquelles les transporteurs aériens doivent se plier et en contrepartie desquelles ils peuvent, dans certaines conditions, bénéficier d'une exclusivité et percevoir une aide financière publique, conformément au règlement européen CE 1008/2008 du 24 septembre 2008.

Alors que le bilan des OSP¹⁶¹ sur les lignes Lorient-Lyon et Lannion-Orly apparaît peu concluant, le trafic ayant continué à diminuer malgré le niveau élevé de subventions publiques, une nouvelle ligne bénéficiant de ce statut vient d'être mise en place à Quimper.

La compensation financière apportée à la compagnie aérienne assurant une liaison régulière entre **Lorient (Morbihan)** et **Lyon (Rhône)** s'est élevée à 5 M€ entre 2012 et 2015. Avec un taux de remplissage des avions en diminution constante pour s'établir à 50 %, le montant de la subvention publique par passager sur un aller simple s'élevait à 52 € en 2014. Concernant la ligne Lannion-Orly, le montant des subventions a atteint 16 M€ au titre de la période 2012-2017, avec un coût public par passager et par trajet de 100 €. Au regard de ces coûts et de l'absence de compagnie aérienne intéressée, ces OSP ont été abandonnées, la première en 2015 et la seconde en 2018.

¹⁶⁰ En outre, à Quimper, la région a par exemple octroyé une subvention forfaitaire au délégataire sans se prémunir d'une réalisation incomplète des investissements prévus ; les infrastructures d'accueil des passagers étaient, en 2017, très dégradées. Dans le cas de la délégation pour l'exploitation de l'aéroport de Brest jusqu'en 2017, le montant de la redevance concessive n'a jamais été revalorisé : représentant moins de 1 % de l'excédent brut d'exploitation, son caractère symbolique était avéré.

¹⁶¹ Dans l'Union européenne en 2017, 13 États avaient mis en place 179 liaisons soumises à OSP, dont 136 subventionnées par les pouvoirs publics, pour un montant estimé à au moins 300 M€ par an. La France en comptait 40 (la majorité en Corse et outre-Mer), pour près de 5,7 millions de passagers par an, soit un sur cinq en transport intérieur (source : communication de la Commission européenne 2017/C 194/01).

C'est pourtant la solution retenue pour maintenir la ligne Quimper-Orly que la compagnie Air France a décidé en septembre 2019 de cesser d'exploiter, faute de rentabilité. À compter du 25 novembre 2019, cette liaison a repris dans le cadre d'une obligation de service public dont le principe avait été validé par l'État et la région, dans le pacte d'accessibilité pour la Bretagne. Le financement de cette OSP est prévu à hauteur de 12 M€ (3 M€ par an sur quatre ans, dont 1,17 M€ versés par l'État¹⁶² et 1,5 M€ par la région, le solde étant apporté par les intercommunalités de Cornouaille et le département du Finistère). Les principales obligations imposées sont de mettre en œuvre, toute l'année, trois allers et retours par jour en semaine, un le samedi, deux le dimanche, avec une capacité minimale de 82 500 sièges par an¹⁶³. Une clause de suspension de contrat est prévue si le trafic descend en deçà de 60 000 passagers. Sur les bases de la fréquentation prévues par l'OSP, le coût public par passager et par trajet pourrait s'établir entre 35 € et 50 €.

Toutefois, ces dispositions paraissent optimistes. En 2018, cette ligne n'avait transporté, selon le délégataire, que 67 600 passagers (-18,7 % par rapport à 2017). En outre, les incidents récurrents sur la ligne (retards, annulations, etc.) et sa fermeture à compter du mois de septembre 2019 en attendant la mise en œuvre de l'OSP, pourraient avoir un impact durable sur la fréquentation, les usagers ayant trouvé des alternatives. Il faut en effet rappeler la situation de proximité avec l'aéroport de **Brest** : le délégataire chargé d'exploiter ces deux aéroports évoquait ainsi, dans son offre de service, le fait que « *leurs zones de chalandise se recouvrent en quasi-totalité* ». Cette situation est renforcée par la mise en œuvre, par la région, d'un plan d'amélioration des liaisons ferroviaires et routières entre ces deux villes, en moins d'une heure. Enfin, l'effet de la concurrence de la ligne à grande vitesse ne doit pas être négligé, même si les conditions de desserte peuvent être améliorées, ce que le pacte d'accessibilité prend en compte¹⁶⁴.

¹⁶² Au cours des assises nationales du transport aérien en 2018, la ministre des transports a annoncé une enveloppe supplémentaire globale de 15 M€ en 2019 pour les lignes sous OSP (multipliant ainsi leur budget par 4).

¹⁶³ Un arrêté du 16 mai 2005 définit les critères d'éligibilité à un co-financement par l'État, notamment : fréquentation minimale l'année précédente ; insuffisance des liaisons existantes ; obligation d'opérer au moins deux allers-retours par jour (un aller-retour en cas de particularités du territoire) 220 jours par an hors fins de semaine et au plus 21 allers-retours par semaine.

¹⁶⁴ Le trajet en train le plus court entre Quimper et Paris dure 3h33, la moyenne est de 3h45. Le premier train arrive à Paris à 9h04. Pour raccourcir la durée du trajet, le pacte d'accessibilité confirme le lancement d'études pour le projet d'une nouvelle section Rennes-Redon permettant notamment de rapprocher Quimper de Rennes et Paris.

Le pacte fige ainsi le financement public d'une liaison aérienne concurrencée par la ligne ferroviaire à grande vitesse.

3 - Les aides attribuées aux compagnies aériennes

Ces aides peuvent prendre la forme d'abattements sur les redevances dues par les compagnies aériennes ou, de manière indirecte, de prestations d'assistance en escale accordées dans des conditions avantageuses.

Les normes juridiques¹⁶⁵ qui encadrent ces aides s'articulent autour de trois grands principes : la transparence des modalités de leur détermination, leur caractère proportionné à l'objectif d'intérêt général et leur octroi à toutes les compagnies remplissant les conditions pour y prétendre.

Le référé sur l'aéroport de Beauvais fait état du non-respect de ces principes au bénéfice de la compagnie Ryanair ; celle-ci s'est notamment vue accorder par le délégataire des diminutions du montant de certaines redevances sans limitation de durée, la gratuité des prestations d'assistance en escale ainsi qu'un intéressement lié à l'accroissement du trafic, sans validation par la commission consultative économique qui réunit l'ensemble des acteurs parties prenantes à l'exploitation de l'aéroport.

En Bretagne, les aides attribuées au titre des redevances apparaissent aujourd'hui conformes à ces normes en termes de transparence et d'égalité de traitement. Les commissions consultatives économiques constituées pour chacun des aéroports et présidées par le délégant sont consultées, conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, sur l'évolution du montant des redevances aéronautiques¹⁶⁶. Elles se sont prononcées sur le principe ainsi que sur les montants des mesures incitatives proposées aux compagnies, sous forme d'abattements de redevances attribués pour trois ans aux compagnies qui ouvrent de nouvelles lignes ou améliorent leur offre sur les lignes existantes.

¹⁶⁵ Le régime des aides publiques aux aéroports et aux compagnies aériennes est détaillé dans les lignes directrices de la Commission européenne (2014/C 99/03) ; il est aujourd'hui encadré par le règlement (UE) n° 2017/1084.

¹⁶⁶ Redevances aéronautiques réglementées (« atterrissage/balisage », « stationnement » et « passager »), en contrepartie de l'usage de terrains, infrastructures, locaux et équipements aéroportuaires.

En revanche, la tarification des prestations d'assistance en escale¹⁶⁷ est déterminée dans des conditions parfois peu transparentes. En effet, la complexité des tarifications et l'absence de motivation explicite des différenciations tarifaires appliquées rendent difficile la comparaison des différents contrats signés avec les compagnies ; cette opacité ne permet pas réellement la vérification du respect du principe de proportionnalité.

Ainsi, ces prestations sont soumises à une grande diversité de tarifs sur l'aéroport de **Rennes**, sans que ces différences fassent l'objet d'une justification très claire et comparable dans les contrats, pour des avions de capacité proche. Sur la plateforme de **Dinard**, le forfait est de 500 € par touchée¹⁶⁸ si la compagnie assure moins de 250 rotations par an, 300 € au-delà et 1 € symbolique à partir de 320 rotations. Si ce dernier tarif concerne toutes les compagnies potentielles, il ne correspond pas au coût réel de la prestation et contribue à la baisse de l'excédent brut d'exploitation (EBE) du délégataire ; elle affectera la participation de ce dernier au financement des investissements aéroportuaires qui est assise sur l'EBE.

À Brest, le délégataire s'est doté de critères théoriques lui permettant d'arrêter le montant de ces prestations ; pourtant, les conventions passées à ce titre avec les compagnies aériennes font état de relations financières parfois très différentes selon les compagnies, sans que les tarifs fixés soient toujours objectivement motivés par des prestations ou des contraintes particulières.

Il est donc difficile d'évaluer le rapport entre le service rendu et sa tarification.

*
**

Cependant, malgré l'importance du soutien financier apporté par les collectivités publiques, les petits aéroports bretons sont soumis à des difficultés structurelles, liées à une perte d'attractivité et à une diminution de leur activité qui remettent en cause leur modèle économique. Au-delà des facteurs spécifiques à la Bretagne (LGV, abandon du projet d'aéroport de **Notre-Dame des Landes**), le trafic aérien évolue désormais dans un environnement global en pleine mutation qui appelle la mise en œuvre d'une véritable stratégie régionale.

¹⁶⁷ Activités au sol exécutées pour les compagnies aériennes, notamment : enregistrement, transport des bagages ; nettoyage, chargement, déchargement des avions ; transports entre avion et aérogare ; stockage, alimentation en carburant et huile ; préparation, stockage de nourriture et de boissons, etc.

¹⁶⁸ Période passée au sol par un avion entre l'atterrissage et le décollage, permettant d'effectuer les opérations d'assistance en escale.

II - Un environnement en pleine mutation, une reconfiguration à engager

A - Une stratégie obsolète face à un environnement global en pleine mutation

1 - Un environnement en pleine mutation

a) Vers une réglementation européenne plus stricte

Les perspectives d'évolution de la réglementation européenne à l'horizon 2024 invitent à anticiper les conséquences potentielles sur les aides publiques au transport aérien, notamment au bénéfice des petits aéroports.

Les lignes directrices¹⁶⁹ publiées par la Commission en 2014¹⁷⁰ précisent en effet qu'en 2024, « tous les aéroports devront couvrir l'intégralité de leurs coûts d'exploitation ». Durant cette période transitoire de 10 ans, la Commission admet comme compatibles des aides octroyées, selon les critères qu'elle fixe, aux aéroports situés en dessous d'un certain seuil. Elle précise par exemple que, lorsque des aéroports sont situés à moins de 100 km ou à 60 minutes de route les uns des autres, une aide au fonctionnement est davantage susceptible de fausser la concurrence et doit obligatoirement faire l'objet d'une notification préalable. Certes, le développement régional fait partie des critères de compatibilité énumérés, mais il n'est pas le seul, et les autres éléments pris en compte reposent sur des considérations essentiellement économiques. La Commission précise ainsi que la compatibilité sera difficilement démontrable lorsque l'aéroport aidé est situé dans la même zone d'attraction qu'un autre ayant de faibles taux de fréquentation.

¹⁶⁹ Les lignes directrices et lignes directrices interprétatives sont des communications de la Commission, précisant les critères et analyses qu'elle met en œuvre ou les positions qu'elle entend adopter lors de l'application de la réglementation (traités, règlements, directives).

¹⁷⁰ « Lignes directrices concernant les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes », JO2014/C99/03, § 129.

Par la suite, certaines aides aux aéroports ont été intégrées dans le système d'exemption catégorielle de notification et d'autorisation préalable par la Commission¹⁷¹ ; s'agissant des aides au fonctionnement, seuls les aéroports accueillant moins de 200 000 passagers sont éligibles.

Au-delà de la période de transition fixée par les lignes directrices de 2014, il restera possible d'appliquer des compensations dans le cadre du régime des services d'intérêt économique général (SIEG), mais ce dernier, constituant une dérogation aux règles générales, est d'application stricte.

La Commission a ainsi précisé dans une communication de juin 2017 sa position quant aux critères d'ouverture d'une liaison sous obligation de service public¹⁷², cette dernière constituant une exception admise au principe général de liberté de prestation des services aériens. En particulier, une OSP ne peut être imposée que si une « *liaison est considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport* »¹⁷³.

b) L'émergence de nouveaux enjeux environnementaux, économiques et sociétaux

Le trafic aérien est aujourd'hui affecté par un contexte global en évolution rapide, susceptible d'affecter le comportement des acteurs économiques.

La préoccupation environnementale s'affirme de plus en plus dans le débat public. Le conseil des prélèvements obligatoires formule, dans son rapport publié en septembre 2019¹⁷⁴, une proposition visant notamment à supprimer l'exemption de fiscalité des carburants des transports aériens internationaux.

Le TGV reste un mode de transport plus vertueux en termes d'émissions de gaz à effet de serre que l'avion. Si l'on prend en compte les émissions de CO₂ par passager réellement transporté en TGV et en avion, y compris celles générées par les coûts d'infrastructures associées, on arrive, en France, à un écart de 1 à 9,3 entre le TGV et l'avion. Ce ratio

¹⁷¹ Règlement de juin 2017 modifiant le règlement 651/2014. La révision de ce dernier, prévue en 2020 est repoussée par la commission à 2022.

¹⁷² Lignes directrices interprétatives du 17 juin 2017 relatives au règlement CE n° 1008/2008 sur les OSP.

¹⁷³ Le règlement (CE) n° 1008/2008 pose le principe de proportionnalité entre l'obligation de service public et les besoins de développement économique du territoire. Les lignes directrices interprétatives (2017/C 194/01) en précisent les modalités de mise en œuvre.

¹⁷⁴ *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique.*

doit toutefois être pondéré par le fait que, pour un même trajet, la distance kilométrique effectivement parcourue est supérieure en TGV qu'en avion ; cet écart va alors de 1 à 7,5.

**Tableau n° 3 : émissions de CO₂ par le TGV et l'avion
(en kg CO₂ / passager / 100 km)**

	TGV	Avion
<i>Émissions générées par voyage</i>	0,3	14,5
<i>Émissions générées par la création d'une LGV</i>	1,3	-
<i>Émissions totales par passager</i>	1,6	14,5

Sources: Cour des comptes d'après des données de l'ADEME, de l'ARAFER, des compagnies aériennes, de la DGAC, de RFF et de la SNCF

Un rapport publié en janvier 2019¹⁷⁵ fait état d'une augmentation des émissions de dioxyde de carbone dans le ciel européen de 10 % entre 2014 et 2017.

Les usages évoluent également. Alors que les transports ferroviaires deviennent plus attractifs pour les voyages d'agrément sur les liaisons nationales (+7 % pour le train entre l'été 2018 et l'été 2019), les pratiques professionnelles, marquées de plus en plus par le développement du numérique, sont également susceptibles d'influer sur le comportement des usagers, et de leur faire préférer un moyen de transport plus confortable que l'avion, disposant de connexions wifi et sans rupture de charge.

Par ailleurs, les aéroports bretons évoluent dans un contexte de concurrence accrue dont les conséquences sur l'avenir des compagnies disposant d'une offre à « bas coût » sont aujourd'hui perceptibles. Ces dernières organisent près de 30 % du trafic sur les aéroports de **Brest** et de **Rennes**¹⁷⁶, pourcentage identique à celui de l'ensemble des aéroports métropolitains¹⁷⁷. Si cette part n'affecte pas de façon prépondérante leur trafic, ce n'est pas le cas pour Dinard, très dépendant de Ryanair.

¹⁷⁵ Rapport environnemental sur le transport aérien en Europe édité par l'agence européenne de sécurité aérienne et par l'agence européenne de l'environnement.

¹⁷⁶ Hop !, Ryanair, Volotea, Easyjet, Vueling, Aer Lingus et Iberia.

¹⁷⁷ Note d'analyse de la DGAC octobre 2017.

Enfin, le réseau mondial se structure autour du développement de grands *hubs*, centres de correspondances internationales ; seuls les aéroports de **Brest** et de **Rennes** qui assurent des correspondances avec les *hubs* de **Roissy** et d'**Amsterdam**, connaissent de ce point de vue une situation économique satisfaisante. Pris dans leur ensemble, les aéroports bretons ont une part de vols intérieurs en France bien plus importante que le reste du territoire (75 % en Bretagne contre 69 % en Normandie, 49 % en Occitanie, 43 % en Pays de la Loire et moins de 40 % dans les autres régions). Or ce sont ces trajets qui sont aujourd'hui fortement remis en cause, notamment au regard des préoccupations environnementales.

2 - Une stratégie obsolète qui a laissé perdurer des déséquilibres

La stratégie des collectivités bretonnes et en premier lieu celle de la région n'a toujours pas pris la mesure de ces évolutions. Reposant sur un schéma obsolète, sans vision d'ensemble ni approche coordonnée entre les différentes collectivités propriétaires¹⁷⁸, les modalités de gestion des infrastructures ont laissé perdurer un modèle qui n'apparaît plus soutenable.

a) L'absence d'une stratégie d'ensemble adaptée aux enjeux

Le schéma breton en vigueur jusqu'à mi-2019 repose sur une stratégie définie en 2008. Pour la région, « *le développement des plateformes aéroportuaires bretonnes doit s'inscrire en cohérence avec le schéma multimodal des déplacements et des transports adopté en décembre 2008* », qui constitue pour la collectivité « *la référence pour la desserte de l'ensemble du territoire géographique de la Bretagne* »¹⁷⁹.

L'un des axes prioritaires de ce schéma consistait à développer, d'une part, l'intermodalité entre le ferroviaire, le routier et l'aéroportuaire, et, d'autre part, la complémentarité entre les infrastructures.

Dix ans plus tard, force est de constater que si la desserte intermodale des aéroports de **Brest** et de **Rennes** est satisfaisante et inscrite dans une véritable complémentarité, tel n'est pas le cas des autres plateformes bretonnes.

¹⁷⁸ La région pour les aéroports de Rennes, Dinard, Brest et Quimper, l'État pour celui de Lorient, et deux syndicats mixtes pour les plateformes de Lannion et de Saint-Brieuc.

¹⁷⁹ Citée dans le rapport d'observations définitives de la CRC Bretagne, octobre 2018.

Par ailleurs, sur la base d'arguments liés à l'aménagement et au développement du territoire, la stratégie actuelle de la région et des autres collectivités impliquées a conduit à financer des aéroports dont les zones de chalandise se recoupent et qui sont désormais concurrencés par le ferroviaire.

Certes, les bénéfices en matière de développement local et de cohésion territoriale ne doivent pas être sous-estimés. Leur intérêt a été rappelé lors des récentes assises nationales du transport aérien, qui ont abouti à l'adoption de la « stratégie nationale du transport aérien 2025 ». L'impact positif du maillage aéroportuaire pour réduire les inégalités territoriales est également souligné dans un rapport du Sénat paru en octobre 2019¹⁸⁰.

Pour autant, ces préoccupations légitimes d'aménagement du territoire n'ont pas fait l'objet, en Bretagne, d'études précises susceptibles de fournir une base tangible aux choix et décisions des collectivités. Aucune analyse approfondie visant à quantifier par exemple l'impact d'un aéroport sur l'attractivité économique d'un territoire donné et prenant en compte le nouveau contexte de desserte par la ligne à grande vitesse n'a ainsi été communiquée lors des contrôles de la chambre régionale des comptes.

Or l'impact économique des aéroports et leur effet positif sur le territoire concerné doivent être mis en balance avec les effets externes négatifs (notamment en matière environnementale) et les coûts supportés par les collectivités publiques, pour évaluer le caractère pertinent de l'équipement¹⁸¹.

En effet, des financements publics récurrents, non justifiés par une telle analyse, lorsque l'activité aéroportuaire est structurellement déficitaire et ne peut faire l'objet d'aucune perspective de développement crédible, ont pour conséquence de retarder les ajustements stratégiques indispensables.

¹⁸⁰ Josiane Costes, *Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires*, rapport d'information, mission d'information sur les transports aériens, Sénat, n° 734 (2018-2019), 24 septembre 2019.

¹⁸¹ Des méthodologies existent pour aider à la réalisation d'études de ce type : méthode de l'ACI Europe pour le calcul de l'impact économique d'un aéroport sur un territoire (impact direct/indirect/induit/catalytique ; Commission européenne, *Handbook on external costs of transports* ; calcul socioéconomique (analyse coûts-avantages, etc.). L'Occitanie a ainsi fait réaliser en 2017 par un cabinet d'études une étude des retombées socio-économiques du transport aérien dans la région.

b) Des choix qui ont laissé perdurer un modèle déséquilibré

Faute d'une telle vision d'ensemble, les modalités de gestion des aéroports bretons au cours des dernières années n'ont pas résolu les difficultés structurelles de l'offre aéroportuaire et ont laissé subsister, à côté des deux aéroports de **Brest** et **Rennes**, des plateformes structurellement déficitaires et dont la pérennité ne paraît plus assurée.

Dans le cadre du renouvellement des délégations de service public, en 2010 pour les aéroports de **Rennes** et de **Dinard** et en 2017 pour ceux de **Brest** et de **Quimper**, la région a adossé les plateformes les plus fragiles à celles dont la viabilité économique est assurée.

C'est ainsi que les deux aéroports d'Ille-et-Vilaine sont gérés par une société privée, la SEARD¹⁸² ; si son résultat d'exploitation évolue positivement, il est toutefois porté par les résultats excédentaires de l'aéroport rennais et ne doit pas occulter le déficit de celui de **Dinard**¹⁸³. L'exploitation de cette plateforme reste indispensable à la poursuite de l'activité des entreprises industrielles implantées sur son terrain mais elle ne parvient pas à remplir les objectifs commerciaux qui lui permettraient d'atteindre un équilibre financier.

Dans le Finistère, les aéroports de **Brest** et **Quimper** sont gérés, depuis 2017, par la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne-Ouest. Dans ce cas également, le second, plus fragile, s'appuie sur la viabilité économique du premier.

Si cette complémentarité à l'intérieur des deux DSP a permis de maintenir les deux plus petits aéroports, elle n'a pas réglé le problème de leur équilibre économique et de leur viabilité à terme, faute d'avoir été intégrée à une réflexion stratégique plus globale.

Pour les deux aéroports des Côtes-d'Armor, **Lannion** et **Saint-Brieuc**, les complémentarités nécessaires n'ont pas été trouvées. Bien que situés à 70 km l'un de l'autre, ils n'ont mis en œuvre aucune stratégie commune, à l'exception de mutualisations très limitées des moyens humains et techniques.

B - Une reconfiguration à engager

Aujourd'hui, au regard du contexte international et du développement économique régional, la situation des aéroports bretons impose une reconfiguration de l'offre ainsi qu'une remise à plat complète de la stratégie régionale de mobilité.

¹⁸² Société d'exploitation des aéroports de Rennes et de Dinard.

¹⁸³ Respectivement 1,7 M€ et -541 000 € en 2016.

1 - Un paysage aéroportuaire à restructurer

Le développement de transports ferroviaires et routiers performants d'un côté, l'abandon du projet de **Notre-Dame des Landes** de l'autre, impliquent de repenser les équilibres entre les différents aéroports.

Alors que ceux de **Rennes** et de **Brest** ont démontré leur capacité à atteindre un équilibre économique, la réflexion doit porter sur le soutien à apporter aux petites plateformes directement concurrencées par le rail, compte tenu des éléments de contexte précédemment évoqués.

Les aéroports de **Dinard** et de **Lorient**, dont le maintien est en tout état de cause voulu par les collectivités publiques pour des motifs tenant à l'existence d'activités spécifiques liées notamment à la défense nationale¹⁸⁴, sont situés à proximité d'un environnement naturel et historique exceptionnel. En complémentarité, leur potentiel économique et touristique devrait être étudié.

La réflexion stratégique engagée entre collectivités territorialement concernées et acteurs locaux du tourisme apparaît essentielle à la réussite de cet objectif. Le développement de l'interconnexion entre les différents modes de transport est crucial ; ces aéroports, éloignés du centre-ville, ne sont pas desservis par les transports en commun. Si cet éloignement n'est pas un problème pour la clientèle d'affaires, il constitue un frein à l'accueil des touristes. L'ouverture envisagée d'une liaison en transport en commun entre l'aéroport de Dinard, la gare SNCF de Saint-Malo et le site du Mont Saint-Michel apparaît de nature à soutenir la vocation touristique de cette plateforme.

Quant au devenir des plateformes de **Quimper**, **Lannion** et **Saint-Brieuc**, il doit être reconsidéré dans le cadre d'une stratégie économique soutenable.

La volonté de l'État de se retirer de l'exploitation commerciale de l'aéroport de Lorient l'a conduit à proposer à la région Bretagne un transfert de ses activités civiles ; si cette proposition se concrétise, elle impliquera une redéfinition des conditions de desserte aérienne du sud de la Bretagne, compte tenu de la proximité de cette plateforme avec celle de Quimper.

¹⁸⁴ La plateforme civile de Lorient est adossée à l'une des plus grandes bases aériennes militaires de France, la base d'aéronautique navale de Lann-Bihoué. L'aéroport de Dinard héberge sur 35 000 m² l'activité de maintenance avionique, civile et militaire, de Sabena Technics.

Si l'aéroport de **Quimper** bénéficie pour l'heure de l'ouverture d'une ligne sous statut d'obligation de service public, sa viabilité à moyen terme reste fragile.

S'agissant des aéroports de **Lannion** et de **Saint-Brieuc**, le département des Côtes-d'Armor et les deux syndicats mixtes gestionnaires ont lancé en mai 2019 une étude visant à déployer des synergies de gestion entre les deux plateformes, mais celle-ci arrive tardivement.

2 - Une stratégie régionale de mobilité à redéfinir

Le contexte institutionnel actuel est propice à la reconfiguration de la politique régionale de mobilité. En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a conféré à la région une large compétence en matière d'infrastructures de transport et lui a confié le soin d'établir, dans le cadre d'une concertation publique, un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires à l'horizon 2019, qui intègre notamment la prise en compte de la dimension environnementale.

Or, préalablement à l'adoption de ce schéma, l'État et la région ont pris des engagements précis dans le cadre du pacte d'accessibilité annexé au contrat d'action publique pour la Bretagne. Ce pacte conforte certaines des orientations déjà engagées, notamment sur **Quimper**, sans avoir été précédé d'une remise à plat de la stratégie aéroportuaire.

La « Stratégie nationale du transport aérien 2025 », adoptée par l'État en 2019, rappelle que les régions ont à leur disposition de nouveaux outils de planification, et qu'elles ont plus que jamais un rôle actif à jouer dans la définition et la mise en place d'une stratégie aéroportuaire régionale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le paysage aéroportuaire breton n'est aujourd'hui plus adapté à l'environnement régional et international dans lequel il s'insère. Le modèle économique sur lequel il est bâti n'est plus soutenable pour les petits aéroports, trop dépendants des aides publiques. Quant aux modalités de gestion mises en place, elles n'ont pas permis de résoudre les difficultés financières relevées. La reconfiguration de cette offre aéroportuaire dans le cadre d'une stratégie régionale de mobilité, devra permettre :

- *de définir clairement les enjeux économiques et territoriaux qui justifient une intervention des collectivités et d'évaluer leur impact financier ;*
- *de développer la desserte intermodale des aéroports au plus près des besoins des usagers ;*
- *d'intégrer les évolutions induites par la mise en service de la LGV, porteuse de situations concurrentielles pour les plateformes aéroportuaires ;*
- *de prendre en compte les conséquences environnementales du développement des différents modes de transport.*

La Cour formule la recommandation suivante à l'attention de l'État et des collectivités territoriales bretonnes :

1. *élaborer une stratégie aéroportuaire économiquement soutenable en clarifiant les enjeux de desserte et d'aménagement du territoire, en mettant ces enjeux en perspective avec leurs impacts financiers et environnementaux et en les intégrant dans un schéma régional de complémentarité des différents modes de transport.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de la transition écologique et solidaire	208
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	210
Réponse du ministre de l'intérieur	211
Réponse du président du conseil régional de Bretagne.....	212
Réponse commune du président du conseil départemental des Côtes-d'Armor, Président du syndicat mixte de l'aéroport de Lannion – Côte de Granit et du président du syndicat mixte de l'aéroport de Saint-Brieuc Armor	218
Réponse du président de Lannion-Trégor communauté	219
Réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne Ouest.....	220
Réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie d'Ille-et-Vilaine	222
Réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie du Morbihan	222
Réponse du président de la société d'exploitation aéroportuaire Rennes Dinard Bretagne.....	226
Réponse du président de la société Aéroports de Bretagne Ouest	229
Réponse du président de la société Aéroport de Cornouaille	231

Destinataire n'ayant pas d'observation

Ministre de l'économie et des finances
--

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest
--

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

En premier lieu, nous soulignons que le seul aéroport breton pour la gestion duquel l'État est compétent est l'aéroport de Lorient-Lann Bihoué. Nous souscrivons pleinement à votre recommandation visant à élaborer une stratégie aéroportuaire économiquement soutenable en clarifiant les enjeux de desserte et d'aménagement du territoire, en mettant ces enjeux en perspective avec leurs impacts financiers et environnementaux et en les intégrant dans un schéma régional de complémentarité des différents modes de transport. Nous partageons en particulier l'objectif de maintien d'un maillage aéroportuaire économiquement soutenable en Bretagne et ce, sur la base d'une stratégie aéroportuaire rénovée inscrite dans un schéma régional des transports.

La question du maillage aéroportuaire se pose avec acuité en Bretagne, qui comporte, selon la typologie des aéroports définie dans le rapport sénatorial « sur le maillage aéroportuaire français », deux aéroports métropolitains (Brest et Rennes), un aéroport d'import de voyageurs (Dinard), quatre aéroports locaux de désenclavement (Lannion, Lorient, Quimper et Ouessant) et deux aéroports d'aviation générale et d'affaires (Morlaix et Vannes).

La stratégie nationale du transport aérien 2025, publiée en mars 2019, a rappelé l'importance du transport aérien comme outil de mobilité pour les populations et de développement des territoires, et a désigné les régions comme cheffe de file dans la définition d'une stratégie aéroportuaire régionale adaptée au développement des territoires.

Par ailleurs, l'État et le Conseil régional de Bretagne ont conclu en février 2019 un pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Bretagne comportant un volet aéroportuaire. Sans remettre totalement à plat la stratégie aéroportuaire de la Bretagne, ce pacte a permis d'engager un certain nombre de mesures devenues nécessaires après l'annonce de l'abandon du projet de nouvel aéroport à Notre-Dame des Landes, tels que la mise en place d'obligations de service public sur la liaison Quimper-Paris ou le transfert en pleine propriété à la région de terrains appartenant à l'État afin de permettre le développement de l'aéroport de Rennes.

Sur la base de ces éléments, les collectivités bretonnes, et en premier lieu la région Bretagne, pourront élaborer une stratégie aéroportuaire régionale, partagée avec l'État, pour ainsi donner de la visibilité aux acteurs du transport aérien et une cohérence d'utilisation, dans une perspective plus large d'aménagement du territoire et de desserte. Cette réflexion devra, pour se faire, intégrer l'intermodalité des transports au niveau local.

Au plan méthodologique et pour ce qui concerne les outils permettant de poursuivre cette stratégie aéroportuaire régionale, les collectivités pourront être attentives aux évolutions à venir concernant les lignes directrices de 2014 sur les aides d'État en faveur des aéroports et des compagnies aériennes :

- *lors du Congrès de l'Union des aéroports français le 7 novembre, la Commission européenne a esquissé certaines perspectives envisageables pour la révision de ces lignes directrices et le cadre applicable au-delà de l'année 2024 (fin d'application de ces lignes directrices : 4 avril 2024). Une réflexion est ainsi ouverte sur l'extension au-delà de 2024 des aides au fonctionnement en faveur des aéroports à faible trafic (moins d'un million de passagers par an) ;*
- *il est par ailleurs question de réfléchir à la simplification de la procédure de notification des aides d'État, au moyen, le cas échéant, d'une extension supplémentaire du règlement général d'exemption par catégories (RGEC) aux aéroports ;*
- *pour ce qui concerne les aides aux compagnies aériennes, la Commission européenne considère qu'elles demeurent nécessaires pour les aéroports à faible trafic. À ce titre, la stratégie aéroportuaire bretonne pourrait s'appuyer sur des outils favorisant une meilleure attractivité, à savoir des aides au démarrage de nouvelles lignes, sous condition d'un strict respect des règles en matière d'aides d'État et dans la limite des zones de chalandise des aéroports. Le Gouvernement ne saurait accepter, autoriser ou couvrir la mise en place de soutiens directs ou indirects à des compagnies et services aériens qui n'entrent pas dans le cadre défini pour les aides d'État ;*
- *enfin, en matière de durabilité de la stratégie aéroportuaire, au-delà des aspects de rentabilité économique, il conviendra de réfléchir à la prise en compte des exigences environnementales pour l'octroi d'aides publiques, sur la base de critères de conditionnalité, par exemple.*

En ce qui concerne la complémentarité des plateformes aéroportuaires locales, au moyen de « doublets » (exemple Brest/Quimper, Rennes/Dinard, Lannion/Saint-Brieuc), la stratégie régionale s'appuyant sur des regroupements de plateformes aux caractéristiques complémentaires peut être encouragée, en particulier quand les synergies réelles existent et que des motifs de cohérence économique et territoriale sont poursuivis. L'exemple de Rennes et Dinard, gérés conjointement, montre qu'il n'est pas nécessaire de rentrer dans une démarche de recherche systématique d'augmentation du trafic, dès lors que des stratégies de diversification et de complémentarité sont mises en œuvre.

Dans ce contexte, les stratégies inclusives regroupant des aéroports rentables et des plateformes à l'équilibre financier structurellement plus précaire s'inscrivent pleinement dans un objectif d'aménagement et de maintien de l'attractivité des territoires.

Votre rapport appelle par ailleurs des remarques de notre part s'agissant plus particulièrement de l'aéroport de Lorient. En effet, cet aéroport demeure propriété de l'État en raison de la présence d'une base aéronautique navale. Cependant, compte tenu de l'intérêt régional que peut revêtir l'activité civile de l'aéroport de Lorient, ou à tout le moins de l'effet qu'elle peut avoir sur le trafic des aéroports dont la région est propriétaire, l'État et la région Bretagne ont mené conjointement une étude stratégique et financière de l'aéroport de Lorient, qui a conclu à la nécessité de développer le trafic pour rétablir l'équilibre financier. La convention de concession conclue entre l'État et la Chambre de commerce et d'industrie du Morbihan expirant au 31 décembre 2021, l'État et la région Bretagne poursuivent leurs échanges afin de définir le positionnement attendu de Lorient dans la stratégie aéroportuaire régionale et son mode d'exploitation.

Enfin, nous soulignons que la région Bretagne est encouragée à intégrer sa stratégie aéroportuaire dans une stratégie régionale de mobilité plus vaste comprenant, de surcroît, des solutions tant au regard des enjeux d'intermodalité que des enjeux environnementaux.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je ne peux que souscrire à la recommandation de la Cour de redéfinir la stratégie aéroportuaire régionale en lien avec l'État. Si les conclusions à tirer de cette redéfinition relèvent principalement de la région Bretagne, elles devront également conduire l'État à adapter sa politique de conventionnement de lignes d'aménagement du territoire. En particulier, si les Assises du transport aérien ont conduit à renouveler l'engagement de l'État en faveur de ces lignes, leur maintien ou leur ouverture devra s'intégrer dans une stratégie multimodale actualisée de transport au niveau régional, dans un souci d'efficacité de la dépense. Celle-ci devra en particulier tenir compte du développement des dessertes ferroviaires et s'appuyer sur une analyse plus détaillée de leur pertinence socio-économique. Enfin, l'engagement du Gouvernement en faveur de la transition écologique invite à réexaminer le soutien public à des infrastructures génératrices de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, outre les dispositifs relevés par la Cour, le soutien de l'État aux aéroports régionaux, dont certains aéroports bretons, passe également par la majoration de la taxe d'aéroport, système qui permet de faire prendre en charge par une péréquation nationale une partie des coûts de sûreté et de sécurité des aéroports qui ne perçoivent pas ou pas assez de taxe d'aéroport pour couvrir ces dépenses. Ce soutien, qui a représenté 3,6 M€ en 2018 au profit des aéroports bretons à l'exception de ceux de Brest et Rennes, constitue une charge fiscale pour l'ensemble du trafic aérien national.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport fait état d'un modèle économique inadapté à son environnement régional et international et insoutenable pour les petits aéroports, dépendants des aides publiques.

Je tiens à vous informer que des transferts de propriétés entre l'État (et notamment le ministère de l'intérieur) et la collectivité territoriale (la région) sont en cours afin de favoriser le développement de l'aéroport de Rennes.

Ces transferts sont prévus par le pacte d'accessibilité de la Bretagne signé le 8 février 2019 entre la préfète de la région Bretagne et le président de la région Bretagne, en présence du Premier ministre. Ce document prévoit dans son engagement n° 11 que « l'État mobilise l'ensemble de ses moyens pour aboutir à un transfert en pleine propriété du foncier nécessaire au projet d'extension de l'aéroport de Rennes Saint-Jacques porté par la région avant le 1^{er} janvier 2021. Le transfert des parcelles fera l'objet, au préalable, de conventions entre l'État et la région fixant les obligations à la charge de la collectivité bénéficiaire ».

Ces transferts sont organisés pour le ministère de l'intérieur et plus particulièrement pour la direction générale de la police nationale, afin de garantir les intérêts des services du RAID installés sur le site et la satisfaction de leurs besoins opérationnels, sans que les mesures nécessaires au développement de l'aéroport de Rennes ne portent préjudice aux intérêts financiers et patrimoniaux du ministère de l'intérieur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE

Ce rapport fait suite au contrôle des comptes des 7 aéroports bretons depuis 2012. Totalisant 2,3 millions de passagers, l'activité des aéroports de Brest, Quimper, Rennes, Dinard (de compétence régionale) et Saint-Brieuc, Lannion et Lorient, a été analysée au regard des enjeux suivants :

- Complémentarité avec les autres modes de transport ;
- Développement économique et attractivité du territoire ;
- Maîtrise de la dépense publique.

La note ci-après répond aux éléments saillants du projet de rapport communiqué à la Région par courrier du 28 octobre 2019 du Premier Président de la Cour des Comptes et ne porte que sur les aéroports de compétence régionale. Cet argumentaire complète la réponse apportée le 2 novembre 2017 au rapport provisoire de la chambre régionale des comptes de Bretagne du 12 septembre 2017, complété dans le rapport définitif de novembre 2018.

I. « En Bretagne, un paysage aéroportuaire particulièrement dense, un coût élevé pour les finances publiques »

Le nombre élevé d'aéroports en Bretagne s'explique par son histoire. En effet l'importance géostratégique de la Bretagne a suscité la construction de plusieurs plateformes dans le contexte de la seconde guerre mondiale (comme Lorient en 1938 ou encore Dinard réalisée par les occupants et encore, Rennes considérablement agrandie entre 1941 et 1942).

La situation péninsulaire et périphérique de la Bretagne constitue également une réalité déterminante. Aussi, la question des déplacements en Bretagne est essentielle pour tous les bretons.nes de sorte que la politique en matière de mobilité, tant de l'État, du Conseil régional que des autres collectivités publiques bretonnes, est très volontariste pour un développement de tous les modes de transport (RN 164, LGV, TER...).

Concernant le transport aérien et depuis le 1^{er} mars 2007 (date du transfert des aéroports régionaux de l'État à la Région en application de la loi du 13 août 2004) et dans la perspective de la desserte prochaine par la LGV, la Région Bretagne a encadré sa volonté de maîtriser les plateformes indispensables aux besoins des territoires :

- *Transfert de l'État à la Région des seuls aéroports totalisant au moins 100 000 pax/an, justifiant ainsi de répondre aux besoins du territoire (C'est la raison pour laquelle Lannion et Morlaix ne figurent pas dans la liste des aéroports régionaux).*
- *Devant le refus des collectivités locales de revendiquer l'autorité aéroportuaire de l'aéroport de Dinard-Pleurtuit, la Région a dû solliciter son transfert pour garantir sa pérennisation, indispensable pour assurer les activités industrielles de SABENA TECHNICS sur le site (600 emplois).*

Dès lors, la Région a développé une stratégie visant à répondre aux besoins des territoires, au moindre coût pour les finances publiques :

- *Gestion des deux plateformes de Brest et Quimper, les plus éloignées à l'Ouest de la Bretagne (les activités civiles de l'aéroport de Lorient demeurant sous le contrôle des services de l'État).*
- *Développement de l'offre de l'aéroport de Brest, notamment par davantage de connexions aux hubs nationaux et internationaux.*
- *Solidarité économique entre les aéroports de Brest et Quimper, confiés en 2017 à un même opérateur concessionnaire.*
- *Gestion conjointe des aéroports de Rennes et Dinard dans un contrat de concession unique depuis 2009, permettant de résorber les déficits d'exploitation de l'aéroport de Dinard par les excédents dégagés par la plateforme rennaise.*
- *Contractualisation de l'exploitation de l'aéroport de Rennes intégrant une baisse des trafics après la mise en service de l'aéroport de Notre Dame des Landes prévue en 2017.*

II. « Un environnement en pleine mutation, une reconfiguration à engager »

La stratégie aéroportuaire régionale s'inscrit nécessairement en cohérence avec les décisions de l'État. Ainsi, le projet de construction d'un aéroport international à Notre-Dame-des Landes a-t-il été soutenu financièrement par les collectivités bretonnes au sein du syndicat mixte pour l'aéroport de Notre-Dame des Landes. L'abandon de ce projet conduit à réinterroger l'ensemble des politiques régionales en matière de mobilité, sans d'ailleurs qu'un consensus dans ce domaine entre tous les territoires de Bretagne soit facilement acquis.

Le « Pacte d'accessibilité et de mobilité de la Bretagne » signé le 8 février 2019 par le Premier Ministre et le Président du Conseil régional, témoigne de la volonté d'une convergence entre les politiques de l'État et des collectivités bretonnes en matière de mobilité et de transport, après l'arrêt du projet de construction de l'aéroport du Grand Ouest.

En matière de transport aérien, des causes exogènes (en matière d'environnement, de réglementation européenne et de stratégies des compagnies aériennes notamment) modifient les conditions d'exploitation des aéroports.

Sans nier l'impact de ces données de contexte, bien qu'encore difficilement mesurables, deux décisions récentes de l'État nécessitent de revisiter la stratégie aéroportuaire du Conseil régional de Bretagne :

1°) L'abandon du projet de construction de l'aéroport de Notre-Dame des Landes en janvier 2018 et la saturation de la plateforme nantaise oblige à permettre le développement du trafic de l'aéroport de Rennes :

- Une révision du « Plan de composition générale » (PCG) de la plateforme a été engagée dès 2017. La préfiguration du PCG a permis d'engager des concertations, tant avec les services de l'État, qu'avec Rennes Métropole et les communes voisines de l'aéroport. Ces concertations se poursuivent encore fin 2019.*
- Le PCG prévoit des aménagements pour permettre de porter le trafic de la plateforme de 860 000 PAX en 2018 à 2 millions en 2035. Les investissements seront réalisés en fonction de la progression des trafics effectivement constatée.*
- Alors que le nouveau PCG prévoit une desserte de l'aéroport par un transport en commun en site propre, la connexion directe et très cadencée, de l'aérogare au centre de Rennes par bus (dans l'attente du métro mi 2020) a été organisée dès l'été 2018.*
- Plus de 7 ha de terrain, propriété de l'État, seront cédés à la Région dans le cadre de la loi de finance 2020, pour permettre l'extension des infrastructures aéroportuaires conformément au nouveau PCG de l'aéroport. Ces cessions ont été précédées de conventions négociées, courant 2019, avec les services de l'État maintenus sur le site.*
- Les récentes décisions d'Air France et de ses filiales de réduire les vols domestiques intérieurs sont déjà perceptibles par une stagnation des trafics de l'aéroport de Rennes en 2019 et des baisses prévisibles en 2020. L'exploitant et la Région Bretagne se sont engagés à améliorer l'attractivité de l'aéroport pour les compagnies (dans un*

contexte inter-régional très concurrentiel) et maintenir ainsi une offre conforme aux besoins des bretons.nes.

- *Le contrat de concession confié à la société pour l'exploitation des aéroports de Rennes et Dinard (SEARD) arrive à échéance fin 2024. Les travaux de réfection de la piste, prévus au contrat de concession, seront réalisés en mars 2020 compris l'élargissement des raquettes de retournement pour permettre l'accueil de plus gros porteurs. La chambre régionale des comptes de Bretagne a relevé à juste titre que le contrat, négocié dans la perspective de la mise en service en 2017 de l'aéroport du Grand Ouest est peu favorable pour le concédant au portage des investissements par la concession. Dans la perspective des travaux nécessaires au développement de la plateforme, des adaptations du contrat font actuellement l'objet de négociations avec les actionnaires de la SEARD (CCI 35 et Vinci Airport). Dans l'hypothèse où ses négociations ne pourraient aboutir, la Région pourrait revoir le terme du contrat ou assumer la réalisation de ces investissements en maîtrise d'ouvrage.*
- *Enfin, l'activité commerciale développée sur la plateforme de Dinard permet de maintenir des services aéronautiques indispensables aux activités industrielles de maintenance avionique de Sabena Technics. Toutefois, le déficit d'exploitation est compensé par les excédents dégagés par la plateforme rennaise, mais grève les résultats de la concession confiée à la SEARD et limite ses capacités d'investissement.*
- *Le Sous-préfet de Saint Malo a pris l'initiative, avec la Région, de mobiliser les élus des EPCI situés à proximité de l'aéroport de Dinard, pour soutenir le développement de la plateforme. Reprenant l'essentiel des recommandations de la chambre régionale des comptes de Bretagne dans son rapport de 2017, un plan d'actions est décliné comme suit :*
 - *Création de la « destination touristique Saint-Malo – Baie du Mont Saint-Michel » par les 2 régions qui invite à changer le nom de l'aéroport de « Dinard-Pleurduit » pour renforcer son attractivité auprès des compagnies aériennes.*
 - *Développement de nouveaux flux, avec le soutien d'une structure de financement des lignes aériennes portées par les collectivités publiques pour permettre le lancement de nouvelles lignes, dans les limites des obligations réglementaires. Des retombées sur l'activité touristique du secteur sont attendues.*

- *L'ouverture d'une liaison en transport en commun, actuellement inexistante, entre l'aéroport de Dinard, la gare SNCF de Saint-Malo et le Mont Saint-Michel, sujet pointé par la chambre régionale des comptes de Bretagne lors du contrôle de la politique aéroportuaire de la Région en 2017.*

2°) La volonté de l'État de se retirer de l'exploitation commerciale de l'aéroport militaire de Lorient-Lann Bihoué s'est traduite par une proposition de transfert de gestion à la Région des activités civiles de l'aéroport. Dès lors, cette proposition conduit la Région à s'interroger sur la complémentarité de l'offre de transports aériens et la viabilité économique de deux plateformes proches : Lorient et Quimper.

La liaison sous obligation de service public entre Quimper et Paris (Orly), prévue au « Pacte d'accessibilité et de mobilité de la Bretagne » avec le soutien de l'État, a été mise en service le 25 novembre. De la fréquentation de la ligne dépendra la pérennisation de l'aéroport de quimper, les autres trafics étant marginaux. Le titulaire (Chalair) prévoit une augmentation des trafics au cours des quatre années du contrat. Toutefois, une clause contractuelle, libératrice des deux parties, a été prévue si le trafic annuel est inférieur à 60 000 passagers.

Le trafic de la plateforme de Lorient repose aussi essentiellement sur la liaison triangulaire assurée par Air France entre Lorient-Paris (CDG) et Lyon. Les évolutions récentes de la stratégie d'Air France et de ses filiales pourrait compromettre à plus ou moins long terme la pérennisation de cette ligne et donc l'activité commerciale de cet aéroport militaire.

En conséquence, la Région pose des conditions à une éventuelle prise de gestion des activités civiles de l'aéroport de Lorient :

- *Les résultats de la liaison entre les aéroports de Quimper et de Paris (Orly), sous obligation de service public, permettront de vérifier la nécessité de pérenniser une plateforme en Cornouaille. Un trafic insuffisant conduirait la Région à cesser toute activité commerciale sur l'aéroport, sans être accusée de privilégier une autre plateforme.*
- *Des garanties sur la poursuite de l'exploitation de la liaison triangulaire entre Lorient, Paris (CDG) et Lyon, opérée par Air France sont indispensables pour envisager l'avenir de l'aéroport.*
- *Le modèle économique de l'actuelle concession, très déficitaire, devra être conforté avant le transfert de gestion des activités civiles de l'aéroport de Lorient à la Région. Or, les études prospectives sur le devenir de l'aéroport, réalisées en 2018 conjointement par la Région et la DGAC, ont mis en évidence un déséquilibre entre des charges*

d'exploitation trop élevées et des recettes qui devront être augmentées par de nouveaux trafics. Ainsi, la péréquation des charges avec le ministère des Armées devra être négociée et des garanties apportées sur un niveau de service du contrôle aérien suffisant pour permettre le développement commercial de la plateforme.

- *Enfin, le règlement définitif du différend financier persistant entre les services de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) et le concessionnaire est indispensable pour assainir les comptes de la concession et améliorer la situation financière du concessionnaire.*

III. Conclusions et recommandations :

La Cour des comptes termine son rapport par la recommandation suivante :

« Élaborer une stratégie économiquement soutenable, en clarifiant les enjeux de desserte et d'aménagement du territoire, en mettant ces enjeux en perspective avec leurs impacts financiers et environnementaux, et en les intégrant dans un schéma régional de complémentarité des différents modes de transport ».

Le « Pacte d'accessibilité et de mobilité de la Bretagne » signé le 8 février 2019 par le Premier Ministre et le Président du Conseil régional, constitue la structure de la stratégie régionale aéroportuaire, élaborée dans un dialogue avec l'État. Cette stratégie repose sur la volonté d'assurer la desserte multimodale du territoire à un coût supportable pour les collectivités publiques.

Si le contexte a évolué depuis 2017 (arrêt du projet de l'aéroport du Grand Ouest, desserte ferroviaire améliorée par l'arrivée de la LGV, nouvelles stratégies des compagnies aériennes...) l'impact sur le transport aérien de l'offre TGV, dans la partie la plus occidentale de la Bretagne, est encore difficilement mesurable. La liaison sous OSP entre Quimper et Paris (Orly) permettra de quantifier la demande et de confirmer ou non la pérennisation de la plateforme. Un délai de plusieurs mois d'un service fiable sera néanmoins nécessaire.

Sous réserve que les conditions d'une prise de gestion des activités commerciales de l'aéroport militaire de Lorient soient réunies, la Région pourrait construire des complémentarités entre les différents modes de transport, compris aérien, et des mutualisations dans l'exploitation des plateformes. Sur cette question également, quelques mois seront nécessaires pour réunir les conditions indispensables à une gestion économiquement soutenable de l'aéroport civil de Lorient.

Ainsi, la stratégie aéroportuaire qui sera proposée à l'Assemblée régionale, dès le début de la prochaine mandature, reposera sur :

- *Le confortement de l'aéroport de Brest pour une meilleure connectivité aux hubs nationaux et internationaux, l'exploitation de la plateforme étant à l'équilibre économique y compris le portage des investissements.*
- *Le développement de la plateforme rennaise, pour répondre à l'arrêt du projet d'un aéroport du Grand et Ouest et dans le contexte d'une saturation de l'aéroport de Nantes, nécessitera la réalisation d'investissements importants. La Région devra créer les conditions d'un portage de ces investissements sur le long terme, dans un cadre concessif renouvelé et au moindre coût pour les collectivités publiques.*

L'offre en transport aérien depuis la Bretagne reposera donc principalement sur les deux plateformes de Brest et Rennes, qui représentent déjà 90 % du trafic. La pérennisation des petites plateformes (Dinard, Quimper et Lorient) sera fonction des contextes locaux :

- *La question du maintien de l'aéroport de Dinard ne se pose pas, en raison de l'importance des activités industrielles (lesquelles pourront être développées compte tenu de l'« effet cluster », du foncier disponible sur la plateforme et sous réserve de la poursuite d'une activité commerciale).*
- *Concernant l'Ouest de la Bretagne, il s'agira de répondre aux besoins du territoire en transport aérien, dès lors que la pertinence d'un service de proximité sera avérée par des niveaux de trafics suffisants et que la stratégie des compagnies aériennes permette encore de répondre à la demande.*

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
DÉPARTEMENTAL DES CÔTES-D'ARMOR, PRÉSIDENT DU
SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT DE LANNION – CÔTE DE
GRANIT ET DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE
L'AÉROPORT DE SAINT-BRIEUC ARMOR**

Nous souhaitons apporter les observations suivantes concernant les aéroports de Lannion et de St Brieuc cités à plusieurs reprises dans le chapitre.

Il est indiqué dans le rapport que « pour les deux aéroports des Côtes d'Armor, Lannion et Saint-Brieuc, les complémentarités nécessaires n'ont pas été trouvées. Bien que situés à 70 km l'un de l'autre, ils n'ont mis en œuvre aucune stratégie commune à l'exception de mutualisation très limitées des moyens humains et techniques ».

Nous soulignons l'effort important de réorganisation effectué par l'aéroport de Lannion dont les effectifs sont passés de 19 postes à 7 postes entre 2018 et 2019 compte tenu de l'arrêt du trafic de la ligne régulière commerciale sur l'aéroport de Lannion intervenu en mars 2018.

Nous rappelons, ainsi que vous l'indiquez du rapport, qu'en concertation avec les deux syndicats mixtes aéroportuaires, le Département et les deux agglomérations de Lannion et de Saint-Brieuc ont engagé une étude afin d'évaluer les synergies de gestion entre les deux plateformes.

L'objectif recherché est de proposer un nouveau modèle de gestion aéroportuaire qui prenne en compte les évolutions de trafic, les nouveaux usages et permette de déployer des synergies de gestion et d'exploitation entre les deux aéroports.

Cette nouvelle organisation doit permettre d'améliorer le modèle économique des deux plateformes notamment par :

- *le développement de la complémentarité entre les deux aéroports ;*
- *l'optimisation des charges d'exploitation par la mise en commun des moyens ;*
- *une réflexion sur la gouvernance des deux aéroports.*

L'étude qui comporte une tranche ferme et une tranche conditionnelle devrait être achevée en septembre 2020.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LANNION-TRÉGOR COMMUNAUTÉ

Nous souhaitons apporter les observations suivantes concernant l'aéroport de Lannion cité à plusieurs reprises dans le chapitre.

Il est indiqué dans le rapport que « pour les 2 aéroports des Côtes d'Armor, Lannion et Saint-Brieuc, les complémentarités nécessaires n'ont pas été trouvées. Bien que situés à 70 km l'un de l'autre, ils n'ont mis en œuvre aucune stratégie commune à l'exception de mutualisation très limitées des moyens humains et techniques ».

Nous soulignons l'effort important de réorganisation effectué par l'aéroport de Lannion dont les effectifs sont passés de 19 postes à 7 postes entre 2018 et 2019 compte tenu de l'arrêt du trafic de la ligne régulière commerciale sur l'aéroport intervenu en mars 2018.

Nous rappelons, ainsi que vous l'indiquez dans le rapport, qu'en concertation avec les deux syndicats mixtes aéroportuaires, le Département, l'agglomération de Saint-Brieuc et Lannion-Trégor Communauté ont engagé une étude afin d'évaluer les synergies de gestion entre les deux plateformes.

L'objectif recherché est de proposer un nouveau modèle de gestion aéroportuaire qui prenne en compte les évolutions de trafic, les nouveaux usages et permette de déployer des synergies de gestion et d'exploitation entre les deux aéroports.

Cette nouvelle organisation doit permettre d'améliorer le modèle économique des deux plateformes notamment par :

- Le développement de la complémentarité entre les deux aéroports.*
- L'optimisation des charges d'exploitation par la mise en commun des moyens.*
- Une réflexion sur la gouvernance des deux aéroports.*

L'étude qui comporte une tranche ferme et une tranche conditionnelle devrait être achevée en septembre 2020.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE MÉTROPOLITAINE DE BRETAGNE OUEST

Cette notification m'a été faite en tant que président de la Chambre de Commerce et d'Industrie métropolitaine Bretagne ouest (CCIMBO), le projet de chapitre considérant que cette dernière gère les aéroports de Brest et de Quimper depuis 2017. Tel n'est pas le cas puisque l'aéroport Brest Bretagne est géré par la société Aéroports de Bretagne Ouest (ABO), dans laquelle la CCI détient une part majoritaire, et que l'aéroport de Quimper Bretagne est géré par la société Aéroport de Cornouaille (ADC) dont ABO détient 96 % du capital social.

L'aéroport de Brest était géré par la CCI jusqu'au 31/12/2016 et je suis donc en mesure d'apporter, pour cet aéroport, des éléments d'éclairage sur la période 2012-2016 en tant que président de la CCI et depuis 2017 en tant que président de la société ABO. La vision concernant l'aéroport de Quimper est plus récente puisque jusqu'au 1^{er} janvier 2017, cet aéroport était géré par Vinci.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les investissements réalisés par la société ABO ne font l'objet d'aucune subvention.

Le projet de rapport fait état des difficultés rencontrées par les liaisons vers Orly au départ des aéroports de Lorient, Lannion et Quimper. Le redémarrage de la ligne Quimper-Orly va intervenir fin novembre avec un premier objectif d'atteindre le trafic de 2018. Si les premiers retours sont encourageants, la clef de la réussite sera comme vous l'indiquez la régularité.

Une desserte rapide des villes du Finistère vers Paris est indispensable pour éviter un déclassement du territoire et la fuite des talents, phénomènes déjà observés à travers la démographie du département du Finistère et les choix récents d'investissements d'entreprises privilégiant celui de l'Ille-et-Vilaine dans les secteurs traditionnels (agro-alimentaire) et d'avenir (cybersécurité). C'est en ce sens que les acteurs finistériens demandent une liaison en train vers Paris en 3 heures et que, dans l'attente, l'avion est la solution pour que le département du Finistère reste dans la compétition et offre un avenir à ses habitants. Le soutien des collectivités à l'avion se comprend dans cet objectif et dans cette temporalité. Je ne partage donc pas l'idée que la stratégie des collectivités soit obsolète et pas adaptée aux enjeux. La configuration de la Bretagne avec une capitale régionale plus proche de Paris en temps qu'elle ne l'est des villes de Brest et de Quimper vient montrer les risques réels d'une fracture territoriale.

Indépendamment de la comparaison des deux modes de transport sur le thème du confort qui rapporte à la perception différenciée de chacun, la lecture comparative du coût des dessertes (train/avion) doit être complétée de la vision d'aménagement du territoire, du coût environnemental allant au-delà du seul CO₂ (biodiversité, nuisances sonores, artificialisation d'espaces et impacts sur les terres agricoles, impacts sur les paysages...) et des potentiels de développements touristiques qu'ouvre l'avion pour une destination comme Quimper.

Je souscris pleinement à l'analyse que la structuration du réseau mondial se fait à partir des grands hubs et, en ce sens, à la nécessité impérieuse pour l'Aéroport Brest Bretagne d'être connecté de façon solide aux grands hubs internationaux (Paris et Amsterdam à date) et demain Francfort.

À ce sujet, il faut rappeler l'engagement n° 9 du Pacte d'accessibilité et de la mobilité pour la Bretagne signé en février 2019 entre l'État et le Conseil régional de Bretagne qui vient dire que « L'État apportera son soutien au développement de nouvelles liaisons commerciales vers des hubs internationaux et plus particulièrement entre Brest et Amsterdam ».

Le développement des bases dans les grands aéroports régionaux et l'augmentation des vols points à points en Europe pourraient mériter une analyse complémentaire dans le sens où cette évolution offre aussi des perspectives aux aéroports finistériens.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE D'ILLE-ET-VILAINE**

Le rapport transmis concernant la desserte de l'aéroport de la Bretagne appelle de notre part les remarques suivantes relatives au chapitre destiné aux aéroports de Rennes et Dinard.

Il nous paraît important de revenir sur le contexte de la création de la société d'exploitation des aéroports de Rennes et Dinard (SEARD) et notamment concernant les prêts et comptes courants consentis par les deux actionnaires.

Le groupement constitué CCI et Vinci s'est vu attribuer la délégation de service public pour la gestion de ses aéroports en 2010. Dans le cadre de la création de la société d'exploitation les actionnaires ont convenu d'apporter d'une part un prêt, et d'autre part des sommes en compte courant au-delà du faible capital social, afin de constituer un fonds de roulement nécessaire au bon fonctionnement de l'aéroport. Celui-ci a été évalué en tenant compte des charges et investissements à réaliser sur les premières années du contrat.

Le nouveau contexte de la 2^{ème} partie des années 2010 a permis aux actionnaires de la SEARD de mettre un terme à ces dispositifs financiers. Ainsi, le Conseil stratégique de la SEARD a pris la décision de rembourser les prêts et comptes courants aux actionnaires.

Ce nouveau contexte, le développement de l'activité et la bonne gestion des deux plateformes ont permis aussi d'améliorer la situation financière de la société. Ce qui permet aujourd'hui d'envisager la prise en charge de nouveaux investissements non prévus en l'état au contrat, sans sollicitation nouvelle de la Région.

Cette nouvelle perspective fait objet de discussions aujourd'hui avec le délégant.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE DU MORBIHAN**

J'ai pris connaissance de votre rapport avec intérêt et attention en tant que président de la CCI du Morbihan, gestionnaire de l'aéroport de Lorient Bretagne Sud.

Je suis très heureux à ce titre de pouvoir vous faire part de mes observations sur ce chapitre.

Tout d'abord, l'originalité de la situation de cet aéroport ne vous a pas échappé en ce qu'il est resté propriété de l'État, autorité concédante, contrairement aux autres plates-formes régionales, et plus particulièrement du ministère de la défense, qui a d'ailleurs renforcé sa présence ces dernières années. Comme vous le relevez, cette situation nous permet de partager certaines charges d'exploitation, ce qui en fait un outil moins coûteux que d'autres : à titre indicatif, le coût du déficit de l'aéroport de Lorient est équivalent à sa contribution au budget de la Défense (BAN) chaque année. J'ajoute qu'elle fait que la question de la pérennité de l'infrastructure ne se pose pas : l'enjeu est bien ici de valoriser le potentiel d'une plate-forme dont la zone de chalandise comprend 900 000 habitants à moins d'une heure.

Nous partageons globalement votre conclusion et vos recommandations, qui rejoignent la réflexion et les actions que la CCI du Morbihan mène depuis le début de ma présidence fin 2016, étant précisé qu'un audit de nos comptes par la DGAC en 2017 a montré une bonne et saine gestion, et qu'une étude de développement commercial financée par le conseil régional a confirmé un potentiel de trafic intéressant.

Notre stratégie aéroportuaire pour Lorient et son territoire peut se résumer en 5 axes :

- *Arrêter les aides à certaines compagnies aériennes.*
- *Étudier des lignes sans OSP, que nous jugeons trop coûteuses pour le réseau des CCI et les collectivités pour un aéroport de moins de 200 000 passagers.*
- *Développer la complémentarité multimodale avec le TGV et la route.*
- *Apporter de nouvelles lignes pour contribuer au développement économique et touristique du territoire.*
- *S'insérer dans une logique « régionale » au sein du pacte de mobilité.*

S'agissant des compagnies à bas coûts, nous avons mis fin en 2018 à notre partenariat avec Ryanair après 3 ans, au vu des exigences et de l'attitude de la compagnie, et de son modèle économique qui fait porter l'essentiel du risque et des charges sur les collectivités. Nous ne voulons ni ne pouvons supporter le niveau de subvention attendu.

Jusque fin 2013, date du retrait du financement majoritaire par l'État, cette expérience a été très positive, le trafic passant de 10 000 à 50 000 passagers et contribuant à créer un vrai courant d'affaires entre la Bretagne Sud et la région Rhône-Alpes. En 2014/2015, la forte baisse du montant de l'aide (de l'ordre de 900 K€ par an) a conduit à une dégradation du service telle que le trafic s'est effondré à moins de 20 000 passagers, et in fine à la dénonciation du contrat fin 2014, précipitée par le retrait du conseil départemental du fait de la loi NOTRe.

La relance par 2 fois de cette OSP fut un échec. Une première fois en 2016 par l'abandon du prétendant en fin de procédure, et une seconde fois en 2017 du fait du coût exorbitant (1,8 M€) demandé pour opérer la ligne.

Parallèlement, nous avons subi une forte dégradation de la qualité de service sur la liaison Lorient-Paris-Orly : appareils moins performants, multiplication des pannes et annulations, diminution de la fréquence... Nous avons donc étudié le lancement de 2 nouvelles lignes en 2018 et nous sommes battus avec l'aide du monde politique et des milieux économiques pour les obtenir : Roissy en substitution d'Orly, et Lyon (sans OSP), donc sans aucun financement. Ces 2 lignes opérées par Air France à l'aide d'appareils performants permettent de désenclaver notre territoire et rencontrent leur public tant sur la destination France que sur l'international car nous dépasserons les 100 000 passagers en 2019, avec d'excellents taux de remplissage. Le constat que nous faisons à ce jour sur ces lignes est que les correspondances sont certes orientées vers la France (37 %), mais aussi significativement vers l'Europe (32 %), l'Asie/Afrique/Océanie (22 %), et l'Amérique (9 %), signe d'une vraie ouverture à l'international.

Nous disposons par ailleurs d'une petite ligne vers Toulouse. Nous étudions actuellement Marseille et Londres. Le développement de l'aviation d'affaire est en cours également et réponds à une attente des dirigeants bretons. Notre ambition est de porter notre aéroport vers les 150 000 passagers d'ici 3 ans et à 200 000 passagers d'ici 6 ans, seuil qui doit permettre d'équilibrer l'exploitation. La saturation de l'aéroport de Nantes est vue comme plutôt favorable à notre développement.

L'aéroport de Lorient est un outil au service du développement économique et touristique du territoire, et veut opérer en complémentarité multimodale avec le TGV et la route. Le TGV Lorient- Paris à 3h est une donnée nouvelle à laquelle nous nous sommes adaptés. La route à 2 × 2 voies vers Nantes, Rennes et Brest facilite l'accès à notre plate-forme tout autant qu'elle peut inciter notre bassin de clientèle à aller vers d'autres aéroports... Notre optique est d'apporter un service de qualité et de proximité en restant à l'écoute des besoins concrets du territoire, notamment en renforçant la desserte de la ville centre, tout en limitant la contribution des collectivités locales. Notre défi reste de développer une offre plus diversifiée.

Un autre objectif que nous portons depuis 3 ans est de figurer dans le pacte de mobilité de la Bretagne souhaité par le Président du conseil régional. L'abandon du projet à Notre-Dame-des-Landes a été, je crois, l'occasion d'une prise de conscience du fait que Lorient n'était en pratique pas pris en compte dans la politique régionale, alors même qu'un niveau d'aide conséquent est dispensé à ce titre. Un adossement au conseil régional permettrait à mon sens de faire de Lorient un outil rentable d'ici la fin de la prochaine décennie pour peu qu'une stratégie régionale basée sur l'équité entre les plates-formes aéroportuaires et sur l'économie globale de ressource publique soit mise en œuvre. Nous sommes donc en attente de cette dynamique régionale, voire nationale pour atteindre un équilibre économique avec un trafic très inférieur aux 1 à 1,2 millions de passagers/an évoqués dans le projet de rapport : pour l'avoir atteint il y a une dizaine d'années de façon hélas éphémère, nous estimons, compte-tenu de la politique mise en place (absence d'OSP et de financement de compagnies) que notre point mort est en chiffres d'affaires autour de 2,5 M€, ce qui est loin d'être inatteignable si l'on peut combiner la mutualisation des infrastructures avec la base aéronavale, la présence pérenne de compagnies sérieuses, et un nombre de passagers significatif.

En résumé, s'il n'est pas contestable que le réseau aérien mondial se structure autour de grands hubs, nous croyons à Lorient, au cœur de la Bretagne Sud, à 130 km de Brest, à 160 km de Rennes et à 170 km de Nantes, à la pertinence de notre aéroport en complément d'un TGV qui ne répond pas à tous les besoins (l'exemple de la ligne Lorient – Lyon est frappant à cet égard), et de la route. La préoccupation du désenclavement reste existentielle en Bretagne, et de nombreuses entreprises utilisent l'aéroport de Quimperlé à Vannes. Imaginer la Bretagne Sud sans l'aéroport de Lorient, c'est imaginer une limitation des échanges et des opportunités économiques et touristiques, un renforcement de la saturation routière, et une diminution de l'attractivité globale du territoire pour les entreprises. Nous nous battons pour que cela n'arrive pas, en espérant un soutien minimal mais effectif des collectivités, par exemple pour rénover l'aéroport. Ce soutien se situe aujourd'hui à un niveau modeste (180 000 €/an sur 3 ans) au regard de notre apport à la desserte de ce que vous qualifiez « d'un environnement naturel et historique exceptionnel » : la destination Bretagne est effectivement hautement touristique, elle mérite d'être reliée à un hub international permettant l'accessibilité aux outils économiques du territoire.

Pour conclure, nos objectifs tels que je viens de les exposer correspondent en tous points à ceux de l'État et des collectivités locales dans une volonté ferme d'agir en complémentarité avec les autres modes de transports, en cohérence avec les autres aéroports de Bretagne, et en

limitant les impacts financiers. Le marché est en progression constante, Lorient est une place de choix pour devenir un acteur important et complémentaire dans le dispositif breton. Nous sommes favorables, comme vous le préconisez dans le rapport, à l'élaboration d'une stratégie aéroportuaire régionale soutenable, ainsi qu'à une étude d'impact sur le développement économique et touristique des aéroports bretons.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION AÉROPORTUAIRE RENNES DINARD BRETAGNE

À titre liminaire, je tiens à rappeler que la SEARD attache une importance toute particulière au strict respect de ses obligations contractuelles et au maintien de relations partenariales toujours constructives avec la Région Bretagne.

La SEARD a pleinement conscience du caractère stratégique de ces deux infrastructures au service du développement économique et touristique du territoire, notamment du fait de sa situation au cœur d'une zone de population de plus de trois millions d'habitants et à proximité de sites touristiques incontournables.

C'est notamment pour cette raison que, grâce à une ambitieuse stratégie de développement de la SEARD, le réseau des vols s'est très largement étendu à un rythme soutenu depuis l'entrée en vigueur de la délégation de service public en 2010.

Ces trois dernières années, le trafic sur la plateforme rennaise a augmenté de 31 %, quatre nouvelles compagnies aériennes sont arrivées et dix-sept dessertes ont été ouvertes.

Au final, 32 destinations sont desservies en direct au départ de Rennes et de Dinard, plus de 70 destinations sont accessibles en moins de 4 heures de vol et 120 destinations sont proposées dans le monde entier.

Par les dessertes qu'ils proposent, ces deux aéroports rendent la région Bretagne accessible et permettent à ses habitants et aux entreprises d'être connectés au monde entier.

Le dynamisme des deux aéroports, insufflé par la SEARD permet également de contribuer à l'économie et l'emploi régional.

Selon une étude réalisée en 2017 par un cabinet indépendant, leur activité génère plus de 400 millions d'euros de retombées économiques et plus de 7 500 emplois.

Plus concrètement, vous notez dans votre projet de rapport, au sujet de l'aéroport de Dinard, que « l'exploitation de cette plateforme reste indispensable à la poursuite de l'activité des entreprises industrielles implantées sur son terrain » et que « la Sabena Technics est en effet la première à bénéficier de la mise à disposition de l'ensemble des moyens aéroportuaires humains et matériels ».

Or, il est important de noter que l'existence de ces moyens n'est due qu'à la présence d'un trafic commercial et d'affaires que la SEARD s'évertue à conserver et développer.

Les efforts et le savoir-faire de la SEARD offrent ainsi au territoire des effets induits positifs, notamment par le maintien sur site d'une entreprise de maintenance aéronautique d'envergure internationale qui emploie « plus de 500 emplois sur le site de Dinard et prévoit 250 embauches dans les trois ans à venir » (selon vos chiffres publiés dans le rapport).

Par ailleurs la SEARD va continuer à s'attacher à développer la vocation touristique de l'aéroport de Dinard en lien avec les collectivités et acteurs locaux du tourisme. Afin d'illustrer cette volonté, plusieurs réunions relatives à la dimension touristique de l'aéroport de Dinard se sont tenues depuis mai 2018, en présence de représentants de la Région Bretagne, de la SEARD et de nombreux acteurs locaux. Elle a permis d'arrêter collectivement plusieurs axes de travail dont la modification de l'appellation de l'aéroport s'adossant à la destination touristique « Saint-Malo – Baie du Mont Saint-Michel ».

Ce dynamisme se traduit aussi par l'obtention, dès 2016, de la certification européenne de sécurité aéroportuaire délivrée par l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA), une première en France pour un groupement d'aéroports.

La SEARD entend inscrire son développement dans une démarche globale de maîtrise et de réduction des impacts environnementaux à travers une politique volontariste qui s'articule autour de 4 objectifs : la réduction des consommations d'énergie, la réduction de l'empreinte carbone, la mise en œuvre de système de management environnement efficace et la protection de la biodiversité.

Cet engagement dans la réduction de l'émission carbone est reconnu par l'ACI (Airport Council International) à travers le programme Airport Carbone Accréditation.

L'aéroport de Rennes est aujourd'hui accrédité au niveau 2 (réduction) et entend obtenir le niveau 3 (optimisation) d'ici 2021.

L'efficacité du système de management de l'environnement de la SEARD est aussi démontrée par l'obtention de la certification ISO 14001 (systèmes de management environnemental) obtenue pour les deux aéroports dès 2013.

Un plan de renouvellement de l'éclairage des parkings avions par des éclairages LEDs vient d'être réalisé. Un autre portant sur les éclairages de piste sera prochainement mis en œuvre. De même, 11 équipements thermiques ont déjà été remplacés par des équipements électriques (soit 25 % du parc).

En France et compte tenu d'une électricité faiblement carbonée, ce remplacement a un effet direct sur notre empreinte carbone, en plus de l'effet sur la qualité de l'air ambiant.

Toutefois, nous ne partageons pas certaines des observations et plus particulièrement celles concernant la supposée rémunération avantageuse du capital au bénéfice des actionnaires de la SEARD.

Il paraît utile de préciser que la mise de fonds des actionnaires ne se limite pas à l'apport en capital social. Il convient a minima de prendre en compte l'ensemble des flux de financement de l'actionnaire, y compris sous forme de prêt actionnaire (3,4 M€ en 2010).

Par ailleurs, il nous semble prématuré de tirer, en cours de délégation, de quelconques conclusions quant à l'équilibre financier de celle-ci ou à la rentabilité pour les actionnaires, notamment en raison des risques qui pèsent sur le concessionnaire tout au long de la délégation. Les résultats et performances passés ne préjugent pas ceux à venir.

Nous contestons également que les actionnaires se rémunèrent à travers un prêt consenti à un taux élevé. En effet, il s'agit de crédits spécifiques permettant de supporter les investissements sur les deux plateformes aéroportuaires pendant 14 ans et 10 mois. Il est utilement rappelé que la SEARD est un délégataire agissant, à ses risques et périls, dans le cadre normal d'une délégation de service public assortie d'une obligation d'investissement annuelle à hauteur de 50 % de l'Excédent Brut d'Exploitation. Il paraît difficile d'envisager toute comparaison avec des taux de crédits communs.

En tout état de cause, le recours à l'emprunt et aux comptes courants d'actionnaires ne dégrade pas l'Excédent Brut d'Exploitation, qui reste le seul indicateur contractuel permettant de calculer la capacité d'investissement de la SEARD.

Ainsi, les relations entre les actionnaires et la SEARD n'ont d'impact négatif ni sur sa capacité d'investissement au titre de la délégation, ni sur la qualité de ses prestations. En témoigne la satisfaction des passagers : mesurée chaque année au travers d'une enquête, elle dépasse systématiquement 90 % depuis 3 ans et figure parmi les niveaux les plus élevés des aéroports du panel.

Au demeurant, il a été décidé de procéder au remboursement anticipé du prêt actionnaire.

Enfin, nous souhaitons rappeler que, suite à son récent contrôle, la chambre régionale des comptes de Bretagne a relevé des points positifs dans son rapport d'observations définitives notifié le 19 juillet 2018, en particulier les performances de la plateforme rennaise, le bon entretien de celle de Dinard, la gestion des ressources humaines, les actions visant à limiter les accidents du travail ou encore la durée cohérente de la délégation au vu des investissements à réaliser.

Elle n'a d'ailleurs formulé qu'une seule recommandation (« développer de façon partenariale la vocation touristique de l'aéroport de Dinard »), déjà intégrée par la SEARD.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORTS DE BRETAGNE OUEST

Cette notification m'a été faite en tant que président de la SAS Aéroports de Bretagne Ouest (ABO) qui est titulaire du contrat pour la gestion de l'aéroport Brest Bretagne. L'aéroport de Quimper est géré par la société Aéroport de Cornouaille (ADC) dont ABO détient 96 % du capital social.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'aéroport de Brest Bretagne a réalisé une augmentation de son trafic de 20 %, apporté aux passagers davantage de connectivité. L'ouverture de la liaison avec le hub d'Amsterdam en 2019 permet l'accès pour le territoire à une offre de destinations qui complète l'offre sur le hub de Charles de Gaulle.

En 2020, Air France souhaite arrêter cette ligne initiée en mars 2019, décision incompréhensible car son taux de remplissage à 76 % est très bon. Le taux de remplissage aurait atteint 85 % en 2020 en régime de croisière. 2 à 3 ans sont nécessaires pour atteindre la stabilité d'une nouvelle route aérienne.

La nécessité pour le Finistère d'être relié à un deuxième hub européen est inscrite au paragraphe 3.1 du pacte d'accessibilité pour la Bretagne.

Air France va pénaliser la liaison Paris Orly/Brest en diminuant l'offre de sièges à Brest et en réduisant la taille des modules, en particulier sur les vols les plus fréquentés (premier vol du matin, dernier vol du soir) en 2020.

De nouveau, il s'agit d'un arbitrage qui nous est défavorable au sein de la compagnie Air France qui est aussi la conséquence de notre éloignement de Paris. Vous avez bien noté qu'Air France a stoppé ses fréquences Paris/Quimper en 2019.

Le Finistère, et l'ouest Breton en particulier, doit apporter à son économie, y compris touristique, le niveau d'accessibilité comparable à celui de l'est Breton.

Il est par conséquent naturel que les collectivités et l'État interviennent pour équilibrer la desserte territoriale essentielle pour son développement économique.

L'excellente implication de tous les acteurs (État, Région, Département, Collectivités) au financement de la ligne Paris/Quimper démontre leur connaissance des besoins du territoire et leur volonté d'agir pour équilibrer l'offre à l'ouest de la Bretagne.

Les acteurs du développement de ce territoire sont conscients que la fracture Est/ouest doit être réduite sans quoi un décrochage démographique et économique encore plus fort interviendrait.

On observe par ailleurs que le train n'apporte pas le service attendu pour être en compétition avec l'avion pour Brest et Quimper. En effet, le temps de trajet reste proche des 4 heures pour Paris.

Sur le plan environnemental, ABO est résolument engagé dans le programme de l'Airports Council International (ACI), l'Airport Carbon Accreditation (ACA) et a signé l'engagement au programme de l'ACI « net-zéro carbon emissions for 2050 ». Les compagnies aériennes sont aussi engagées dans des programmes de réduction de leurs impacts de CO₂, rappelons au passage que la consommation de carburant par passager de l'aérien est d'environ 2,5 litres pour 100 km parcourus.

L'aéroport de Brest assure par son développement un service à la population sans intervention financière des collectivités. Ce qui est remarquable pour cette taille d'aéroport, ABO assure l'équilibre économique, le développement de la connectivité et l'amélioration de l'expérience passagers bien que pénalisé par les déficits de sa filiale qui gère l'aéroport de Quimper.

Notre éloignement par rapport à Nantes crée pourtant une distorsion de concurrence naturelle dans nos propositions vers les compagnies aériennes. Nous avons 600 kms supplémentaires de trajet à considérer et des prix de transport pour les passagers identiques voire plus faibles.

Notre stratégie proposée au Conseil Régional de Bretagne en 2016 reste la même pour les années à venir : développer des transversales en France et des liaisons avec des hubs ainsi que les capitales européennes.

Nous sommes convaincus que la stratégie aéroportuaire doit prendre en compte les enjeux de dessertes et d'aménagement des territoires et en particulier la fracture Est/Ouest breton.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT DE CORNOUAILLE

Cette notification m'a été faite en tant que président de la SAS Aéroport de Cornouaille (ADC), titulaire d'un contrat de délégation de service public de la Région Bretagne depuis le 1^{er} janvier 2017. ADC est la filiale à 96 % de la SAS Aéroports de Bretagne Ouest (ABO) qui gère l'aéroport Brest Bretagne, 4 % de son capital sont détenus par Quimper Bretagne Occidentale.

La gouvernance proposée par notre groupement est originale et adaptée aux besoins de dessertes aériennes du territoire de l'Ouest Breton.

Le TGV n'a pas encore les avantages d'un trajet de moins de 3 heures vers Paris et son impact sur le trafic aérien reste faible.

En revanche, Air France sous la pression d'un besoin de rentabilité accru a depuis 2015 mis en place sur le vol Paris/Quimper un module avion ATR72-600. Depuis, cet appareil a connu des problèmes de maintenance récurrents et Air France n'a pas trouvé de remède à son manque de pilotes et personnels navigants qualifiés pour cet appareil.

Après trois ans d'exploitation de la ligne dans des conditions inacceptables pour les passagers (annulations à chaud et retards fréquents), Air France a fini par stopper la ligne en octobre 2019 faute de solutions fiables.

La fréquentation de la ligne depuis 3 ans est par conséquent en baisse et l'arrêt de la ligne en octobre 2019 a précipité cette chute.

Le Conseil Régional de Bretagne a ainsi, dès connaissance des intentions d'Air France, investi pour la mise en place d'une ligne d'aménagement du territoire pour Quimper/Paris,

La compagnie Chalair Air retenue, la ligne est de nouveau ouverte aux passagers depuis le 25 novembre. L'ensemble des collectivités et l'État s'est fortement mobilisé pour obtenir le rétablissement de cette liaison, preuve que cette desserte est indispensable à l'économie et au tourisme de ce territoire.

Le TGV ne propose pas la même offre que la ligne aérienne Paris/Quimper car son temps de trajet reste proche des 4 heures.

Nous ne souhaitons pas un déclassement de nos territoires face à la naturelle croissance démographique et économique de l'Est Breton, et l'aéroport de Quimper est un outil indispensable pour la liaison de l'Ouest Breton avec Paris.

L'aéroport de Brest propose aux passagers d'autres services et liaisons ; Paris est indispensable au territoire de Quimper qui regroupe environ 400 000 habitants. Nous sommes en France quelques territoires dans ce contexte.

Ce service aux passagers et au territoire a un coût car ADC a une économie déficitaire qui réduit ses possibilités de développement et ceux de sa maison mère ABO qui soutient financièrement sa filiale. En 2019, ADC a dû faire face à trois mois sans chiffre d'affaire consécutif à l'arrêt de la ligne vers Paris ; ce qui est un vrai bouleversement de ses fondamentaux. Nous observons que le montage juridique proposé pour Brest-Quimper à la vertu de minimiser les interventions des collectivités aux grands équilibres.

Une stratégie aéroportuaire soutenable doit prendre en compte les besoins du territoire de Cornouaille et des habitants de ce territoire, il en va de la survie à terme de son économie.

2

Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles

PRÉSENTATION

La restauration collective est l'un des plus anciens services publics locaux, ce qui constitue une spécificité française. De caractère facultatif, elle est proposée par les communes et leurs établissements publics à diverses catégories d'usagers dont les plus nombreux sont les élèves des écoles du premier degré et les enfants en bas âge. Peuvent aussi en bénéficier les personnes âgées ou handicapées, à travers notamment le portage de repas à domicile, ainsi que les agents communaux. En 2017, les collectivités du bloc communal ont servi environ 720 millions de repas¹⁸⁵.

D'importantes obligations s'imposent aux gestionnaires. Ils doivent garantir l'accessibilité du service, la qualité et la variété des repas, l'hygiène et la sécurité alimentaires. S'y ajoutent de nouvelles exigences en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation à la santé et de transition écologique, qui viennent accroître le poids financier déjà lourd de ce service public dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense.

Douze chambres régionales des comptes ont contribué à cette enquête en contrôlant la gestion de la restauration collective assurée par 80 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Hors établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées. Estimation pour l'année 2017, à partir des données de la Caisse nationale d'allocations familiales pour la petite enfance et pour les élèves du premier degré, sur la base d'une fréquentation quotidienne de 58 %, et de l'institut d'études privé Xerfi pour le service du portage à domicile. Le nombre de repas des agents territoriaux n'a pu être estimé.

¹⁸⁶ Écoles primaires, petite enfance, personnes âgées, personnels administratifs.

Ces travaux révèlent que le service public de la restauration collective, soumis à de nombreuses contraintes de production et de gestion (I), constitue une charge financière importante mais souvent mal appréhendée par les collectivités locales (II). Il fait désormais l'objet des attentes de différentes politiques nationales difficiles à satisfaire par les seules collectivités (III).

I - De nombreuses contraintes de production et de gestion

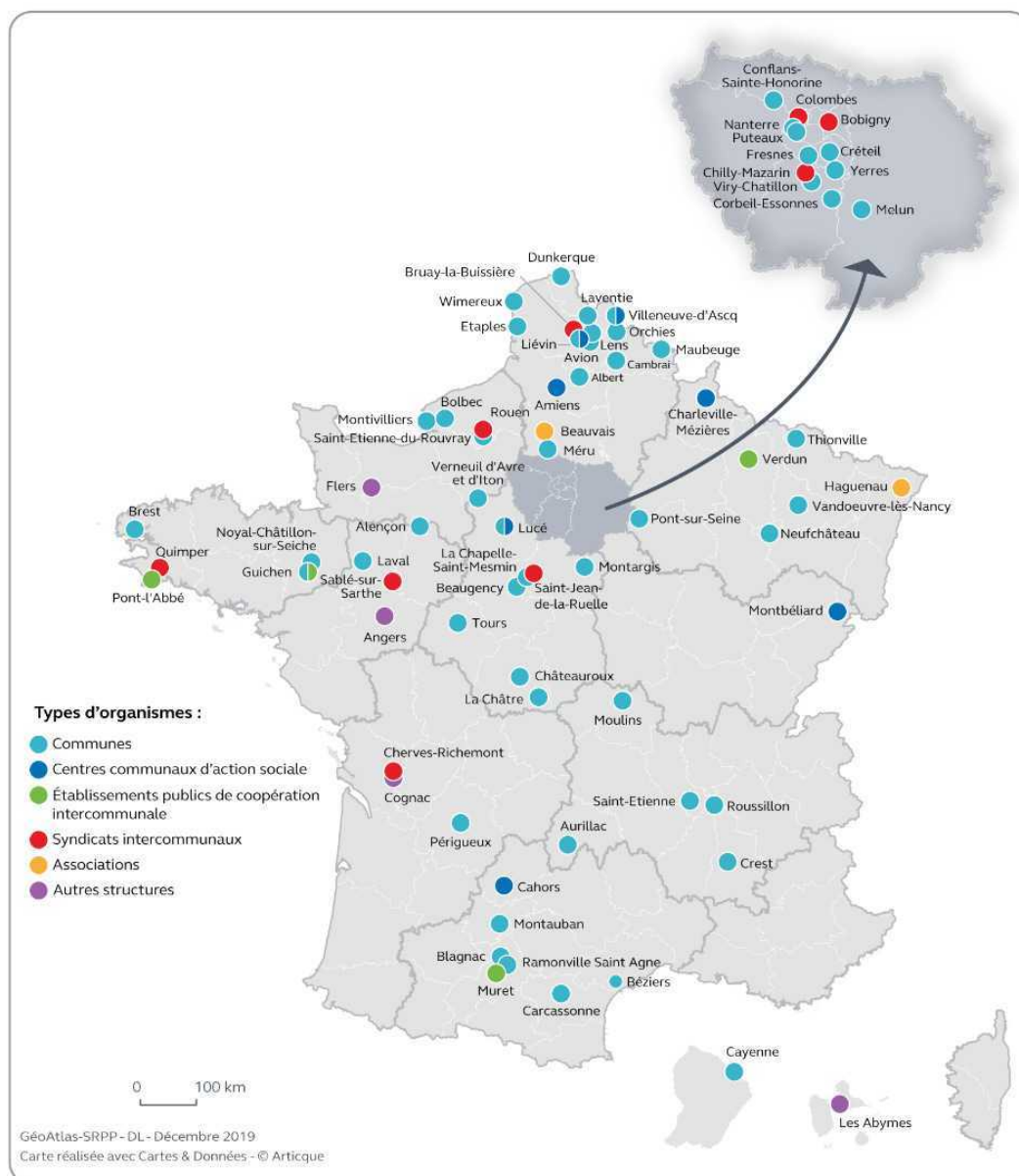
Au sein du bloc communal, la restauration collective relève le plus souvent de la compétence des communes, plus ponctuellement de celle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des syndicats intercommunaux¹⁸⁷, le milieu rural et la région parisienne faisant cependant exception. Cette situation peut être mise en relation avec le faible degré de mutualisation au niveau intercommunal des compétences scolaires et périscolaires des communes, déjà constaté par la Cour¹⁸⁸.

Si les enfants scolarisés dans l'enseignement primaire représentent 85 % de ses usagers, ce service public bénéficie aussi aux structures de la petite enfance ainsi qu'aux personnes âgées en foyers ou à domicile à travers le portage de repas. Ces deux catégories représentent, respectivement, 10 % et 4 % des usagers. Par ailleurs, certaines collectivités gèrent un restaurant administratif pour leurs agents.

¹⁸⁷ En 2019, sur un échantillon de 136 villes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants, la restauration collective est gérée par un EPCI dans 11 % des cas et un syndicat dans 2 % des cas. Source : Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux 2019 dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

¹⁸⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, La Documentation française, septembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

**Carte n° 1 : organismes couverts par l'enquête menée
 par les juridictions financières**



Source : Cour des comptes

A - Plusieurs modes de gestion possibles

La régie est le mode de gestion le plus répandu (59 % des repas servis en 2016)¹⁸⁹. Les collectivités gèrent alors l'ensemble du service par leurs propres moyens. Outre l'élaboration de menus conformes aux normes nutritionnelles, elles doivent recruter et gérer les personnels chargés de la conception, de la préparation et de la distribution des repas ainsi que de la surveillance des cantines scolaires. Elles doivent aussi prendre en charge la construction et l'entretien, souvent onéreux, des équipements des cuisines centrales, la collecte des contributions des usagers et l'approvisionnement en denrées alimentaires. Elles peuvent à ce titre recourir à des produits plus ou moins transformés, le recours à des produits bruts accroissant les tâches incombant aux services de préparation des repas. Enfin, elles sont responsables du respect des normes d'hygiène et de sécurité régissant l'ensemble du processus de fabrication et de distribution des repas.

Les collectivités peuvent aussi opter pour la délégation de service public. Elles confient alors la gestion de la restauration collective à un opérateur généralement privé. Les repas sont préparés au sein de cuisines appartenant à la collectivité ou au délégataire. Ce dernier gère les personnels concernés. Il est le responsable principal du respect des normes d'hygiène, de sécurité alimentaire et de qualité nutritionnelle. Il perçoit les recettes d'exploitation du service dont il assume les éventuels risques financiers.

Certaines collectivités, enfin, passent un marché public pour acheter des repas conçus et préparés par un tiers. Elles n'ont alors besoin ni de disposer de leur propre cuisine centrale ni de gérer l'approvisionnement en matières premières. Elles sont souvent associées à la conception des menus mais, comme dans le cas des délégations de service public, le titulaire du marché supporte à titre principal la responsabilité du respect des normes d'hygiène, de sécurité et de qualité.

Ces différents modes de gestion coexistent parfois au sein d'une même collectivité, souvent pour des raisons historiques, ce qui n'est pas sans engendrer des difficultés de gestion. Jusqu'en 1990, la ville de **Dunkerque (Nord)** disposait ainsi de trois cuisines centrales, avec des lieux de restauration, pour préparer les repas scolaires en régie. En raison de la vétusté des locaux et des équipements, ainsi que des déplacements imposés aux enfants, la collectivité a ensuite mis fin au fonctionnement de deux cuisines et doté chaque école d'un point de restauration. Depuis lors, environ 500 repas par jour sont préparés en régie dans la cuisine restante et

¹⁸⁹ Source : Xerfi France, *La Restauration collective*, novembre 2016, p. 6. Cette étude porte sur la restauration collective publique et privée. Il n'existe pas de données consolidées sur ce sujet concernant le seul bloc communal.

livrés en liaison chaude¹⁹⁰ dans une partie des écoles, et environ 2 000 repas sont fournis en liaison froide dans le cadre d'un marché de services. Les compétences nécessaires s'en trouvent multipliées, chaque mode de gestion obéissant à des contraintes particulières.

B - Les difficultés particulières de la gestion en régie

1 - Le respect des normes de production

La réglementation en matière d'hygiène et de sécurité alimentaires impose notamment aux collectivités de mettre en œuvre un système d'analyse des risques et des points critiques selon la méthode HACCP¹⁹¹. Cela suppose une adaptation des outils et méthodes de production ainsi qu'une vigilance particulière s'agissant de la formation des agents concernés.

Au-delà de cet aspect sanitaire, plutôt bien maîtrisé, la gestion des services de restauration collective est soumise à un important encadrement normatif en matière de protection de la santé, notamment à travers la qualité nutritionnelle des repas : leur composition, le grammage des denrées, la fréquence de rotation des types d'aliments. À ces dispositions réglementaires s'ajoutent plusieurs démarches et guides facultatifs, dont notamment les recommandations émises jusqu'en 2016 par le Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN)¹⁹², et le programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)¹⁹³. Les dernières évolutions législatives, résultant notamment de la loi du 30 octobre 2018, dite loi EGalim (*cf. infra*), sont venues ajouter de nouvelles exigences relatives notamment à la qualité des produits.

¹⁹⁰ Lorsque les repas sont préparés dans un lieu différent du lieu de consommation, leur livraison peut se faire en liaison chaude, les aliments étant maintenus à température entre la production et la consommation, ou bien en liaison froide, les aliments étant refroidis pour être conservés puis réchauffés avant la consommation.

¹⁹¹ HACCP : analyse des points critiques pour leur maîtrise (« *hazard analysis critical control points* » en anglais).

¹⁹² Le GEM-RCN, supprimé en 2016, émettait des recommandations aidant les acheteurs publics à élaborer le cahier des charges des contrats de restauration. Ses missions seront en partie reprises par le Conseil national de la restauration collective, créé en 2019.

¹⁹³ Le PNAN regroupe, depuis 2019, le plan national pour l'alimentation (PNA), qui repose principalement sur des politiques incitatives auprès des acteurs de la chaîne alimentaire pour améliorer la qualité de l'alimentation, et le plan national nutrition santé (PNNS), qui vise à promouvoir une alimentation plus saine et la pratique d'activités physiques. Le PNNS propose notamment une charte « Villes actives du PNNS », qui encourage la mise en œuvre d'actions en faveur de la qualité nutritionnelle et de la santé.

Les collectivités doivent en outre veiller à associer les usagers à l'élaboration des menus et à la surveillance de la qualité des repas. Cet enjeu, prégnant quel que soit le mode de gestion, prend une acuité particulière en régie, les collectivités étant directement responsables de la production des repas. Des commissions consultatives, comprenant des représentants des usagers, sont mises en place mais la fréquence de leurs réunions et la portée de leurs avis sont très variables d'une collectivité à l'autre. Du reste, rares sont les collectivités à procéder régulièrement à des enquêtes de satisfaction. La loi du 30 octobre 2018 est venue renforcer leurs obligations en la matière en imposant aux gestionnaires des services de restauration scolaire et de la petite enfance d'informer et de consulter régulièrement les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis.

Obligatoires ou facultatifs, ces corpus de normes varient en fonction des publics concernés et de leurs besoins nutritionnels. Cette diversité est source de complexité pour les collectivités gestionnaires qui doivent adapter le processus de production des repas. La coordination des différents services chargés de la restauration collective (affaires scolaires et périscolaires, petite enfance, personnes âgées) en est rendue d'autant plus délicate que ceux-ci peuvent relever d'entités distinctes. Ainsi, les centres communaux d'action sociale (CCAS), établissements publics dotés de la personnalité morale, prennent généralement en charge la fourniture des repas destinés aux personnes âgées.

2 - Les difficultés de gestion des ressources humaines

La préparation de repas requiert des compétences techniques particulières. Cependant, les collectivités sont souvent contraintes de recruter des personnels peu qualifiés car les métiers de la restauration collective sont peu attractifs, et les fonctions d'encadrement sont majoritairement confiées à des personnels peu diplômés et manquant de formation. En 2012, sur les quelque 54 500 agents employés par le bloc communal pour la production des repas, 95 % relevaient de la catégorie C¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du Centre national de la fonction publique territoriale, *Panorama des métiers territoriaux fin 2012*, mai 2016.

La gestion des ressources humaines est aussi rendue difficile par l'organisation du travail. Environ 40 % des agents sont employés à temps non complet, soit deux fois plus que dans le reste de la fonction publique territoriale¹⁹⁵. L'absentéisme est élevé en raison notamment de la pénibilité physique de certaines tâches. Il représentait en 2017 4,4 % de la masse salariale du **syndicat intercommunal pour la restauration collective (SIRESCO)**¹⁹⁶. Les agents de la commune de **Guichen (Ille-et-Vilaine)** chargés de la restauration collective représentent un quart des effectifs mais près de la moitié des congés pour maladie ordinaire. Des constats similaires ont été faits à **Dunkerque, Lens (Pas-de-Calais) et Lucé (Eure-et-Loir)**.

Un dernier facteur de complexité tient au fait que le service de la restauration collective fait appel à des agents relevant de chaînes hiérarchiques et de cadres d'emploi différents. Parmi les collectivités contrôlées, cela a notamment été observé à **Yerres (Essonne)** où jusqu'au 1^{er} janvier 2018, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et les agents d'entretien et de restauration dépendaient de responsables distincts tout en accomplissant des tâches complémentaires : ces deux catégories de personnels ont été regroupées afin d'en simplifier la gestion et de remédier aux tensions observées.

3 - Le recouvrement difficile des recettes

Les collectivités gérant en régie un service de restauration collective peuvent rencontrer des difficultés à recouvrer les recettes tarifaires attendues et subir ainsi des impayés relativement importants. Elles sont souvent réticentes à refuser l'accès de la cantine à des enfants dont les parents accumulent des retards de paiement. Dans les communes contrôlées par les chambres régionales des comptes, le taux des impayés de la restauration scolaire est voisin de 6,4 %, ce qui par extrapolation représenterait une perte de recettes de 58 M€ au plan national.

Cependant, ce taux varie beaucoup d'une commune à l'autre en fonction des choix de gestion. À **Cambrai (Nord)**, le taux d'impayés varie selon les exercices de 27 % à 30 % mais la commune n'a pas souhaité être plus stricte à l'égard des parents sur le respect des conditions d'inscription ou la régularité du paiement. Le choix d'un système de paiement *a posteriori* par l'usager accroît le taux d'impayés. Cette situation s'observe à **Montauban (Tarn-et-Garonne), Dunkerque, Viry-Châtillon (Essonne)**, ou encore **Montivilliers (Seine-Maritime)**. Au contraire, le

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ Ce syndicat regroupe 19 communes situées dans quatre départements de l'Île-de-France (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise) et dans l'Oise.

paiement à la réservation du repas le limite : à **Wimereux (Pas-de-Calais)**, qui a mis en place un tel système, le taux d'impayés n'est que de 0,08 %. Le syndicat **CO.CLI.CO**, qui dessert les communes de Colombes (Hauts-de-Seine) et Clichy (Hauts-de-Seine), rencontre de grandes difficultés, le total des restes à recouvrer atteignant près de 1,9 M€ en 2017. Depuis septembre 2018, il ne facture plus les repas scolaires aux parents des élèves mais aux deux communes sur la base du coût de la prestation et des quantités commandées, à charge pour les communes de recouvrer les sommes auprès des usagers finaux.

C - Une externalisation qui allège certaines contraintes mais présente des risques propres

Pour pallier ces difficultés de gestion, de nombreuses collectivités ont recours au secteur privé à des degrés divers. Ainsi, en 2019, sur un échantillon de 136 communes et intercommunalités de plus de 30 000 habitants, un quart avaient mis en place un système mixte¹⁹⁷.

Le recours à une délégation de service public permet de bénéficier du savoir-faire du délégataire, de sa force commerciale dans l'achat et la négociation des denrées alimentaires et de sa capacité à maintenir une offre de qualité. Ces avantages ont motivé le choix de la commune de **Saint-Etienne (Loire)** de conserver ce mode de gestion, mis en place en 1995.

À **Angers (Maine-et-Loire)**, l'établissement public gérant la restauration scolaire de la commune¹⁹⁸ disposait depuis 2007 d'un marché d'assistance technique pour l'organisation de la production, la conception des menus, les approvisionnements alimentaires, la formation des personnels, l'hygiène et la sécurité alimentaires et la coordination des procédures d'agrément administratif. Des constats similaires ont été faits à **Liévin (Pas-de-Calais)**, à **La Châtre (Indre)** ou encore à **Albert (Somme)**. Outre le fait de se décharger d'une partie des contraintes techniques et réglementaires, cette externalisation permet de bénéficier des réseaux d'approvisionnement des entreprises prestataires en produits issus de l'agriculture biologique et d'acheter des repas à un prix souvent réduit.

¹⁹⁷ Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

¹⁹⁸ L'établissement a été dissous le 31 août 2019.

1 - Des risques de gestion

L'externalisation n'est pas dénuée de risques. Le secteur de la restauration collective est en effet très concentré ; en 2016, les quatre premiers groupes réalisaient plus de 75 % du chiffre d'affaires national¹⁹⁹. Face à de telles entreprises, les conditions de négociation sont souvent difficiles et déséquilibrées pour les gestionnaires publics locaux.

De façon plus générale, l'externalisation leur fait perdre une partie de leur pouvoir de contrôle de la nature et de la qualité des prestations fournies. Ils peuvent exiger le respect de critères de qualité dans le cadre d'un marché de fourniture de repas à condition d'être en mesure de maintenir une surveillance régulière des prestations pour garantir le respect des clauses contractuelles. Parmi les communes contrôlées, le cas de la commune de **Noyal-Châtillon-sur-Seiche (Ille-et-Vilaine)** peut être mis en exergue : cette collectivité a en effet relevé, lors de ses contrôles de repas en 2015 et 2016, des quantités inférieures à celles prévues dans les documents contractuels, allant parfois jusqu'à 50 %. Une situation similaire a pu être observée dans la commune de **Béziers (Hérault)** où la fourniture de repas froids pour les sorties scolaires, bien qu'étant prévue au contrat de délégation, n'était pas assurée.

2 - Des délégations de service public fréquemment déséquilibrées

Les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les communes compensent normalement la différence entre le prix de revient des repas, supporté par le délégataire, et les tarifs qu'elles fixent. Elles sont donc exposées budgétairement aux variations, à la hausse comme à la baisse, du nombre de repas distribués. De plus, les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré qu'elles prennent souvent en charge les pertes liées aux impayés et assument la majeure partie du risque d'exploitation, les aléas restant supportés par le délégataire ne constituant pas un risque économique significatif (**Aurillac (Cantal), Béziers, Moulins (Allier)**)²⁰⁰.

En outre, les contrats permettent au délégataire de vendre à des tiers une partie des repas produits dans la cuisine centrale de la collectivité délégante, en contrepartie du versement d'une redevance à cette dernière. Les coûts d'amortissement et d'exploitation de l'équipement étant déjà amortis dans le cadre de la délégation, le délégataire peut proposer à des tiers des prix

¹⁹⁹ Données issues de Xerfi, *La restauration collective*, mars 2019, p. 48.

²⁰⁰ Voir à ce titre CE, 24 mai 2017, *Société Régale des Îles*.

particulièrement avantageux. L'enquête a montré que cette activité, en théorie accessoire, peut représenter une part substantielle de son chiffre d'affaires. Ainsi, à **Béziers**, la moitié des repas produits par la société anonyme d'économie mixte délégataire est revendue à des tiers extérieurs pour un tarif moyen d'environ 2,80 € par repas, alors que la commune acquitte un tarif de 4,25 €. La situation était similaire à **Brest**. Elle l'était également à **Conflans-Sainte-Honorine (Yvelines)** jusqu'à ce qu'en 2018 la collectivité mette fin à la délégation de service public et passe un marché public.

En recourant à une délégation de service public, les collectivités perdent la maîtrise du processus de production de repas. Il leur est dès lors plus difficile de le faire évoluer, notamment pour répondre aux critiques des usagers. À l'instar des marchés de service, si certains critères de qualité peuvent être intégrés aux contrats de délégation, il appartient aux collectivités d'exercer des contrôles pour s'assurer de leur respect.

Enfin, le recours à une délégation de service public permet aux collectivités de transférer une partie de la responsabilité de gestion mais elles demeurent responsables des personnels chargés de la surveillance des repas en milieu scolaire et périscolaire, ce qui représente généralement une part substantielle des coûts.

D - La nécessité d'investissements lourds et coûteux

La gestion en régie comme en délégation de service public nécessite de disposer d'offices pour préparer les repas. La plupart des collectivités se sont dotées de cuisines centrales desservant l'ensemble des lieux de consommation. Ces équipements, coûteux et souvent anciens, peuvent nécessiter des travaux de remise aux normes. La commune de **Roussillon (Isère)** a ainsi dû s'acquitter en 2002 de 400 000 € de travaux pour poursuivre l'exploitation de sa cuisine centrale, construite en 1980.

L'adaptation des cuisines centrales nécessite en outre une estimation précise des futurs besoins de production. Ainsi, la croissance de la population scolaire entraîne d'importants efforts d'extension des capacités de production. La cuisine centrale de **Nanterre (Hauts-de-Seine)**, construite en 1997, ne pourra pas servir les repas des trois groupes scolaires supplémentaires que la commune prévoit de construire d'ici 2025. Celle-ci devra étendre son équipement actuel pour un coût estimé à 819 000 €, en construire un nouveau pour un montant estimé à 5 M€, ou transférer la restauration scolaire à un

syndicat intercommunal ou à un tiers privé²⁰¹. *A contrario*, du fait de la baisse des effectifs scolarisés, d'autres communes supportent les surcoûts d'équipements surdimensionnés. Ainsi, la cuisine centrale de l'une des communes contrôlées, dont la population a diminué de 10 % entre 1999 et 2014, produit 2 200 repas par jour pour une capacité de 3 500.

Ces contraintes orientent le choix de gestion. Ainsi la commune de **Conflans-Sainte-Honorine** a choisi en 2018 de recourir à un marché public plutôt que de renouveler sa délégation de service public ce qui, outre le caractère déséquilibré du contrat, aurait contraint à réhabiliter la cuisine centrale, datant des années 1980, pour un montant de 1,2 M€.

II - La maîtrise du coût du service : un enjeu important et pourtant mal appréhendé

A - Un service au coût élevé mais souvent mal évalué

1 - Un coût élevé et variable d'une collectivité à l'autre

Les charges de fonctionnement des collectivités du bloc communal relatives à la restauration collective peuvent être évaluées à 5,3 Md€ en 2018²⁰². Elles concernent pour 85 % le secteur scolaire, périscolaire et extrascolaire. Constituées aux deux tiers de dépenses de personnels, elles représentent en moyenne 5,5 % des budgets principaux de ces collectivités et 7,6 % de ceux des seules communes. Elles ont progressé de 7,2 % entre 2013 et 2017 mais sont moins dynamiques depuis, en raison notamment du retour à la semaine scolaire de quatre jours.

S'y ajoutent les coûts d'investissement dont l'évaluation est rendue difficile par l'absence d'obligation pour les communes d'amortir les bâtiments administratifs et scolaires. Il apparaît néanmoins, lorsqu'ils peuvent être évalués, que ces investissements ont un impact significatif sur le prix de revient des repas. À **Blagnac (Haute-Garonne)**, par exemple, la réalisation d'une cuisine centrale pour un montant de 16,7 M€ a entraîné une hausse du coût du repas scolaire de 7,9 € à 11,50 €.

²⁰¹ Selon la commune, ces différents scénarios d'évolution font actuellement l'objet d'études pour en affiner le coût exact. Les chiffres ici indiqués sont ainsi susceptibles d'être actualisés.

²⁰² Estimation effectuée par la Cour à partir des comptes consolidés et des observations tirées des contrôles des chambres régionales des comptes.

En 2017, sur l'ensemble des collectivités contrôlées par les chambres, le coût moyen brut par repas produit, livré et servi, s'établissait à 7,33 €. S'il est peu différent pour la restauration scolaire et périscolaire et la petite enfance (7,3 €) et le portage de repas à domicile (7,8 €), il est en revanche sensiblement supérieur pour la restauration du personnel administratif (10,5 €). Ces moyennes recouvrent une grande variété de situations. Le coût brut par repas scolaire, périscolaire et de la petite enfance est ainsi de 5,87 € à **La Châtre**, de 8,29 € à **Albert** et de 13,70 € à **Bolbec (Seine-Maritime)**. S'agissant de la restauration du personnel, il va de 8,90 € à 14,46 € dans les collectivités contrôlées.

2 - Des écarts de coûts liés à la performance de la gestion

La dispersion des coûts peut être en partie liée à des contraintes sur lesquelles les gestionnaires n'ont qu'une marge de manœuvre limitée. En particulier, la couverture d'un territoire étendu peut avoir un impact significatif sur le coût du portage de repas à domicile.

Les taux d'encadrement des enfants, plus ou moins élevés dans la restauration scolaire, ont aussi une incidence budgétaire importante. Ils varient en effet sensiblement d'une commune à l'autre : tandis que la commune de **La Châtre** applique des taux d'un agent pour 14 enfants en maternelle ou 18 enfants en élémentaire, ils sont respectivement d'un pour 8 ou pour 16 à **Bolbec**. Or les coûts de service et de surveillance des cantines représentent 46 % de la masse salariale en moyenne sur le panel contrôlé.

Les écarts de coûts résultent majoritairement d'une plus ou moins grande maîtrise de la gestion du service, en particulier des ressources humaines. Certains services sont marqués par des inefficiences organisationnelles et une faible productivité, notamment dans le cadre de la gestion en régie. Dans les cuisines centrales en liaison froide, la productivité par agent observée sur le panel varie de 44 à 203 repas par jour.

Les situations de faible productivité peuvent s'expliquer, au moins partiellement, par le niveau élevé de l'absentéisme ou le non-respect fréquent de la durée annuelle réglementaire du travail de 1607 heures.

3 - Une évaluation incomplète des coûts par les collectivités

Malgré son coût élevé et variable d'une collectivité à l'autre, la restauration collective ne fait que rarement l'objet d'une évaluation financière consolidée par les organismes gestionnaires. Lorsqu'ils existent, les outils budgétaires et comptables adéquats ne sont qu'incomplètement utilisés. Tel est notamment le cas du service de restauration scolaire de la

commune de **Carcassonne (Aude)** qui fait l'objet depuis 2013 d'un budget annexe qui n'inclut cependant pas les dépenses de personnel. Conséquence de cette absence de vision globale, parfois au détriment de la qualité, les collectivités concentrent souvent leurs efforts d'économie sur les achats de matières premières ou de repas dont les coûts sont les plus aisément mesurables même s'ils ne contribuent en moyenne qu'à 23 % du prix de revient total.

Faute d'évaluation de la performance du service, le choix du mode de gestion est rarement réexaminé. En 2019, seulement 8 % des gestionnaires des communes et EPCI de plus de 30 000 habitants indiquent réfléchir à une modification du mode de gestion de leur service de restauration collective²⁰³. Or, si le prix de revient global est, en moyenne, relativement proche d'un mode de gestion à l'autre, le choix le plus pertinent dépend des spécificités de chaque collectivité. En l'absence d'outils d'analyse, elles peuvent opter pour des modes de gestion à l'efficacité contestable.

La méconnaissance des coûts par les gestionnaires publics les prive de références utiles au pilotage des services. L'établissement au niveau national d'un référentiel des coûts de la restauration collective pourrait les y aider. Une telle démarche supposerait que les collectivités développent un suivi fiable et consolidé des coûts de leur service.

B - Un service financé principalement par le contribuable

Les tarifs des repas, dont la fixation relève de la compétence de la collectivité gestionnaire, ne peuvent être supérieurs à leurs prix de revient²⁰⁴. Le tarif unitaire est en moyenne de 2,76 € dans le secteur scolaire avec des écarts importants et des modes de tarification variables : les tarifs de la cantine scolaire de **Villeneuve-d'Ascq (Nord)** dépendent du quotient familial, les plus bas étant de 0,72 € ; la commune de **Pont-sur-Seine (Aube)** a quant à elle instauré un tarif unique de 3,85 €.

²⁰³ Institut de la gestion déléguée, *Atlas des modes de gestion des services publics locaux 2019 dans les villes ou intercommunalités de plus de 30 000 habitants*, avril 2019, p. 30.

²⁰⁴ Article R. 531-53 du code de l'éducation pour les tarifs des cantines scolaires, et article 147 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions pour les autres services publics administratifs à caractère facultatif.

La tarification est rarement corrélée à l'évolution du prix de revient réel du service. La politique tarifaire consiste ainsi fréquemment en des hausses régulières et homogènes, sans évaluation préalable. La participation de l'utilisateur au financement du service est par conséquent souvent très inférieure à son prix de revient. En moyenne nationale, tous types de restauration confondus, elle en représente 23 %, soit 1,69 € par repas. La part restant à la charge des collectivités est en partie sous-estimée car elle n'intègre pas les impayés. Conséquence de cette situation, plus des trois quarts du prix de revient d'un repas sont en moyenne financés par ces dernières et donc, *in fine*, par le contribuable et non par l'utilisateur.

Les coûts nets des recettes tarifaires sont eux aussi inégaux. Certaines collectivités ont procédé à des hausses tarifaires pour limiter l'impact de coûts de revient accrus, comme **Verneuil-sur-Avre (Eure)**, confrontée au tassement du nombre de repas servis, ou **Neufchâteau (Vosges)**. Au contraire, la commune de **Liévin** a baissé ses tarifs de restauration scolaire de 3,5 € à 2,5 € à la suite de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. D'autres collectivités sont parvenues à diminuer le coût net en maîtrisant les dépenses. Il est ainsi passé de 10,34 € en 2013 à 8,96 € en 2017 à **Saint-Étienne-du-Rouvray (Seine-Maritime)** en raison, entre autres, d'efforts de gestion. La commune de **Viry-Châtillon** a fait baisser le coût net du portage de repas de 11,24 € à 6,10 € grâce à une réorganisation du service.

C - De bonnes pratiques à encourager

Plusieurs marges de manœuvre existent pour améliorer la performance du service. Pour maîtriser les coûts et lutter contre le gaspillage, des collectivités ont mis en place des dispositifs de majoration du tarif pour réservation tardive ou de prépaiement des prestations. La commune de **Saint-Etienne** applique ainsi une majoration de 1,50 € pour les repas non commandés dans un délai préalable de deux jours ouvrés, qui concerne environ 30 000 repas par an. La commune d'**Yerres (Essonne)** a mis en place en 2014 un système de paiement dès le stade de la réservation des repas, divisant ainsi par deux le volume des impayés entre 2014 et 2018. La commune de **Liévin** a fait de même en 2018 et indique avoir concomitamment mis en place une majoration du tarif pour réservation tardive de repas.

Au vu des écarts de prix liés à l'approvisionnement en matières premières, allant de 1,40 € à 2,75 € pour les collectivités contrôlées, des marges de manœuvre existent aussi à travers la mutualisation des achats de denrées alimentaires et de repas. Des efforts accrus en la matière permettraient notamment de financer la transition vers des produits de qualité. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune de **Carcassonne** a adhéré à une centrale d'achat, bénéficiant de meilleures conditions tarifaires ainsi que d'une aide à la gestion des stocks pour éviter le gaspillage. De même, l'adaptation des modes d'organisation et des moyens du service constitue un levier d'économies. Dans un contexte de baisse du nombre de repas livrés à domicile, la **communauté de communes du Pays Bigouden (Finistère)** a réduit le nombre des tournées de sept à six et diminué ses effectifs. La commune de **Maubeuge (Nord)** envisage de regrouper des écoles pour réorganiser ses offices satellites et ainsi réduire ses coûts.

III - De nouvelles exigences de politiques nationales difficiles à satisfaire

A - La restauration collective au centre de priorités multiples

Si des exigences en matière de protection de la santé à travers l'équilibre nutritionnel et l'hygiène alimentaire, complétées par des recommandations facultatives, existent de longue date, les évolutions législatives de ces dernières années ont placé la restauration collective au centre de politiques nationales touchant à de nombreux domaines. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est ainsi venue imposer aux collectivités d'engager la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Les principales exigences de politiques nationales ont cependant été introduites 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 (EGalim). Elles touchent notamment, en premier lieu, à l'amélioration de la qualité des repas et, incidemment, à la promotion de certaines filières agricoles relevant notamment de l'agriculture biologique. Son article 24 prévoit que les gestionnaires chargés d'une mission de service public devront servir au plus tard le 1^{er} janvier 2022 dans les restaurants collectifs dont ils ont la charge une part au moins égale à 50 % de produits répondant à des critères énumérés, dont la présence de labels de qualité. Les produits issus de l'agriculture biologique devront représenter 20 % de la valeur totale des produits servis.

Cette loi prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant les impacts budgétaires de ces dispositions et proposant des mesures pour les compenser, le cas échéant. Ce rapport a été remis en octobre 2019. Il devait également proposer aux gestionnaires concernés par ces objectifs des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement sur leur territoire, à la formulation des marchés publics et à la formation des personnels concernés avant le 30 octobre 2019.

Par ailleurs, les services de restauration scolaire doivent proposer à titre expérimental un menu végétarien au moins une fois par semaine. Ces services, ainsi que les services de restauration universitaire et à destination de la petite enfance doivent en outre cesser d'utiliser des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en plastique avant le 1^{er} janvier 2025.

La restauration collective constitue enfin un vecteur des politiques d'égalité sociale, notamment à travers la promotion de l'accès de tous les enfants à la cantine scolaire, auquel le Défenseur des droits a consacré un rapport en mai 2019²⁰⁵. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a annoncé en avril 2019 des mesures visant l'accès aux cantines scolaires au tarif de 1 € pour les populations les plus défavorisées des communes de moins de 10 000 habitants, les collectivités participantes recevant une aide de 2 € par repas. D'après le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, environ 3 400 communes et 500 intercommunalités sont concernées par cette mesure, qui représentera 9 M€ en 2020 pour l'État.

B - Des objectifs difficiles à atteindre par les seules collectivités

1 - Une fréquentation encore insuffisante des publics défavorisés

La vocation sociale du service de restauration collective est ancienne. Les collectivités y répondent généralement par des tarifs adaptés aux publics défavorisés. La moitié des communes disposant d'un service de restauration scolaire prennent déjà en compte la situation ou le revenu

²⁰⁵ Défenseur des droits, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination*, mai 2019.

familial comme critère tarifaire²⁰⁶ et vont fréquemment au-delà des orientations gouvernementales.

Cette politique ne suffit cependant pas toujours à garantir un accès égal à la cantine. Le taux de fréquentation de la restauration scolaire par les élèves des écoles primaires en zones d'éducation prioritaire est inférieur de 10 à 15 points à celui des élèves des autres écoles alors que les communes appliquent presque systématiquement des tarifs sociaux²⁰⁷. Ainsi, bien que la commune de **Maubeuge** ait baissé son tarif le plus bas de 1,9 € à 1 € en 2011, le nombre de repas consommés a diminué.

De même, la tarification sociale, fréquente pour le portage des repas à domicile dont les bénéficiaires les plus dépendants peuvent au surplus accéder aux aides des départements, n'attire qu'un faible nombre d'usagers. Dans le panel contrôlé, le nombre de repas servis à ce public a diminué de 4,9 % entre 2013 et 2017. Le **CCAS de Charleville-Mézières (Ardennes)**, dont les tarifs vont de 2,12 € à 7,51 €, l'a ainsi vu diminuer de 17 % au cours de la même période. Cette tendance s'observe aussi dans le cas du **CCAS de Cahors (Lot)** ou encore dans celui de la commune de **Villeneuve-d'Ascq**.

La fréquentation de la restauration collective par les publics les plus défavorisés ne résulte pas seulement, en effet, de la tarification du service ou des aides sociales apportées par les collectivités. D'autres facteurs jouent également un rôle, comme « *l'importance de la fratrie, l'âge de l'élève, la nationalité, la distance physique du domicile [...] ou la distance culturelle à l'institution pour les enfants issus de milieux peu favorisés* »²⁰⁸. Aussi, les priorités nationales en la matière dépassent largement les seuls outils entre les mains des collectivités pour parvenir aux objectifs recherchés.

2 - De nouvelles exigences en termes de qualité alimentaire

Des progrès ont déjà eu lieu en matière de recours accru aux produits de qualité. Environ 71 % des établissements publics de restauration collective et 79 % des établissements de restauration scolaire ont en partie

²⁰⁶ Union nationale des associations familiales, *Fiscalité et tarification des services publics locaux. Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et structures intercommunales*, 2014, p. 23-24.

²⁰⁷ Antoine Math, *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées. Un état des lieux des enjeux et des obstacles*, document de travail n° 01-2019 de l'Institut de recherches économique et social, janvier 2019.

²⁰⁸ *Ibid*, p. 29.

recours aux produits issus de l'agriculture biologique²⁰⁹. Plusieurs communes de l'échantillon ont fait ce choix parmi lesquelles celle de **Puteaux (Hauts-de-Seine)** qui a recours à des produits labellisés. En effet, de septembre à novembre 2018, tous les menus de ses crèches et écoles comportaient la présence d'au moins un aliment issu de l'agriculture biologique par jour (laitages, fruits, légumes). Les plats à base de viande bovine ou porcine présentent presque toujours un label de qualité.

Depuis la rentrée de 2019, le programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » est centré sur le financement de produits bénéficiant de labels de qualité, dont ceux issus de l'agriculture biologique. La France dispose à ce titre d'une enveloppe de 35 M€ par an.

Dans le panel des collectivités contrôlées, la proportion reste cependant en deçà des objectifs imposés à compter de 2022 par la loi EGalim. Les collectivités ont adapté en conséquence leurs contrats de délégation de service public, d'achats de repas ou de denrées alimentaires mais elles se fixent encore des cibles inférieures. Au surplus, elles ne contrôlent encore que trop rarement la mise en œuvre effective des prescriptions des contrats. Certaines collectivités ont cependant déjà atteint ou dépassé ces objectifs, comme par exemple la **communauté urbaine d'Alençon (Orne)**, les communes de **Saint-Étienne-du-Rouvray** et de **La Châtre**. Dans le cadre d'un plan stratégique élaboré depuis plus de dix ans, la commune de **Saint-Etienne** a mis en place une offre qualitative élevée, avec 80 % des repas composés à base de produits issus de l'agriculture biologique.

De nombreuses collectivités affichent en outre la volonté de s'approvisionner davantage auprès de producteurs locaux. Les règles de la commande publique permettent désormais la prise en compte de critères relatifs aux modalités de distribution, dont notamment les externalités environnementales du cycle de vie du produit et l'inscription dans un circuit court. Cependant, malgré leur apparente proximité, ces notions ne sont pas synonymes d'approvisionnement local. En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'implantation géographique des candidats dans l'attribution des marchés.

Les dispositions de la loi EGalim ne permettent pas davantage de déroger à cette règle. Ainsi, l'appellation d'origine et l'indication géographique peuvent figurer parmi les critères pris en compte pour l'application de l'objectif de 50 % de produits de qualité introduit par cette loi. Les acheteurs publics ne peuvent pour autant imposer une appellation particulière ou une indication géographique précise.

²⁰⁹ Agence Bio / CSA Research, *Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective*, octobre 2018.

Circuits courts, développement durable et approvisionnement local dans les règles de la commande publique

Le cadre légal applicable aux achats publics de denrées alimentaires a évolué au cours des dernières années. Depuis le décret du 25 août 2011, les acheteurs publics peuvent ainsi valoriser, parmi les critères de sélection des offres, l'approvisionnement en circuits courts, défini comme la vente avec au plus un intermédiaire entre le producteur et le consommateur. En outre, la réforme des règles de l'achat public d'avril 2016 a introduit la possibilité pour les acheteurs de prendre en compte le coût du cycle de vie, incluant notamment les externalités environnementales.

Ces dispositifs ne permettent pas d'introduire des critères de sélection fondés sur l'implantation géographique des candidats. La notion de circuit court est en effet indépendante de la distance séparant le producteur du consommateur. La prise en compte du cycle de vie suppose le calcul effectif de son coût et ne peut simplement servir à favoriser les candidats implantés localement. Des critères de choix fondés sur la localisation géographique seraient contraires aux principes de liberté et d'égalité d'accès aux marchés publics, notamment inscrits dans le droit européen de la commande publique.

Encourager l'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux suppose donc de passer les marchés de telle sorte que ces derniers soient à même d'y répondre. En particulier, un découpage en lots précis les rend plus accessibles à des exploitations de petite taille. Cette démarche peut être facilitée par la consultation du milieu économique concerné ou la réalisation d'études de marché préalablement à l'élaboration du cahier des charges.

L'achat direct auprès de producteurs requiert en tout état de cause de passer de nombreux marchés dont la prévision et le suivi ne sont pas aisés. Ainsi, la commune de **Tours (Indre-et-Loire)** a passé en 2010 un marché à bons de commande de denrées alimentaires de 40 lots, renouvelé en 2014 avec 57 lots. Pour près de la moitié, le montant minimum n'a pas été atteint ou le montant maximum a été dépassé sur plusieurs exercices.

Les collectivités ne constituent par ailleurs pas nécessairement des clients privilégiés par les producteurs. La candidature à l'attribution d'un marché public peut se révéler complexe pour eux et les besoins de la restauration potentiellement trop ponctuels, insuffisants en volume ou décalés par rapport à la saison de production. Ces difficultés peuvent être particulièrement marquées pour les denrées répondant aux critères spécifiques de qualité prévus par la loi du 30 octobre 2018, et notamment celles issues de l'agriculture biologique.

Enfin, la capacité des services à proposer des menus de substitution est variable alors que la loi du 30 octobre 2018 prévoit d'expérimenter un menu végétarien par semaine. Certaines communes ont cependant déjà mis en œuvre une telle pratique, à l'instar de la commune d'**Yerres** qui propose quotidiennement, depuis 2017, un menu végétarien de substitution dans ses restaurants scolaires.

3 - Les résultats contrastés de la lutte contre le gaspillage

Des dispositions contre le gaspillage alimentaire ayant été édictées depuis 2015, des actions ont parfois été engagées, consistant notamment à rendre obligatoire la commande anticipée de repas ou à en réduire le nombre de composantes. La commune de **Maubeuge** a réussi à diminuer le nombre de repas perdus de 4,7 % de la production en 2014 à 0,7 % en 2017. Rares sont cependant les collectivités à avoir adopté une démarche formelle, pourtant prévue par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui toutefois n'a pas instauré de sanction sur ce point.

Ce phénomène est rarement mesuré de façon précise. Il est souvent sous-estimé et constitue une importante source potentielle de réduction des coûts. Ainsi, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie²¹⁰, le taux de perte et de gaspillage s'élève à 20 % en restauration collective alors qu'il est estimé à 9 % par les gestionnaires. Cette proportion est parfois plus élevée encore, comme à **Béziers** où elle était estimée à 40 % des volumes produits dans le cadre de la restauration scolaire en 2016.

C - La nécessaire mise en place d'indicateurs de suivi

La performance des services de restauration collective n'étant que peu suivie, les résultats obtenus dans les domaines concernés par ces nouvelles réglementations sont rarement connus. Au niveau national, les seules données disponibles en la matière proviennent d'estimations fournies par les acteurs eux-mêmes et rassemblées sur la base de sondages.

²¹⁰ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, mai 2016, p. 136.

Ainsi, alors que les pouvoirs publics considèrent la restauration collective comme un levier de la transition écologique, aucune donnée nationale ne permet d'estimer précisément la proportion des produits issus de l'agriculture biologique servis dans les lieux de restauration collective, pas plus que de ceux répondant aux divers critères qualitatifs fixés par la loi du 30 octobre 2018, ou encore la proportion de repas végétariens servis.

Dans ces conditions, il est difficile d'anticiper le coût prévisionnel pour les collectivités de la mise en conformité de leurs services alors que certaines exigences, dont l'approvisionnement en produits issus de l'agriculture biologique ou l'abandon des contenants alimentaires en plastique, seront longues à satisfaire et potentiellement onéreuses.

L'élaboration d'indicateurs nationaux synthétiques paraît être une condition nécessaire à la bonne évaluation par les pouvoirs publics de l'atteinte des objectifs fixés par la loi. Dans ce cadre, le ministère de l'agriculture travaille actuellement avec le Conseil national de la restauration collective, instance créée en 2019 et regroupant les parties prenantes du secteur, à l'élaboration d'un dispositif de suivi national des taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité tels que définis par la loi EGalim. Cette mise en place devra être accompagnée d'un suivi fiable par les collectivités.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Représentant une charge budgétaire importante, le service communal de restauration collective est caractérisé par la diversité de ses usagers et de ses modes de gestion. Il reste encore principalement assuré au niveau communal, alors que des mutualisations intercommunales, notamment au niveau des achats, permettraient de mieux maîtriser les coûts. Devant de longue date répondre aux attentes d'un public varié et se conformer à un cadre normatif strict, il se trouve désormais au centre de priorités nationales touchant à la qualité de l'alimentation, à la préservation de l'environnement, à l'inclusion sociale et au développement de filières agricoles. La poursuite simultanée de ces divers objectifs peut se révéler difficile pour les collectivités gestionnaires, notamment au regard de la nécessaire maîtrise de leurs dépenses.

Si des leviers d'amélioration de la gestion existent, la réponse à ces attentes dépasse les seules collectivités. Elle suppose une collaboration entre l'État et l'échelon local, notamment dans la mise en place d'outils permettant un suivi précis de l'atteinte des objectifs fixés par les dernières évolutions législatives.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Aux collectivités du bloc communal :

- 1. développer la mutualisation des fonctions support nécessaires à la restauration collective, notamment celle des achats.*

Aux collectivités et à l'État :

- 2. établir un référentiel des coûts de la restauration collective, pour offrir aux gestionnaires publics locaux des outils permettant un meilleur pilotage de ce service ;*
 - 3. mesurer l'atteinte des objectifs chiffrés de la loi du 30 octobre 2018.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	258
Réponse du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse	259
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	261
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	263
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	264
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France	265
Réponse de la présidente de Villes de France.....	266
Réponse du président de l'Association des petites villes de France	268
Réponse du président de l'Association nationale des responsables de la restauration territoriale (AGORES).....	270
Réponse du maire de la commune d'Aurillac	274
Réponse du maire de la commune de Béziers.....	279
Réponse du maire de la commune de Brest	282
Réponse du maire de la commune de Carcassonne	283
Réponse du maire de la commune de Conflans Sainte-Honorine.....	285
Réponse du maire de la commune de Liévin	286
Réponse du maire de la commune de Maubeuge.....	287
Réponse du maire de la commune de Moulins	290
Réponse du maire de la commune de Saint-Étienne	292
Réponse du maire de la commune de Verneuil-sur-Avre	293
Réponse du maire de la commune de Villeneuve-d'Ascq	293
Réponse du président du Centre communal d'action sociale de Charleville-Mézières.....	294
Réponse du maire de la commune de Montauban	295
Réponse du président du Centre communal d'action sociale de Villeneuve-d'Ascq.....	296

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'économie et des finances
Président de France urbaine
Président de l'Association des maires de France
Président de la fédération des entreprises publiques locales
Président de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud
Maire de la commune d'Albert
Maire de la commune de Blagnac
Maire de la commune de Bolbec
Maire de la commune de Cambrai
Maire de la commune de Dunkerque
Maire de la commune de La Châtre
Maire de la commune de Lens
Maire de la commune de Lucé
Maire de la commune de Nanterre
Maire de la commune de Neufchâteau
Maire de la commune de Noyal-Châtillon-sur-Seiche
Maire de la commune de Pont-sur-Seine
Maire de la commune de Puteaux
Maire de la commune de Roussillon
Maire de la commune de Saint-Etienne-du-Rouvray
Maire de la commune de Tours
Maire de la commune de Viry-Châtillon
Maire de la commune de Wimereux
Maire de la commune de Yerres
Président du SIVU CO.CLI.CO
Présidente du SIVU SIRESCO
Présidente du SIVU SIRMC
Maire de la commune de Montivilliers

Président du Centre communal d'action sociale de Cahors

Président de la Communauté urbaine d'Alençon
--

Destinataire ne souhaitant pas apporter de réponse

Président de l'Association des maires ruraux de France
--

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Ce chapitre est issu des contrôles réalisés par 10 chambres régionales des comptes auprès de 83 communes ou établissements publics communaux.

Les communes proposent des services de restauration collective majoritairement aux enfants en bas âge accueillis dans les crèches et aux élèves du premier degré dans le cadre de la restauration scolaire. Ces services peuvent s'adresser aussi aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap à travers le portage de repas à domicile. Ils peuvent enfin bénéficier aux agents territoriaux.

Ces services sont pleinement concernée par le Plan national nutrition santé (PNNS), lequel a pour finalité d'améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population, en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs, la nutrition, c'est-à-dire à la fois l'alimentation et l'activité physique. Il s'inscrit dans la politique de santé gouvernementale portée par la stratégie nationale de santé 2018-2022 et le Plan « priorité prévention ». Le PNNS prévoit en particulier d'assurer la montée en gamme de la restauration collective par un objectif d'approvisionnement à 50 % de produits bio, durables et de qualité d'ici 2022 et par la promotion du Nutri-Score. 35 millions d'euros annuels de financement européen seront consacrés à la montée en gamme des produits destinés à la restauration collective scolaire.

Sur la base des nouvelles recommandations alimentaires du PNNS, les recommandations nutritionnelles en restauration collective seront mises à jour d'ici à 2021 dans le cadre des travaux du Conseil national de la restauration collective. Pour la restauration scolaire en particulier, l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité des repas sera revu sur la base des nouvelles recommandations alimentaires.

S'agissant du portage de repas à domicile, il est important d'offrir aux personnes âgées et aux personnes handicapées qui en bénéficient un service garantissant la qualité nutritionnelle des repas et la diversité des menus à des tarifs modérés.

Vous évoquez les freins à l'accès à la restauration collective pour certains publics. Dans le cadre de l'école inclusive, un des objectifs majeurs est d'ouvrir la restauration scolaire aux élèves en situation de handicap. De ce point de vue, l'application de tarifs différenciés selon la commune d'origine, alors que la fréquentation de l'école pour les élèves concernés est liée à l'implantation du dispositif de scolarisation adaptée, a parfois été évoquée comme un frein potentiel.

Les recommandations de la Cour visent à renforcer l'efficacité de la gestion des services de restauration collective gérés par les communes et par les CCAS notamment par une simplification des modalités de gestion et d'achats. Comme le souligne le rapport, le recours à l'externalisation ou à la délégation de service à des opérateurs privés comporte des risques pouvant avoir des impacts négatifs sur la qualité des produits et une augmentation des tarifs pour les usagers. Sur ce dernier point, il conviendrait de rappeler l'intérêt, pour la puissance adjudicatrice, de mettre en œuvre un contrôle réel et efficace de l'exécution des prestations, qui s'accompagne de dispositifs de sanction dans les contrats, moyens essentiels de régulation des dysfonctionnements et de responsabilisation des prestataires dans le cadre de la commande publique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

Vous m'avez adressé le chapitre au rapport public annuel 2020 élaboré au terme d'une enquête conduite par douze chambres régionales des comptes sur la gestion de la restauration collective, au sein d'un panel de 82 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017 aux élèves des écoles primaires et aux personnes âgées.

Je souhaite remercier la Cour des comptes pour ce travail important sur une question à laquelle j'accorde une particulière attention. Si je rejoins les conclusions et recommandations de ce rapport, je souhaite toutefois souligner plusieurs actions conduites par l'État que j'ai fortement soutenues, qui impliquent mon département ministériel, et qui ont pour objet d'améliorer la fréquentation des services de restauration des élèves du premier comme du second degré.

*La première de ces actions concerne **les petits déjeuners gratuits**.*

Aujourd'hui, 13 % des enfants scolarisés en réseau d'éducation prioritaire (REP et REP+) arrivent à l'école sans avoir pris un petit déjeuner.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, la mise en place de petits déjeuners gratuits a été mise en œuvre dans les écoles des territoires les plus fragilisés. Expérimenté durant l'année scolaire 2018-2019 dans près de 100 communes de 25 départements et étendu à tous les départements à la rentrée 2019, le dispositif concernera 100 000 élèves en 2019-2020. Le pilotage de la mesure est assuré par le ministère de l'Éducation Nationale

et de la Jeunesse grâce aux directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN). Elle est destinée aux écoles volontaires de tous les territoires dans lesquels un besoin social est identifié – qu'il s'agisse de zones REP et REP+, mais aussi, par exemple, de quartiers de la politique de la ville (lorsqu'ils ne sont pas intégrés à l'éducation prioritaire) et de certaines zones rurales.

La mise en place de la gratuité des petits déjeuners repose sur les principes suivants :

- ils doivent être équilibrés et de qualité ;*
- servis dans le respect des règles de sécurité et d'hygiène alimentaire ;*
- ouverts à tous les enfants ;*
- et accompagnés d'une action d'éducation à l'alimentation et d'une sensibilisation des parents au rôle du petit déjeuner.*

*Le budget consacré à la mesure s'élève à **5 M€ en 2019**. Il atteindra **12 millions d'euros en année pleine**, dès 2020. Cette mesure s'inscrit dans une stratégie globale de prévention et de lutte contre la pauvreté dont les mesures sont principalement portées par le programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

*La deuxième mesure est la **cantine à 1 euro**.*

Avec la mesure « cantine à 1 € », l'État prévoit d'aider certaines communes à mettre en place des tarifs plus bas pour la cantine. Les familles en difficulté de ces communes ne paieront ainsi pas plus de 1 euro pour un repas à la cantine de l'école.

*Assurer aux familles un déjeuner pour 1 euro maximum, c'est **garantir aux enfants de manger au moins un repas complet et équilibré par jour. Cela améliore leur concentration, ce qui est indispensable pour bien apprendre**. C'est aussi une façon d'être sûr que tous les enfants apprennent dans de bonnes conditions.*

Cette mesure concerne l'école primaire et s'adresse aux enfants des familles qui ont les revenus les plus modestes. Ils sont deux fois plus nombreux à ne pas manger à la cantine que les enfants des familles dont les revenus sont plus hauts. Elle cible ainsi les territoires les plus fragiles, les moins susceptibles d'assumer seuls le coût d'une tarification sociale.

C'est une mesure proposée et non imposée par l'État : elle n'est donc pas obligatoire, la commune doit être volontaire pour sa mise en place.

L'État aide les familles en versant, aux communes volontaires, 2 € à la place de la famille. Ainsi chaque repas est facturé 1 € maximum à la famille, alors qu'il coûte habituellement environ 3 € à la famille.

Depuis le 1^{er} avril 2019, 3 400 communes et 500 communes regroupées reçoivent cette aide de l'État ; ce qui représente un budget d'environ 5 M€ en 2019 et environ 9 M€ en 2020 pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du ministère chargé des affaires sociales.

*La troisième mesure, introduite dans la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, est une disposition technique qui sécurise juridiquement la possibilité de **déduire les frais de demi-pension de la bourse perçue par les lycéens boursiers.***

Cette mesure évite aux familles des élèves boursiers de régler les frais de demi-pension par avance en début de trimestre alors que la bourse n'est versée aux familles qu'à la fin de chaque trimestre.

Ce dispositif avait été mis en place pour les bourses de collège par la loi en 1998 et il avait été alors constaté une hausse de la fréquentation des cantines. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité l'inscrire pour les boursiers des lycées dans la loi pour une école de la confiance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel de 2020 relatif à la maîtrise des coûts de la restauration collective du bloc communal.

Comme le souligne la Cour, la restauration collective constitue une charge financière importante pour le bloc communal dont le pilotage s'avère tout particulièrement complexe. La restauration collective s'inscrit au cœur des politiques publiques relatives à l'amélioration de la qualité des repas, à la mise aux normes des cuisines centrales, à la lutte contre la pauvreté et à l'inclusion sociale, à la participation à la transition énergétique, ou encore au soutien de l'agriculture biologique.

Cette situation appelle la mise en œuvre de mesures pour améliorer la gestion et maîtriser davantage les coûts, structurellement en hausse, compte tenu des engagements en termes de qualité des repas et de respect de normes de plus en plus exigeantes comme la fin de l'utilisation des ustensiles en plastique dans la restauration « petite enfance, scolaire et universitaire » au 1^{er} janvier 2025.

La Cour observe, tout d'abord, que les services de restauration collective disposent de capacités d'amélioration de leur performance de gestion, notamment s'agissant des dépenses de personnels. En effet, les charges de fonctionnement du bloc communal ont pu être évaluées au total à 5,3 Md€ en 2018 soit en moyenne 7,6 % du total des budgets principaux des communes et 5,5 % des budgets du bloc communal dont environ 66 % de dépenses de personnels. Le rapport relève la faible productivité dans certaines communes, le taux d'absentéisme parfois élevé et une durée annuelle effective du temps de travail inférieure à 1 607 heures.

Par ailleurs, les personnels de restauration collective se caractérisent par une faible qualification et une surreprésentation des emplois à temps partiel.

Le Gouvernement a souhaité redonner des marges de manœuvre aux employeurs locaux dans le cadre de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la Fonction publique. Celle-ci prévoit la suppression progressive des régimes dérogatoires à la durée réglementaire annuelle du travail dans les collectivités, qui peut concerner tout particulièrement les services de restauration collective. Elle encadre par ailleurs le droit de grève afin d'éviter les arrêts de travail uniquement lors du service de restauration entre 12h et 14h. Cette évolution du cadre législatif pourrait ainsi permettre au bloc communal de générer des gains de productivité dans un contexte de renforcement des normes de sécurité et de qualité alimentaires.

La Cour considère que la maîtrise du coût de ces services, qui a augmenté de 7,2 % entre 2013 et 2017, est un levier prioritaire d'optimisation de gestion dans un contexte de hausse structurelle des dépenses. Cette maîtrise s'inscrit dans le cadre plus général des contrats entre l'État et les collectivités territoriales, prévus dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui constituent un outil adapté. Ce dispositif permet d'accompagner les collectivités dans la poursuite de leurs efforts et dans l'encadrement des évolutions des charges de fonctionnement en contrepartie d'une visibilité sur le niveau des concours financiers attribués par l'État.

Enfin, la Cour recommande à l'État et aux collectivités la mise en œuvre de référentiels de coûts de la restauration collective comme instruments visant à harmoniser et à piloter de manière plus efficace des pratiques de gestion hétérogènes. Dans le cadre de la loi du 30 octobre 2018, dite EGALim, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation travaille actuellement avec le Conseil national de la restauration collective, instauré en 2019, à des indicateurs nationaux synthétiques afin de suivre les objectifs normatifs de la loi. Cette démarche devrait être élargie au suivi des coûts de fonctionnement et d'investissement du secteur. Le Gouvernement encourage

cette initiative de production de données objectives à l'échelle nationale afin d'accompagner les services du bloc communal dans une meilleure évaluation des coûts par des indicateurs de suivi opérationnels.

Ainsi, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale vient de rendre son analyse des coûts locaux des politiques scolaires et périscolaires, à l'invitation de la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales 2018. Cette initiative s'inscrit dans un projet plus large de développement d'un dispositif d'information et de préconisation intégré à l'échelle nationale sur des référentiels de coûts standards afin d'optimiser les performances de gestion du secteur local. Le gouvernement souhaite poursuivre dans cette voie.

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

Ce chapitre n'appelle pas d'observations de la part de mon ministère sur le fond des trois recommandations formulées par la Cour.

Deux remarques peuvent cependant être apportées.

1/ La recommandation n° 1 formulée par la Cour « Aux collectivités du bloc communal : développer la mutualisation des fonctions support nécessaires à la restauration collective, notamment celles des achats » relève de la bonne pratique des collectivités dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

Elle fait écho aux travaux conduits par la Direction générale des collectivités locales, qui vient d'actualiser un guide des coopérations à l'usage des collectivités territoriales et de leurs groupements, mis en ligne sur son site internet en juillet 2019.

2/ Concernant la recommandation n° 2 « Aux collectivités et à l'État : établir un référentiel des coûts de la restauration collective, pour offrir aux gestionnaires publics locaux des outils autorisant un meilleur pilotage de ce service », il convient d'observer que les services publics locaux étant divers en la matière (établissements publics d'accueil du jeune enfant, écoles, collèges, lycées, établissements d'hébergement pour l'autonomie des personnes âgées, foyer publics de l'aide sociale à l'enfance, ...), le référentiel devra être conçu en interministériel et en liaison avec les associations d'élus locaux (AMF, ADF, notamment).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

L'économie générale de ce projet de chapitre correspond bien aux éléments observés concernant la gestion de la restauration collective par les collectivités et aux constats figurant dans le rapport du Gouvernement qui a été remis au Parlement le 18 octobre 2019 concernant les impacts budgétaires des objectifs d'approvisionnement en produits durables et de qualité fixés par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGalim », pour la restauration collective d'ici au 1^{er} janvier 2022. Il mentionne, comme le projet de chapitre, la nécessité d'améliorer les dispositifs de suivi des approvisionnements et des dépenses. Il indique également que les objectifs d'approvisionnement engendreront des coûts supplémentaires si les leviers d'économie existants ne sont pas activés.

À cet égard, les mesures mises en place à la suite des États Généraux de l'Alimentation de 2017 et de la loi EGalim devraient favoriser l'activation de ces leviers d'économie. Les démarches de lutte contre le gaspillage alimentaire seront généralisées et devront être précédées de l'élaboration d'un diagnostic. La loi EGalim prévoit, par ailleurs, que les gestionnaires des restaurants collectifs proposent un plan de diversification des protéines et qu'un menu végétarien soit proposé chaque semaine dans la restauration scolaire. La diversification des protéines et l'adaptation des grammages devraient permettre de générer des économies.

En outre, comme le mentionne le projet, le dispositif du programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » est modifié depuis la rentrée scolaire 2019-2020 pour accompagner notamment la mise en œuvre de la disposition de la loi EGalim relative à l'approvisionnement de la restauration collective en permettant de soutenir financièrement la distribution de fruits, légumes, lait et produits laitiers biologiques ou sous autres signes d'identification de la qualité et de l'origine sur le temps du déjeuner.

En ce qui concerne les 2 recommandations adressées aux collectivités et à l'État, figurant dans le projet de chapitre, elles sont cohérentes avec les constats de l'enquête. La deuxième recommandation, qui consiste à établir un référentiel des coûts, semble cependant prématurée.

En effet, un tel référentiel impliquerait au préalable qu'un suivi fin de ces coûts soit effectué au niveau des structures afin de disposer de données de référence. Ainsi, il serait préférable, à ce stade, de remplacer cette recommandation par une recommandation aux collectivités d'effectuer un suivi des coûts des approvisionnements par catégories de produits au niveau des structures. Ce qui permettra par ailleurs d'assurer le suivi dans la mesure visant les 50 % d'approvisionnement de produits bio, durables ou sous SIQO.

La troisième recommandation, qui consiste à mesurer l'atteinte des objectifs chiffrés de la loi EGalim, s'inscrit pleinement dans les actions de mon Ministère. En effet, mes services travaillent actuellement avec le Conseil National de la Restauration Collective, instance regroupant l'ensemble des parties prenantes du secteur de la restauration collective, à l'élaboration d'un dispositif de suivi national des taux d'approvisionnement en produits durables et de qualité, tels que définis par la loi EGalim, qui puisse être opérationnel à partir de l'entrée en vigueur de ces seuils. Il reposera sur les données déclarées par les personnes morales responsables de la gestion des restaurants collectifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

L'activité de restauration collective concerne principalement la restauration scolaire souvent gérée à l'échelle communale. Toutefois, on observe que se développent au sein de nombreux territoires des services de portage de repas à domicile qui viennent en complément de cette activité principale.

Les services de portage des repas à domicile sont de plus en plus gérés pour leur part, à l'échelle intercommunale en lien avec les Centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). On compte actuellement (enquête UNCAS de 2016) près de 400 CIAS aux activités diversifiées.

Les recompositions des périmètres intercommunaux ont donné lieu à une certaine extension de cette activité permettant une amélioration du service public en direction des personnes fragiles mais aussi permettant de créer du lien social sur des intercommunalités au territoire géographiquement étendu.

En outre, les intercommunalités, pour rendre ces services opérationnels ou faciliter les transferts de compétences lorsque qu'un service réexistait à l'échelle communale ont eu recours à toute la panoplie offerte par le législateur : services communs, prestations de services,

services partagés... Cette approche partagée de la gouvernance et de la mise en œuvre a permis de mieux maîtriser les coûts des services de restauration collective. En effet, les charges de personnel pèsent structurellement fortement sur le coût de ces services.

Ainsi, la restauration scolaire figure au programme de nombreux schémas de mutualisation. La perspective de rendre ces derniers facultatifs est à ce titre préoccupante.

Un passage à une gestion intercommunale est aussi l'occasion de remettre à plat l'organisation de ces services et de remettre à niveau les équipements (cuisine centrale, gestion chaude ou froide) qui font appel à des investissements importants. C'est aussi l'occasion pour revoir et mettre en cohérence les grilles tarifaires existantes.

À ce titre, le projet de réforme fiscale imposera, pour certains territoires, de revoir les équilibres entre les recettes fiscales nouvelles et les produits liés à la facturation aux usagers qui participent pour partie à l'équilibre financier de ces services.

À noter également, les nombreuses contraintes normatives qui pèsent sur la gestion des services de restauration collective en matière d'encadrement, de normes d'hygiène, nutritionnelles, environnementales...

L'AdCF partage les conclusions et recommandations concernant le développement de la mutualisation des fonctions support et notamment des centrales d'achat, la définition de référentiels de coûts qui permettrait aux gestionnaires d'améliorer le pilotage de ses services.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France – qui rassemble les maires de villes de plus de 10 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités – défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier pour cette seconde partie de mandature du programme « Action cœur de ville ».

Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport relatif à la gestion de la restauration collective par le bloc communal. Sur le fond, nous souscrivons à la plupart de vos constats, à savoir que la restauration collective est un service public essentiellement géré à l'échelon communal, et qu'au niveau de ses modes de gestion, ce service est encore en grande majorité géré en régie, même si des modes de gestion mixtes ont eu tendance à se développer au cours des dernières années.

Le développement de la gestion de ce service sous la forme de délégation de service public – pour la production d'une quantité de repas significative (à partir d'une production journalière de plus de 500 repas) – est effectivement une source de confort pour les exécutifs locaux, qui doivent faire face à l'évolution permanente de la législation en matière d'hygiène et de sécurité, et de normes alimentaires.

En coût brut, le niveau de prix d'un repas se situe dans une fourchette comprise entre 8 et 12 euros pour nos villes adhérentes, sur la base de notre dernière bibliothèque de tarifs. Ce prix doit normalement être corrélé avec la qualité des repas (importance ou non d'aliments bio), mais il dépend aussi des infrastructures (ancienneté ou non de la cuisine-centrale, conditions de livraison...), du ratio de personnes encadrant les élèves pendant leur temps de repas, de la tarification sociale mise en œuvre pour certains publics, et du niveau de recouvrement des repas dus par les familles.

Les leviers pour agir sur le dimensionnement de l'effectif de personnel d'encadrement du temps de repas sont, pour Villes de France, de plusieurs ordres : la limitation du nombre de rationnaires par des règles strictes d'inscription ; la mise en place un dispositif d'inscription en cantine qui permette un ajustement prévisionnel du personnel d'encadrement nécessaire (en effet, les dispositifs d'inscription en cantine les plus souples pour les parents conduisent bien souvent la collectivité à prévoir du personnel de surveillance dimensionné en fonction de la capacité maximale d'accueil alors que l'effectif d'enfants réellement présent sera peut-être inférieur), ou encore l'adaptation du taux d'encadrement à la réalité de la prestation assurée, sachant qu'une prestation de surveillance active des enfants est réaliste avec a minima un adulte encadrant pour 15 à 20 enfants de maternelle et un adulte encadrant pour 25 à 35 enfants de primaire.

En ce qui concerne la promesse de l'exécutif de mettre en œuvre le repas scolaire à 1 euro, Villes de France a eu l'occasion de regretter l'absence de concertation et d'évaluation du coût de cette mesure, et déplore vivement le mécanisme de compensation qui va être mis en œuvre dans le cadre du prochain PLF, puisque le système mis en œuvre ne concernera que les communes bénéficiaires de la DSR, soit la plupart des communes de moins de 10 000 habitants, ce qui pénalise une nouvelle fois les villes qui ont proportionnellement plus de scolaires par rapport à leur population totale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

J'ai pris connaissance, avec grand intérêt, de ce chapitre et je souhaitais vous faire part de quelques observations.

La restauration collective est une compétence facultative des communes. Elle peut le cas échéant être déléguée aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre. Chaque année, les collectivités du bloc communal servent 720 millions de repas. La restauration scolaire représente l'écrasante majorité des repas servis. Certaines communes ont également fait le choix de développer des services de restauration collective au bénéfice des personnes âgées, notamment dans des EHPAD et des résidences seniors.

Je souhaite d'abord souligner que la mise en œuvre de cette compétence facultative par les collectivités locales est globalement une réussite. Les communes et les EPCI parviennent, malgré des contraintes fortes et quel que soit le mode de gestion choisi, à garantir l'accessibilité de ce service public à tous, à proposer des repas variés et de qualité tout en respectant scrupuleusement les normes sanitaires et les règles de sécurité alimentaire.

Le choix du mode de gestion (régie, délégation de service public ou marché public) et le choix de l'intercommunalisation doivent, de notre point de vue, continuer à appartenir aux maires. Tous les modes de gestions comportent des avantages et des inconvénients (risque budgétaire, encadrement et gestion des ressources humaines...). Les maires sont les mieux à même pour opérer ce choix et opter pour le mode de gestion le plus adapté aux spécificités du territoire, et le plus efficace au regard des objectifs poursuivis par la collectivité, du coût et des risques financiers.

Comme le souligne très justement votre rapport, ces dernières années, plusieurs mesures gouvernementales et législatives (loi Egalim notamment) sont venues s'imposer aux communes dans la mise en œuvre de la restauration collective. Ces mesures sont pour certaines imposées aux collectivités, pour d'autres proposées et relèvent du volontariat.

Il s'agit de mesures visant à favoriser l'éducation au goût, à lutter contre la pauvreté, à développer l'approvisionnement en circuits courts ou encore à augmenter la part d'aliments issus de l'agriculture biologique et/ou durable.

Cette inflation normative et l'intérêt de l'État pour la restauration scolaire, confirment l'importance croissante de ce service public dans le quotidien des français, notamment des enfants.

L'Association des Petites Villes de France partage, bien évidemment, les objectifs poursuivis par les mesures citées précédemment.

Cependant, l'APVF est également attachée au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ces mesures ont pu, parfois, complexifier la mise en œuvre de la restauration collective dans certaines communes et bousculer les modes d'organisation qui pré-existaient. S'agissant d'une compétence facultative des communes, l'APVF souhaite que les collectivités territoriales conservent des marges de manœuvre et d'appréciation dans la mise en place de ces mesures au regard des contraintes auxquelles elles doivent faire face sur leurs territoires.

De plus, l'APVF souhaite que ces mesures, lorsqu'elles font peser des charges nouvelles sur les collectivités, soient intégralement compensées par l'État. Or, nous constatons que cela n'est pas systématiquement le cas.

À titre d'exemple, l'APVF se félicite que le gouvernement ait mis en place un dispositif incitatif, basé sur le volontariat, sur la tarification sociale des cantines. Nous regrettons cependant que les aides mises en place ne compensent que très partiellement le coût du repas et qu'il n'existe aucune garantie de maintien de ces aides dans le temps. De même, ce dispositif ne prend pas en compte les éventuels effets d'aubaine que pourraient engendrer la mise en place d'une tarification sociale par une commune, ni ses conséquences éventuelles en matière d'investissement.

Comme le souligne votre rapport, les collectivités réalisent chaque année des investissements considérables pour améliorer la qualité du service rendu. Des possibilités de mutualisation existent sans doute, mais elles ont, pour beaucoup d'entre elles, déjà été explorées par les collectivités. Le choix de l'intercommunalisation peut-être une piste, mais il n'est pas adapté à tous les territoires et doit se faire en accord avec l'ensemble des maires concernés. De plus nous devons être particulièrement vigilants à ce que certaines mutualisations ne conduisent pas à une dégradation du service pour les usagers.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE
DES RESPONSABLES DE LA RESTAURATION TERRITORIALE
(AGORES)**

Des modes de gestion multiples :

La restauration collective territoriale à la charge des communes regroupe aujourd'hui des prestations très diverses de la petite enfance au portage de repas à domicile en passant par la restauration des cantines scolaires du premier degré. Si cette diversité est source de complexité pour sa mise en œuvre, elle n'en demeure pas moins essentielle pour répondre aux attentes et besoins spécifiques de chaque type de convives. Cette restauration est porteuse d'enjeux majeurs de santé publique, d'éducation, de citoyenneté et d'égalité sociale.

Comme il a été relevé par la Cour des comptes, les modes de gestion sont multiples, cette situation est liée à la taille des communes, des établissements scolaires, de la fréquentation des enfants, de la situation géographique et de l'historique de la commune. Cependant on peut noter le plus fort taux de DSP sur les zones urbaines qui sont synonymes de plus fortes concentrations de repas donc d'intérêt plus élevé pour les prestataires. Les zones rurales sont à l'inverse plus souvent en régie ou ont recours à des marchés de fournitures. La mutualisation est effectivement encore peu répandue, elle présente néanmoins un fort intérêt pour des raisons évoquées dans le rapport mais insuffisamment développées.

En effet, AGORES milite depuis plusieurs années pour développer une mutualisation des moyens, des compétences et des outils qui s'inscrive dans le maintien du libre arbitre des collectivités locales. Le regroupement de compétences dans le cadre de conventions de moyens partagés, et la mutualisation des moyens techniques, au-delà de la simple centralisation de la production des repas, souvent synonyme de sur-dimensionnement et d'hégémonie d'une commune vis à vis d'une autre, répond bien à la volonté d'optimisation des moyens attendus par les édiles et les techniciens, notamment lorsque les seuils de rentabilité les justifient.

AGORES défend également, dans le cadre de sa charte qualité, l'idée d'un service unique de restauration dédié et rattaché à la direction générale qui engloberait la gestion de l'ensemble des personnels associés et souvent dilués dans des directions enfance, jeunesse, maintenance et hygiène des locaux, animation, ou restauration, aux fins d'optimiser les compétences et les moyens humains à l'instar de l'exemple de la commune d'YERRES. Cette organisation regroupant production, distribution et animation des repas, a fait ses preuves dans de nombreuses communes, sous réserve de recruter un véritable professionnel de l'hôtellerie et de la restauration.

Il est également essentiel dans ce chapitre de développer la notion d'encadrement intermédiaire pour assurer la formation, la gestion, le management et le pilotage des personnels de catégories C et des projets. Ces compétences et formations doivent servir à la mobilisation, à la professionnalisation et au reclassement d'agents de catégories C pour lutter contre l'absentéisme.

La massification des achats est présentée comme une possibilité de négociation et de réduction des prix. Si cet aspect existe, la massification des achats permet également de structurer le marché local dans l'esprit de la loi #EGAlim. Par ailleurs cette mutualisation peut aussi permettre de limiter les investissements lourds supportés par une seule commune, d'atteindre les seuils de rentabilité par les économies d'échelle sans pour autant déposséder les communes de leur pouvoir de décision. AGORES consciente de l'intérêt de cette mutualisation a d'ailleurs initié un groupe de travail avec différents acteurs de la restauration collective devant déboucher sur des préconisations de mise en place courant 2020.

Un service à coût élevé mais souvent mal évalué :

Le rapport soulève également, dans la partie II A, la grande hétérogénéité des coûts des prestations proposées et le manque d'évaluation financière des responsables qui semble uniquement reposer sur les coûts des matières premières. Si l'observation du coût des matières premières apparaît comme la variable la plus facile à mesurer, les comparaisons et exemples cités en matières d'ETP est plus hasardeuse. En effet, ces comparaisons qui peuvent sembler extravagantes (31 ETP pour 432 000 repas/an et 35 ETP pour 1 300 000 repas/an) ne peuvent s'analyser qu'au regard des moyens matériels mis à disposition, de la qualité et du niveau de transformation des préparations réalisées. Il est contestable de comparer une production fondée sur la transformation de matières premières brutes et une production essentiellement appuyée sur l'utilisation de produits déjà transformés par l'industrie agroalimentaire. Pour être pertinente, la comparaison doit nécessairement s'appuyer sur l'ensemble des paramètres constituant la prestation.

L'évaluation incomplète des coûts du service public de restauration par les collectivités soulevée dans le rapport n'a pas échappé à AGORES qui effectue une enquête annuelle auprès de ses adhérents et qui n'obtient que peu de retours complets preuve d'une insuffisance notoire. La Charte Qualité AGORES ne néglige pas cet aspect en en faisant le troisième principe : une gestion raisonnée de la prestation.

Des ratios de benchmarking ont été construits et sont disponibles dans le cadre des travaux réalisés par notre association, pour prendre en compte l'ensemble de l'historique, du contexte local, des orientations du programme municipal, et de l'auto évaluation des politiques publiques et de la gestion quotidienne de ce service aux multiples facettes et compétences.

La nécessaire mise en place d'indicateurs de suivi :

AGORES milite également dans ce domaine et a participé à des travaux pour l'amélioration des performances du service public de restauration. L'indicateur de performance en partenariat avec l'IGD, la norme de service NF X50 220 en association avec AFNOR, le guide de tarification en partenariat avec l'ANDEV sont autant de documents exploitables pour améliorer et rationaliser les services de la restauration territoriale.

AGORES ne peut qu'approuver les recommandations faites dans le chapitre.

De nouvelles exigences en matière de qualité alimentaire :

L'article 24 de la loi EGalim prévoit parmi une multitude d'obligations nouvelles et d'injonctions de la part du législateur, une part au moins égale à 50 % (en valeur) de produits sous signe de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. La loi prévoit également la mise en œuvre d'un repas végétarien hebdomadaire. Ces exigences, même si elles sont perçues comme contraignantes ou inaccessibles par nombre d'acteurs de la restauration, n'en demeurent pas moins une opportunité pour l'amélioration de la qualité des prestations proposées. On peut néanmoins s'interroger sur l'inadéquation de l'offre et de la demande en matière de produits de qualité et notamment pour les produits issus de l'agriculture biologique. L'inégalité des territoires est dans ce domaine très frappante et présente un obstacle dans la volonté gouvernementale de développer les achats de proximité bio et sous signe de qualité. La réussite du projet ne peut se concevoir qu'avec une incitation forte du secteur agricole en faveur de la production biologique.

Dans ce même chapitre, la Cour des comptes, souligne qu'un programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » encourage la distribution de produits de qualité dans le cadre scolaire et qu'à ce titre la France perçoit une aide de 35M€ par an. Cette aide n'est malheureusement pas distribuée, pour la seule année 2018 le montant de l'aide perçue par les collectivités s'élève à 120 K€ (montant ridicule au regard de l'aide consentie). Cette désaffectation du dispositif est liée à la complexité administrative de la mise en place de l'opération. Cette complexité dénoncée par l'ensemble des filières (lait et fruits & légumes) et des acteurs de la restauration collective n'a manifestement pas été suffisamment entendue et anticipée par les services de l'état.

Il est également question des procédures de « marchés publics » qui rendent difficile l'accès aux produits locaux. Bien qu'il existe des possibilités d'introduire des clauses favorisant ces achats de proximité, force est de constater que leurs mises en œuvre s'avèrent complexes, en témoignent les guides et fiches, divers et variés, édictés par les services de l'état et les associations (AMF...) pour s'affranchir de dispositions restrictives. L'augmentation du seuil des marchés publics de 25 K€ à 40 K€ ne permettra pas davantage de répondre aux besoins des grosses et moyennes structures. AGORES et plusieurs autres associations militent depuis plusieurs années pour la reconnaissance de « l'exception alimentaire » qui permettrait de réaliser 40 % du montant total des achats de denrées par les collectivités hors procédures formalisées.

Les externalités environnementales, elles aussi avancées comme moyen pour plus de proximité et plus que qualité environnementales sont aujourd'hui impossibles à appréhender. L'ADEME chargée du dossier n'est pas en mesure de fournir une formule de calcul. Le résultat est attendu dans 2 ou 3 ans, alors que les conclusions EGAlim auront été rendues.

Des bonnes pratiques à encourager

La lecture de ce rapport laisse à penser aux futurs élus de la République qui seront élus en mars prochain, qu'il est compliqué de gérer un tel service, tant ce rapport illustre ses propos de cas d'école parfois un peu caricaturaux.

La question de la formation initiale des cuisiniers, des chefs de production, des animateurs, des personnels de restauration, des directeurs gestionnaires de la restauration collective et de l'apprentissage ne sont pas posées, alors qu'elles sont fondamentales au bon fonctionnement de ces services et au renouvellement des cadres et personnels qui feront valoir leurs droits à la retraite dans les prochaines années. La relève n'est pas assurée !

Enfin, il me semble que le rapport ne met pas suffisamment en avant « ces bonnes pratiques » justement, qui se sont développées et accélérées ces dernières années, dans le contexte d'une filière qui a vécu une évolution réglementaire et technique sans précédent depuis 30 ans.

Ces évolutions, ces bonnes pratiques que l'on constate au sein de notre réseau AGORES, sont le témoignage d'un secteur public dynamique, force de propositions, avec une capacité de remise en cause de ses pratiques et une capacité d'adaptation qu'il conviendrait de souligner, face à un secteur privé en quête de refondation de son modèle économique et technique.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AURILLAC

La ville et le CCAS d'Aurillac, liés par une convention constitutive de groupement de commande, ont lancé une procédure de délégation de service public pour répondre à leurs besoins respectifs en matière de restauration collective.

Le contrat de délégation de service public fut notifié le 7 août 2015 à la société SODEXO, conformément à la délibération du Conseil Municipal de la Ville d'Aurillac et dans la droite ligne de l'avis de la commission dédiée.

La procédure s'est matérialisée par la signature dudit contrat par la Ville d'Aurillac, pour son propre compte et pour le compte du CCAS d'Aurillac conformément à la convention susvisée. Après un démarrage le 1^{er} septembre 2015, le contrat arrive à terme le 31 août 2021.

La Cour des comptes, dans le cadre d'un contrôle réalisé en 2019, sur la base du contrat précédemment cité et de la procédure afférente, émet des réserves sur les points suivants : la qualification du contrat en délégation de service public et l'équilibre du contrat public.

Sur la qualification de délégation de service public

La Cour des comptes rappelle l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicable lors de la passation du contrat de délégation de service public et disposant qu'une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

La qualification de la délégation de service public est donc, selon l'article susvisé, essentiellement basée sur la rémunération, devant être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

La Cour des comptes relève que le prix des repas, inscrits au bordereau des prix unitaires et garantis au délégataire, diffèrent des tarifs votés par les assemblées délibérantes des deux personnes publiques et facturés aux usagers. Cette distinction, bien connue des contrats publics de restauration collective, qu'ils s'agissent de marchés publics ou de délégation de service public, constitue une action sociale permettant l'accès du plus grand nombre du service public. Elle est basée sur une compensation versée par les personnes publiques au délégataire, correspondant au solde entre le prix des repas et la part supportée par les

usagers, à savoir les tarifs votés par la ville et de le CCAS d'Aurillac. Il s'agit là d'un mécanisme de compensation des obligations de service public, maintes fois validé, dans son principe, par la jurisprudence administrative. La Cour des comptes précise, sur ce sujet, qu'aucun élément du contrat ne permet de connaître la part effectivement prise en charge par la commune et en conséquence la proportion réellement facturée à l'usager. Les tarifs votés n'étant pas contractuels et, par définition, potentiellement évolutifs, les éléments susvisés n'intègrent pas le contrat de délégation de service public mais bien le rapport d'activité. Dans son rapport d'activité de 2018, transmis en juin 2019, le délégataire indique notamment que le chiffre d'affaire associé aux repas maternelles et élémentaires est de 688 916 euros HT, soit 726 806,38 euros TTC (TVA à 5,5 %). Le montant facturé aux familles sur la période est de 445 149 euros TTC, soit 61,25 % du coût de la prestation.

En concluant à la requalification potentielle de ce contrat de délégation de service public en marché public, au motif que la part de risque transférée au cocontractant n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, la Cour des comptes utilise un concept étranger à l'article initialement cité, et réglementairement inscrit dans la rédaction de l'article L. 1411-1 CGCT le 1^{er} avril 2016. Nous allons donc nous attarder sur l'application de ce concept au contrat de délégation de service public de la ville et du CCAS d'Aurillac.

L'article L. 1411-1 du CGCT, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, soit postérieurement à la date de démarrage de la délégation de service public objet du rapport, dispose qu' une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Ledit article du CGCT précise, par ailleurs, que la part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service.

La Cour des comptes relève deux vecteurs potentiels de risque : l'évolution de la fréquentation et la gestion des impayés.

Sur l'évolution de la fréquentation, il est précisé qu'à raison de la fixation des tarifs, visant à permettre à tous les enfants de bénéficier de la prise d'un repas, la fréquentation évolue peu sur l'année et le nombre d'usagers n'est pas susceptible de connaître des variations substantielles durant l'exécution de la convention. Les tarifs appliqués au service de restauration scolaire constituent, en effet, un vecteur de variation de la fréquentation, à la hausse comme à la baisse. Il convient premièrement de préciser que les candidats, au stade de la passation, n'ont aucune certitude quant au maintien des tarifs, les évolutions en matière de qualité des repas, induites par exemple par la loi du 30 octobre 2018 dite EGALIM, ou les échéances politiques pouvant avoir un impact non négligeable sur leur définition. En second lieu, il convient de rappeler que les tarifs ne sont pas le seul et unique vecteur de variation de la fréquentation, l'évolution de la démographie en étant un autre. Sur la période 2006-2016, le nombre d'habitants à Aurillac a connu une baisse de 11,95 %. En conséquence, il ne peut être considéré que le risque associé à l'évolution de la fréquentation est purement négligeable.

Sur la gestion des impayés, il est précisé qu'aucun élément du contrat ne permet par ailleurs le niveau de risque pris par le délégataire, à raison des impayés, lesquels peuvent être au demeurant pris en charge par la commune au titre de l'action sociale. Les impayés supportés en cours d'exécution d'un contrat sont, par nature, inconnus à la signature d'un contrat de délégation de service public et constitue, de facto, un risque non négligeable lors de la définition, par les candidats, des prix composant le bordereau des prix unitaires et de leur compte de résultat prévisionnel. Concernant ce dernier, la Cour des comptes indique que, de fait, aucun compte de résultat prévisionnel conduisant à la formation du prix du repas n'a été annexé à la convention, la société SODEXO s'engageant uniquement sur la fourniture de repas conformes au cahier des charges. L'article 2 du contrat de délégation de service public, dénommé « pièces constitutives du contrat », intègre « le mémoire technique du délégataire avant négociations (offre commerciale) » ainsi que « les réponses du délégataire aux questions de la Ville lors des négociations ». Par courrier en date 27 mai 2015, en réponse à une négociation du 22 mai 2015, la société SODEXO a transmis sa dernière offre commerciale composée d'un bordereau des prix unitaires et d'un compte de résultat prévisionnel. L'analyse de ce dernier permet d'identifier que, sur la période 2018, le délégataire se basait sur un niveau annuel d'impayés de 10 000 euros, avec un total cumulé sur la durée du contrat de 33 951 euros. Dans son rapport d'activité de 2018, le délégataire informe les parties d'un montant annuel d'impayés de 37 128 euros (8 % de la facturation émise) pour un montant cumulé de 86 778 euros (arrêté au 14 février 2018). Au regard de ces chiffres, il ne peut être soutenu utilement que le risque émanant des

impayés est purement nominale ou négligeable. Si l'article 2.3.5 du contrat de délégation de service public stipule, en effet, qu'à l'issue de l'envoi des deux lettres de relance des familles, la ville seule pourra décider, dans un délai de trois semaines d'une prise en charge à titre social de la créance, cette faculté n'est qu'exceptionnelle et utilisée in concreto par la ville.

Sur ces deux moyens, en sus de la différence entre repas commandés et repas effectifs, la Cour des comptes considère que, conformément à la jurisprudence administrative, il semble donc que la part de risque transférée au délégataire n'implique pas une réelle exposition aux aléas du marché, et que le cocontractant ne peut, par suite, être regardé comme supportant un risque lié à l'exploitation du service. Il en résulte que la convention ne revêt sans doute par le caractère d'un contrat de délégation de service public, mais bien plutôt d'un simple marché public. Au-delà des développements antérieurs, il convient de s'attarder sur la jurisprudence administrative servant de base juridique au développement de la Cour des comptes. Dans le cas d'espèce, la requalification de la concession de service public en marché public, au motif d'une absence de risque suffisant, était basée sur le fait que ladite concession, provisoire (durée de 14 mois), ne pouvait connaître une évolution substantielle de la fréquentation et que la commune concernée n'avait fourni aucun élément permettant d'évaluer le risque d'impayés découlant de son exécution. Au surplus, le contrat prévoyait la perception, par le concessionnaire, en sus d'un solde tarif-prix, d'une subvention forfaitaire d'exploitation annuelle versée par la commune. Aucun de ces constats, sur lesquels le Conseil d'État se base pour justifier la requalification, ne peut être appliqué à la délégation de service public, d'une durée de six ans, passée par la ville et le CCAS d'Aurillac. A contrario, la société SODEXO a versé, en 2018, un montant forfaitaire de redevance de 87 000 euros au titre de l'affermage et des repas tiers, constituant un risque supplémentaire, basé sur la nécessité d'assurer une gestion optimale de l'outil de production pour optimiser les coûts fixes.

Sur le caractère « déséquilibré » du contrat public

La Cour des comptes considère que les prestations devant être assurées par le délégataire pour chacun des signataires sont certes clairement différenciées, mais les conditions financières conduisant aux prix et au contrôle de l'exécution ne sont pas dissociées, ce qui ne permet pas de clairement séparer chacune des délégations. En particulier, la cuisine centrale étant mise à disposition du CCAS à titre gratuit par convention du 28 octobre 2014, les frais d'entretien, de maintenance et d'amortissement des équipements ne devraient pas être intégrés dans le prix des repas du CCAS, mais être entièrement supportés par la commune propriétaire qui en a consenti la gratuité. L'article 3 de la convention

susvisée stipule que la mise à disposition est effectuée à titre gratuit. En revanche, les deux parties à la présente convention participeront aux charges d'entretien courant à proportion des repas produits pour chacune des parties et permet une application de frais de fonctionnement sur chacun des repas commandés. Concernant la constitution des prix, le périmètre du CCAS bénéficie d'un compte de résultat prévisionnel spécifique, transmis dans sa dernière version via un courrier du délégataire en date du 27 mai 2015.

La Cour des comptes précise également que les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Le contrat de délégation de service public intègre, dans son périmètre, la possibilité de produire des repas dits « tiers », soit pour le compte de convives n'étant pas issus de la ville ou du CCAS d'Aurillac. Cette possibilité implique le versement d'une redevance annuelle forfaitaire et d'une redevance variable à hauteur de 12 % du chiffre d'affaire généré par cette activité. Un tel dispositif permet indéniablement à la ville et au CCAS d'Aurillac de bénéficier de tarifs optimisés compte tenu de la rationalisation de l'outil de production (notamment en ce qui concerne les coûts fixes). En sus, l'article 1.14.2.3 du contrat de délégation de service public prévoit que, pour tenir compte de l'évolution économique, la composition des formules de révision et le tableau des prix unitaires sont soumis à réexamen à l'initiative de la ville ou du CCAS d'une part ou sur production par le délégataire, d'autre part, des justificatifs nécessaires, dans les cas suivants :

- si l'application de la formule de révision fait apparaître une augmentation ou une diminution annuelle de plus de 3 % par rapport à la valeur constatée à l'entrée en vigueur du contrat ;*
- si le nombre effectif annuel de repas connaît une augmentation ou une diminution d'au moins 8 % par rapport au nombre de référence ;*
- si des progrès technologiques importants en matière de restauration collective permettent d'en abaisser sensiblement les coûts.*

Une telle clause de revoyure, bien souvent au bénéfice des personnes publiques, n'est pas purement hypothétique. Pour exemple, le contrat de délégation antérieur, en vigueur de 2009 à 2015, a connu un avenant en 2012. L'avenant a permis une amélioration notable de la qualité, prévue contractuellement, motivée par une hausse de 14,5 % de la fréquentation par rapport au nombre de référence du contrat. Même si le choix des personnes publiques a été d'améliorer la qualité dans l'assiette, une baisse du prix et, mécaniquement, de la part supportée par ces dernières, aurait pu être préférée.

En conséquence, il ne peut être utilement défendu que les délégations de services sont fréquemment déséquilibrées, le constat étant d'autant plus flagrant si l'on s'attarde sur le contrat de délégation de service public de la ville et du CCAS d'Aurillac.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BÉZIERS

À la lecture de ce document, je constate que, à de rares exceptions près, il est à charge contre les collectivités. Je suis surpris, notamment, qu'il ne soit pas fait mention d'éléments positifs concernant Béziers (regroupement du personnel, rôle accru de la diététicienne, lutte contre le gaspillage...). Ces éléments sont développés dans le rapport contradictoire de la Ville de Béziers en réponse à la Chambre Régionale d'Île-de-France en date du 9 septembre 2019 qui n'a visiblement pas été pris en compte dans les extraits du chapitre que vous m'avez transmis.

Concernant la fourniture de repas froids pendant les sorties scolaires, précisons que lorsqu'un élève reste déjeuner à la cantine c'est parce que ses parents ne peuvent s'en occuper sur le temps méridien. Or, dans le cas des sorties scolaires, le repas est préparé à la maison. La non-application de cette disposition du contrat n'a donc jamais pénalisé les familles. Un avenant permettant de régulariser cette situation, (dont j'ai hérité), est prévu et sera présenté au prochain conseil municipal.

Concernant le risque d'exploitation du délégataire, celui-ci ne porte pas exclusivement sur les impayés, comme vous le suggérez, mais sur le risque coûteux en termes d'adaptation de l'outil de production à l'évolution des normes et sur le risque sanitaire, tous deux portés exclusivement par le délégataire.

Concernant l'écart de prix entre les repas tiers et les repas de la DSP, vous comparez le tarif de 4,25 € payé par la Commune pour les repas pris en cantine avec le tarif compris entre 2,6 € et 3 € payés par les tiers extérieurs. Ce raccourci est fallacieux car les périmètres sont différents : le tarif ville est en TTC quand les tarifs des clients tiers sont hors taxes, ce qui accroît l'écart entre les deux tarifs. De plus, le tarif de la Ville porte sur une délégation de service public, incluant le transfert de risque, et l'autre sur de simples marchés de livraison de repas n'incluant notamment pas la prestation de facturation et de recouvrement ni le risque d'exploitation de la délégation de service public.

En effet, la forme et le contenu des contrats impactent forcément le tarif payé par les clients. Je rappelle que la Ville est le seul client de la SAEM à avoir souscrit une délégation de service public qui intègre à la

fois la fourniture des repas mais également la gestion de la facturation aux familles et qui délègue le risque d'exploitation au délégataire. Les clients tiers, pour leur part, assurent la logistique en régie et ont souscrit des marchés publics de fourniture de repas.

J'ajouterai également qu'il faut prendre en considération la durée de la DSP et le fait que sa convention incluait dès l'origine une clause de révision des prix. Cette dernière, appliquée mécaniquement, a porté le prix du repas en cantine de 3,610 € HT en 2005 à 4,241 € HT en 2014 (soit + 17 % sur la période). Fort de ce constat, j'ai négocié avec la SAEM et obtenu une réduction de 5 % en septembre 2015, ce qui a permis de réduire l'écart entre les prix pratiqués dans le cadre de la DSP et ceux des clients tiers.

Concernant le taux de gaspillage annoncé de 40 %, la chambre régionale d'Occitanie l'a extrait d'un rapport d'audit rédigé par un consultant mandaté par la Ville : « Le menu servi aux enfants est un menu à 5 composantes (entrée, plat, accompagnement, fromage, dessert). La proposition de ce menu contribue à générer un gaspillage alimentaire très important soit environ 40 % de ce qui est proposé. » À la lecture, on comprend que les menus à 5 composantes génèrent plus de gaspillage (de l'ordre de 40 %) que les menus à 4 composantes, à Béziers ou ailleurs. En effet, le consultant n'a pratiqué aucune pesée avant / après le repas dans les cantines de Béziers pendant son audit. Ce chiffre ne révèle aucune réalité propre à Béziers mais uniquement un ordre de grandeur de portée générale.

Pour donner suite aux recommandations du consultant, la Ville a mis en œuvre un plan d'actions mené dans le cadre du programme « Bien manger à Béziers » qui mobilise plusieurs acteurs : le délégataire, la diététicienne, le service de santé publique et l'association cuisine centrale et dont les objectifs sont l'éveil au goût et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Parmi les actions mises en œuvre, on peut citer l'amélioration des produits rentrant dans la composition des menus (viandes nobles, bio, pain complet une fois par semaine ...) ainsi que l'expérimentation depuis la rentrée 2017, de selfs pour les crudités dans certains restaurants scolaires et leur généralisation progressive (14 des 20 restaurants scolaires à la rentrée 2019).

Afin de mesurer l'efficacité de ces actions, des pesées sont réalisées depuis 2017 sur un échantillon représentatif de restaurants scolaires (soit 13 sur 20). Le taux de gaspillage constaté en moyenne à Béziers, sur cet échantillonnage, est de 21 % en juin 2019 (bien que la Ville ait décidé de conserver un menu à 5 composantes). C'est un chiffre fiable et Béziers est donc dans la moyenne nationale (20 %, comme vous l'indiquez).

Le taux de gaspillage a enregistré une diminution de l'ordre de 30 % à l'issue des 2 années scolaires d'expérimentation. Le plan d'action est donc très efficace. Forte de ce constat, la Ville poursuit, en collaboration avec le délégataire, les démarches initiées, à savoir :

- *Proposer 2 duos crudités/mois et un par semaine à la rentrée 2019.*
- *Revoir les portions et adapter le grammage aux enfants (moyenne excédentaire de 60 grammes par enfant).*
- *Ajuster chaque jour, le nombre de repas livrés au nombre réel d'enfants inscrits.*
- *Poursuivre et renforcer les actions pédagogiques envers les enfants.*
- *Former le personnel, valoriser le travail des agents.*
- *Encourager le mimétisme (goûter de tout, un petit peu lorsque cela est possible en étant assis avec les enfants).*
- *Conventionner avec les associations pour livrer les barquettes entières et fermées.*
- *Conventionner avec des agriculteurs (mini ferme zoo...).*
- *Acquérir des tables de tris.*
- *Proposer des composteurs électriques ou manuels.*
- *Réaliser un diagnostic sur 6 mois, au sein des 4 restaurants scolaires les plus importants de la ville afin d'avoir un diagnostic plus étayé.*

En conséquence, il vous est demandé de procéder au retrait de la mention portant l'exemple de Béziers avec un chiffre de 40 % qui ne correspond pas à la réalité du terrain. Il serait, au contraire, louable de noter les efforts poursuivis par la ville de Béziers dans ce domaine.

Soyez assuré que je prends très au sérieux les observations du rapport de la Chambre Régionale des Comptes d'Occitanie et que l'ensemble des recommandations émises sur la période qui couvre mon mandat sera mis en œuvre avant la fin de l'année 2020.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BREST

Je souhaite insister sur l'importance du service de restauration scolaire, service facultatif pour les communes.

À l'heure de grandes transformations écologiques et sociétales, la pause méridienne est un temps éducatif essentiel, qui contribue à l'apprentissage du bien-manger, à la santé de l'enfant et à l'éveil du jeune citoyen. Telle est la philosophie qui anime, à Brest, le projet éducatif et citoyen. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons fait le choix de recourir à la gratuité du service pour les familles les plus modestes, afin que l'accès au service soit démocratique et égalitaire.

Au travers de la délégation de service public en cours, Brest fait la démonstration qu'il est possible de faire de la restauration scolaire un véritable outil de transformation sociale et écologique. Avec un objectif qui sera atteint en 2022 de 80 % de produits issus de l'agriculture biologique, et de 60 % de produits locaux, la Ville de Brest entend contribuer, avec son délégataire et avec les acteurs locaux, à la structuration de filières agricoles et agro-alimentaires respectueuses du droit des générations futures.

Enfin, notre projet se veut transparent et responsable. En accord avec le délégataire, la ville de Brest ouvre chaque année les portes de sa cuisine aux parents et aux familles, afin que le service soit connu et reconnu. Je vous indique enfin que la ville fournit aux familles, à chaque période scolaire, des informations sur notre service de restauration scolaire.

Parce que l'éducation est une priorité, je tiens ici également à remercier l'ensemble de la communauté éducative, qu'il s'agisse des agents municipaux, des agents de la délégation de service public, mais également des agents de l'Éducation nationale, qui interviennent, en équipe, pour l'éveil et l'épanouissement de nos jeunes citoyens.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

La cuisine centrale a été conçue et créée ex nihilo en 1984. La cuisine centrale a 34 ans d'existence et a été dimensionnée à l'origine pour produire 650 000 repas/an. La surface de production est de 900 m² env.

Considérant les contraintes et les spécificités de ce service, la ville s'est placée dans une démarche d'amélioration continue de la gestion de ce service public depuis 2010, date à laquelle, elle a fait le choix d'un changement de mode de gestion. Les résultats relevés par la chambre Régionale des Comptes Occitanie dans son dernier rapport démontrent cette implication et l'investissement de chaque acteur dans cette activité.

Le mode de gestion de la cuisine est l'exploitation en gestion directe au 1^{er} mars 2013. La structure exploite directement sa restauration, en assure les approvisionnements, la coordination, les investissements et la gestion du personnel, en garantissant la maîtrise sanitaire et la maîtrise des coûts de production.

Par délibération du 24 juin 2010, le Conseil Municipal de Carcassonne a décidé la reprise en gestion directe du service public de la restauration municipale et scolaire.

Ce changement de mode de gestion du service restauration intervient afin notamment de remédier aux déséquilibres constatés au détriment de la commune dans la gestion en délégation de ce service, et de garantir la mutualisation Ville / CIAS nécessaire à la continuité de ce service, aux termes :

- *d'une convention d'affermage attribuée, après mise en concurrence, à la société Compass Group dans laquelle la Ville de Carcassonne avait externalisé la gestion de son service restauration collective, du 1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2009, prorogée d'un an pour motif d'intérêt général en vertu de l'article L1411-2-a du CGCT, portant son terme au 30 juin 2010 ;*
- *d'une réflexion d'une commission de travail, composé d'élus de la Ville et du CIASC, sur le devenir de ce service public s'appuyant sur les travaux du Cabinet Agriate désigné assistant à maîtrise d'ouvrage de l'opération, et plus particulièrement sur l'étude comparative des modes de gestion produite ;*
- *de la constitution d'un groupement de commandes (article 8 du CMP) Commune de Carcassonne / Centre Intercommunal d'Action Sociale du Carcassonnais (CIASC) pour garantir la continuité de la production des repas destinés aux scolaires de la Ville ainsi qu'aux*

usagers des prestations relevant de la compétence du CIASC dans un cadre favorable aux économies d'échelles, dès le terme du contrat d'affermage.

La transformation du mode de gestion en régie est le résultat aujourd'hui de la conduite performante par la Commune de trois projets :

- projet 1 : respect du CCP assistance technique, sur la période 2010-2013, période transitoire ;*
- projet 2 : accompagnement du service restauration à la régie directe ;*
- projet 3 : mise en place d'une démarche qualité.*

La Commune de Carcassonne ainsi que le CIASC ont souhaité prouver aux usagers du service qu'ils répondent aux exigences réglementaires, qu'ils fabriquent des produits sains, légaux et de qualité.

La transformation de ce mode gestion a nécessité la création d'un pilotage des activités et a relevé de la mise en place de mécanismes organisationnels, managériaux et d'un suivi des processus et des procédures du service public restauration scolaire et municipal suivant les axes suivants :
- axe 1 : suivi des processus / - axe 2 : suivi des procédures / - axe 3 : maîtrise des coûts / - axe 4 : maintien du niveau de qualité et de service.

La mise en place des quatre axes s'est faite progressivement afin d'instaurer une culture de gestion ; cette démarche visant à instaurer une transversalité et maintenir le partage d'activité avec le CIASC.

Ainsi, le budget annexe de la Ville appelé « cuisine centrale » évoluera à terme vers le budget annexe « restauration collective ». Créé en 2013, il retracera à terme toutes les dépenses de la restauration collective. Le suivi étant assuré aujourd'hui par la ville à travers la tenue d'une comptabilité analytique (mutualisation VILLE / CIAS / remboursement des frais du personnel mis à disposition du CIAS pour la pause méridienne).

La ville a conduit la régie de la restauration à l'autonomie totale. Les conclusions du rapport de la CRC Occitanie l'ont conforté dans sa gestion assurée en régie directe ; l'offre de service, à destination des scolaires et du CIAS (les personnes âgées, par repas portés à domicile), s'inscrivant dans une amélioration continue de la maîtrise des coûts et une stabilité des tarifs de restauration pour les familles.

En effet, la commune de Carcassonne a souhaité, à travers des enquêtes de satisfaction, améliorer la performance de son service : elle a privilégié l'approche et le suivi qualité de son offre de service en s'assurant du suivi des taux de satisfaction des enfants sur la qualité, la quantité, et la consommation. Les taux de satisfaction sont proches de 90 % « très satisfaisants » / « bien ». Elle assure par des indicateurs et des audits la prévention des risques

sanitaires, et veille à la qualité nutritionnelle des repas par le pilotage d'une commission des menus. Elle lutte également contre le gaspillage par des actions reprises dans le rapport de la CRC Occitanie (cf. page 70 ROD Carcassonne), notamment le pilotage du suivi des quantités consommées et leur ajustement afin de réduire les coûts.

La Ville s'est donnée les moyens d'améliorer le recouvrement des recettes et maintenir le taux des impayés en-dessous de 4 % par une réorganisation de son accueil et notamment la création d'un guichet unique. L'évolution des achats alimentaires, c'est-à-dire le passage d'un accord-cadre à une centrale d'achat démontre la recherche d'optimisation de son pilotage du service restauration. La Ville bénéficie ainsi de meilleures conditions tarifaires, ainsi que d'une aide de gestion des stocks pour éviter le gaspillage.

Le classement de la commune de Carcassonne dans « les bonnes pratiques à encourager » du rapport de la Cour des Comptes l'encourage à maintenir le cap défini et poursuivre ses efforts dans l'amélioration continue de la gestion de ce service public.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CONFLANS SAINTE-HONORINE

La gestion du service de restauration collective (production et livraison des repas) a toujours été confiée à des entreprises privées dans notre commune. En 1988, la municipalité a fait le choix de construire une cuisine centrale dont elle a aussitôt délégué la gestion par affermage. Le rôle de la commune se limitait alors au contrôle du délégataire et au portage patrimonial de la cuisine centrale.

À notre arrivée en 2014, nous avons eu à statuer sur l'avenir de la délégation et de l'équipement. Avec l'assistance d'un auditeur externe, plusieurs constats se sont imposés :

- *la cuisine centrale était surdimensionnée. La capacité de production de l'équipement était de 8 000 repas/jour, alors que l'ensemble des besoins de la ville (restauration scolaire, personnes âgées, repas du personnel, etc.) ne dépassait pas 3 000 repas/jour. Afin d'optimiser sa production, le délégataire utilisait sa capacité excédentaire pour approvisionner les communes voisines. Les prestations extérieures représentaient plus de 60 % de la production totale. Dans son rapport du 6 janvier 2017, la Chambre Régionale des Comptes invitait d'ailleurs la municipalité à « s'interroger sur la finalité de cet*

équipement dont l'activité principale semble destinée à des clients extérieurs » ;

- *la cuisine centrale était vétuste (30 ans à la fin de la DSP en 2018) et l'équipement nécessitait de lourds investissements. Comme le souligne votre enquête, la gestion en régie impose aux collectivités de « prendre en charge la construction et l'entretien, souvent onéreux, des cuisines centrales ». En l'occurrence, un rapport d'expert estimait le coût d'une réhabilitation à 1,2 M€, entièrement à la charge de la collectivité ;*
- *le contrat de délégation était manifestement déséquilibré. Comme le souligne votre enquête, « les contrats avec les entreprises délégataires présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les contrôles des chambres régionales des comptes (Aurillac, Brest, Conflans-Sainte-Honorine, Corbeil-Essonnes, Meun, Moulins, Saint-Etienne) ont montré que les communes doivent généralement compenser auprès du délégataire les pertes liées aux réductions tarifaires et aux impayés, et ainsi assumer la majeure partie du risque d'exploitation ». À Conflans par exemple, le coût unitaire des repas livrés à l'extérieur (1,65 €) était inférieur à celui des repas livrés à la commune (2,01 €), ce qui allait à l'encontre des intérêts de la commune...*

Dans ce contexte, la municipalité a décidé de ne pas renouveler la délégation de service public à partir du 1^{er} septembre 2018. Depuis, la préparation et la livraison des repas sont assurés par l'intermédiaire d'un marché public.

Il me semble important de préciser que l'examen de gestion engagé par la CRC Ile-de-France en 2015 a permis à notre municipalité d'être confortée dans ses choix.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LIÉVIN

Dans le chapitre « De bonnes pratiques à encourager », la Cour souligne l'émergence de certaines pratiques telles que le dispositif de majoration de tarifs pour réservations tardives ou de prépaiements de prestations, ces mesures ayant pour finalité d'améliorer les performances du service.

La ville de Liévin y est citée dans la mesure où elle a instauré le paiement des repas dès le stade de la réservation. Sur ce point, dans mon courrier du 21 août 2019 adressé à Monsieur Christian Martin, Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France, j'avais déjà eu l'occasion d'indiquer que la commune, outre le prépaiement des prestations, a également mis en place – afin de maîtriser l'évolution du coût du service – la majoration du prix du repas pour les familles les réservant tardivement.

Il m'apparaissait important de vous faire part que la collectivité liévineuse avait mis en place concomitamment ces deux dispositifs.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MAUBEUGE

La ville de Maubeuge s'est inscrite dans une démarche de maîtrise des coûts de la restauration collective au travers de l'amélioration de la performance du service.

Depuis 2015 et au travers des accompagnements des dispositifs de Dotations Politiques de la Ville, la commune a engagé un regroupement et une rénovation des écoles pour réorganiser ses offices satellites. Ce plan de financement et de travaux porte sur 4 regroupements sur les 22 écoles maubeugeoises pour un montant annuel moyen de 1,8 million d'euros.

L'économie engendrée a permis de pouvoir dégager des marges de manœuvres pour conforter les recours à la délégation de service public en liaison froide restauration scolaire, à la lutte contre le gaspillage et à la garantie pour les enfants de pouvoir disposer d'un repas équilibré par jour.

Pour cela la collectivité a pris le parti de maintenir une vocation sociale du service de restauration collective par l'application de tarifs adaptés aux publics défavorisés. Le profil sociologique, la réalité démographique, la précarité sociale de la population scolaire utilisant le service de restauration scolaire dans un zonage d'éducation prioritaire ou de REP + se traduisent par une tarification revue régulièrement à la baisse (tarif le plus bas de 1,9 € porté à 1 € dès 2011).

La ville s'est aussi inscrite dans des actions contre le gaspillage alimentaire dès 2015. Elle a pour cela informatisé sa procédure de réservations et de comptage des repas en restauration collective dans les écoles en rendant obligatoire la commande anticipée de repas. La ville a réussi à diminuer le nombre de repas perdus de 4,7 % de la production en 2014 à 0,7 % en 2017 au travers de cette démarche formelle et informatisée de GRC (gestion de la relation citoyenne).

L'accompagnement éducatif est aussi une des voies d'actions souhaitée par la collectivité pour sensibiliser et faire des jeunes des citoyens responsables au regard de l'alimentation, de la nourriture et du bien-être alimentaire.

Maubeuge c'est aussi et encore des projets dans le domaine de la restauration scolaire.

Sensibilisation, éducation, accompagnement, citoyenneté sont autant de leviers que la ville mobilise pour la restauration collective. De nouveaux outils voient le jour dès 2020 :

Création d'une Maison de l'Éducation

La ville de Maubeuge souhaite créer un lieu innovant en matière d'accompagnement dans le parcours éducatif et citoyen du jeune Maubeugeois.

La « Maison de l'Éducation » constituera un équipement public polyvalent, multi-activité et mutualisé au cœur de la ville.

Tout autour des services municipaux qui s'articulent autour des temps de l'enfant (Éducation, Petite Enfance, Restauration et Jeunesse) cette structure sera un lieu privilégié de passage, d'écoute entre les usagers et les professionnels et de ressources dans la perspective de favoriser, conforter, soutenir la relation parent/enfant.

Elle permettra d'offrir un service d'information accessible à tous, d'accompagner les parents dans leur mission éducative, en renforçant l'implication de ces derniers dans la scolarité et l'éducation de leurs enfants dont la restauration est une des composantes.

Action petits déjeuners dans les écoles

3 100 enfants maubeugeois (tous niveaux et tout quartiers confondus), soit l'ensemble des maternels et des élémentaires des écoles publiques maubeugeoises vont être bénéficiaires de petits déjeuners dans leur école, complétant ainsi l'offre du repas de midi. Les effectifs seront réajustés à chaque période de vacances scolaires pour éviter le gaspillage.

Un rythme de distribution prévisionnel en phase de démarrage 2020, 2 fois par semaine (72 jours sur l'année civile 2020), les lundis et jeudis à partir de 8h20, en classe sur le temps scolaire à compter de la rentrée de janvier est arrêté, en collaboration avec les services de l'éducation nationale.

Un co financement entre la ville et l'État/Éducation Nationale est validé pour 2020 à hauteur de :

- Part ville : 213 900 € ;
- Subvention État/Éducation Nationale : 223 000 €.

Sur la base de 1€ par enfant et par petit déjeuner.

Pour l'équilibre alimentaire des enfants la ville attend du prestataire qui sera retenu à l'issu du marché d'appel d'offre public que les éléments du petit déjeuner devront intégrer obligatoirement 3 composants :

- Un produit laitier ;
- Un apport céréalier et ;
- Un apport fruitier.

Il est obligatoire d'avoir pour chaque petit déjeuner un composant bio.

Les petits déjeuners ne devront pas être répétitifs et donc être variés afin de faire découvrir aux enfants différents goûts tout en proposant des gammes de produits à faible teneur en sucre.

Les éléments du petit déjeuner ne devront pas se conserver en chambre froide mais doivent pouvoir être stockés à température ambiante.

Les différents produits proposés doivent être faciles à manipuler au moment de la consommation afin que les enfants puissent être le plus autonomes possible.

Cité éducative

La cité éducative est un dispositif de co-construction partagée entre les trois acteurs, l'État, l'Éducation nationale et la Ville. Elle est l'occasion de valoriser le patrimoine et la richesse culturelle de Maubeuge. Ce travail a d'ailleurs été initié avec la création du Pôle Coutelle mais il doit être étendu à l'ensemble des quartiers et être renforcé par un maillage territorial s'appuyant sur la diversité et la qualité de tous les acteurs et structures de la ville.

Le travail mené en concertation avec l'ensemble des acteurs a eu pour objet de proposer des axes transversaux. Les trois objectifs validés en fonction du diagnostic sont les suivants : conforter le rôle de l'école, promouvoir la continuité éducative et ouvrir le champ des possibles. Les axes déclinés sont les grands enjeux de ce territoire multiple et complexe. Il concerne l'enfant pris dans sa globalité et porte sur tous les temps et lieux de l'enfant.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MOULINS

Les stipulations des contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des collectivités délégantes. Les communes compensent normalement la différence entre le prix de revient des repas, supporté par le délégataire, et les tarifs qu'elles fixent. Elles sont donc exposées budgétairement aux variations, à la hausse comme à la baisse, du nombre de repas distribués.

De plus, les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré qu'elles prennent souvent en charge les pertes liées aux impayés et assument ainsi la majeure partie du risque d'exploitation.

La Commune de Moulins tient à apporter des éléments d'analyse mettant en exergue le fait qu'à la lecture de son contrat de Délégation de Service Public de restauration scolaire, le délégataire supporte un risque, au regard notamment de l'impact économique évident du nombre de repas servis sur le chiffre d'affaires du délégataire.

La Commune de Moulins souhaite préciser en 1^{er} lieu que le délégataire a la responsabilité du recouvrement des impayés. Elle indique que le contrat de délégation dispose d'ailleurs sur ce point que : « Il est précisé que le risque confié au Délégataire repose sur l'hypothèse que tout usager en situation de dettes à la fin de l'année scolaire ne peut se réinscrire à la restauration que sous réserve de régler l'intégralité de la dette due au Délégataire. »

Ainsi, si l'usager ne paye pas, la Commune de Moulins indique que le Délégataire prend le risque de perdre un usager et ainsi de voir diminuer le nombre de repas annuel.

Afin de déterminer le risque supporté par le Délégataire, la Commune de Moulins souhaite présenter une analyse plus précise des clauses financières telles que prévues par le contrat de DSP.

Le premier élément de compréhension repose sur le calcul du prix unitaire.

Le contrat de DSP prévoit une tranche de référence comprise entre 114 000 et 126 000 repas annuels (soit 120 000 repas +/- 5 %).

Dans cette tranche, le délégataire a un prix unitaire du repas à 4 753 € H.T. (sauf pour les adultes où il est à 5 155 € H.T PU). Pour faciliter l'analyse, la Commune considérera le prix moyen pondéré H.T. à 4 793 € H.T.

L'article 39 du contrat de DSP prévoit un réajustement si « le nombre total effectif de repas délivrés au cours de l'exercice aux usagers du service public de restauration varie au-delà de 5 % à la hausse ou à la baisse, par rapport au nombre de repas définis à l'article 2.4 » (i.e. la tranche de référence citée ci-avant).

Ce réajustement du prix unitaire peut être synthétisé comme suit :

Tranche	Prix unitaire/repas H.T.
<i>Moins de 101 999 repas (< -15 %)</i>	$4\,793 + 0,75\% = 4\,829$
<i>Entre 102 000 et 107999 repas (entre -10 et -15 %)</i>	$4\,793 + 0,50\% = 4\,817$
<i>Entre 108 000 et 114000 repas (entre -5 et -10 %)</i>	$4\,793 + 0,25\% = 4\,805$
Tranche de référence : Entre 114 000 et 126 000 repas	4 793
<i>Entre 126 001 repas et 132 000 repas (entre +5 et +10 %)</i>	$4\,793 - 0,25\% = 4\,781$
<i>Entre 132 001 repas et 138 000 repas (entre +10 et +15 %)</i>	$4\,793 - 0,50\% = 4\,769$
<i>Plus de 138 001 repas (> +15 %)</i>	$4\,793 - 0,75\% = 4\,757$

Au regard de cette variable d'ajustement, la commune de Moulins considère que la baisse de fréquentation n'est pas compensée par une augmentation mécanique du prix unitaire compte tenu :

- *d'une part de l'importance de la tranche de référence ;*
- *d'autre part de la conséquence économique en cas de franchissement des seuils.*

Sur le premier point, il faut en effet considérer que dans un delta de +/- 5 % par rapport à 120 000 repas annuel, le délégataire ne bénéficie pas d'ajustement du prix unitaire.

Ainsi, à titre d'illustration, si le nombre de repas est de 119 500 (approximativement le nombre de repas de la première année du contrat 2016/2017), le chiffre d'affaires est de 572 763 € H.T. Si le nombre de repas baisse à 114 001, le chiffre d'affaires diminue à 546 407 €. Le délégataire peut donc, dans cette tranche de référence, perdre jusqu'à 26 352 € de chiffre d'affaires en cas de baisse de la fréquentation.

Sur le second point, sur la question de l'impact économique du franchissement des seuils, nous pouvons souligner que la baisse de

fréquentation entrainera une baisse du chiffre d'affaires du délégant et que le réajustement des prix ne vient pas combler cette perte de chiffre d'affaires.

Ainsi, dans l'hypothèse où le nombre de repas est dans la tranche 108 000 – 114 000, le prix unitaire est de 4 805 € H.T. Si on prend un exemple chiffré sur la base de 111 000 repas, le chiffre d'affaires du délégataire serait de 533 355 €.

Ainsi, il est clairement démontré que la variable de réajustement ne vient pas faire supporter le risque de la baisse de fréquentation sur l'autorité délégante mais sur le délégataire.

De plus, si l'on regarde l'évolution du nombre de repas servis depuis 2012, l'on ne peut que constater une baisse.

Le délégataire actuel pleinement conscient de la baisse d'activité, a toutefois accepté une tranche relativement importante (114 000 – 126 000) dans laquelle le prix unitaire H.T. du repas n'évolue pas.

Ainsi, la chambre ne peut légitimement considérer que le délégataire ne supporte aucun risque, au regard de l'impact économique évident du nombre de repas servis sur le chiffre d'affaires du délégataire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-ÉTIENNE

Au paragraphe III B – 2 du chapitre « les services communaux de la restauration collective : la maîtrise diverse des coûts face à de nouvelles attentes »,

- *il est indiqué « Dans le cadre d'un plan stratégique élaboré depuis plus de dix ans, la commune de Saint-Étienne a mis en place une offre qualitative élevée, avec 80 % des repas composés à base de produits d'origine biologique ». Sur cette dizaine d'années, je préciserai, que dans le cadre de la délégation de service public (DSP) 2009/2016, 100 % des repas étaient composés de produits biologiques et 46 % des repas étaient composés de produits locaux. C'est à partir de la nouvelle DSP que le taux de produits d'origine biologique est passé à 80 % et celui de produits d'origine locale à 70 %,*

Depuis le 1^{er} janvier 2015, un menu végétarien est proposé chaque jour, avec des objectifs multiples, faire découvrir aux enfants de nouvelles saveurs ou des aliments parfois méconnus (boulgour, tofu etc.), adopter de bonnes habitudes alimentaires en mangeant plus de fruits et de légumes et les sensibiliser au fait qu'un menu sans viande ou poisson peut être équilibré.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VERNEUIL-SUR-AVRE

Ce document appelle de ma part l'observation suivante :

Des hausses tarifaires ont effectivement été appliquées pendant plusieurs années pour limiter l'impact des coûts de revient accrus. Cependant, cette situation a évolué : aucune hausse n'a été pratiquée depuis 2015, soit sur les quatre derniers exercices budgétaires.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE VILLENEUVE-D'ASCQ

Je partage globalement l'analyse qui en est faite et notamment sur les points suivants :

- *Les communes se sont emparées de ce service public facultatif depuis de nombreuses années, assurant et assumant leur rôle de proximité et de cohésion sociale.*
- *Les communes participent à une politique de santé publique en offrant à travers ce service une qualité nutritionnelle et une variété de repas.*
- *C'est un choix politique de tarification sociale qui permet déjà le plus large accès des usagers à la restauration collective. Les orientations nationales actuelles en font un enjeu de politique majeure. Je note avec satisfaction, comme vous le soulignez dans votre rapport, que le tarif pratiqué par la ville et répondant à un souci de progressivité et d'équité sociale, est en deçà du minima préconisé par l'État.*

Je partage également les remarques émises sur les exigences normatives édictées par l'État et leur impact financier sur les communes par ailleurs contraintes à la maîtrise des dépenses dans le cadre notamment de la contractualisation.

Certes tout est perfectible et je m'inscris dans les dynamiques contribuant à améliorer l'efficacité et l'efficience des services à travers des organisations optimisées.

Pour autant, si les indicateurs sont des outils nécessaires au pilotage, comparaison n'est pas raison et ils ne sauraient se transformer en outils prescriptifs de politique publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE CHARLEVILLE-MÉZIÈRES

Le portage des repas à domicile est un service ancien rendu à 430 bénéficiaires en moyenne par le CCAS de Charleville-Mézières en 2018, contre 415 en 2017. Il constitue une prestation essentielle en faveur d'une population qui souffre souvent d'isolement et pour laquelle elle représente tout à la fois la possibilité de se maintenir à domicile et de conserver un lien social. Elle permet par ailleurs au CCAS d'assurer une surveillance régulière des conditions de vie des bénéficiaires et de proposer éventuellement son intervention si des difficultés étaient identifiées.

Si le nombre de repas servis à ce public a effectivement diminué entre 2013 et 2017, il est en augmentation entre 2017, où il s'élevait à 86 638 repas, et en 2018 où il atteint 89 344 repas, pour dépasser le niveau de 2016 (88 903 repas).

L'augmentation entre 2017 et 2018 est d'autant plus notable qu'un évènement a fait craindre une diminution du nombre de repas servis en 2018. L'année a en effet été marquée par l'inondation des locaux de la cuisine centrale de Charleville-Mézières qui n'a plus été en mesure de fournir les repas pendant deux mois et qui a conduit à s'adresser, dans l'urgence, à la cuisine du centre hospitalier de Charleville-Mézières pour le faire. L'absence temporaire de choix dans les menus et une moindre qualité des repas n'a pas entraîné de désaffectation pour le service.

Néanmoins, le vieillissement des personnes qui bénéficiaient du service depuis de longues années et qui ont été amenées à quitter leur domicile, sans qu'une nouvelle population ne les remplace, appelle une réaction.

Afin d'attirer un nouveau public, plusieurs actions ont été entreprises, en lien avec la politique de solidarité menée par le Centre Communal d'Action Sociale.

Un véritable travail d'amélioration de la qualité des repas a été mené en premier lieu par les services de la cuisine centrale, avec l'aide d'une diététicienne. Il a été conduit en concertation avec les usagers dans le cadre d'une commission des menus, à laquelle ils sont associés, et la réalisation d'enquêtes de satisfaction. Ce travail a permis notamment d'introduire des produits bio et « faits- maison » dans la composition des menus.

En second lieu, une démarche globale a été initiée afin de repérer les personnes pouvant avoir besoin du service ou susceptibles d'en bénéficier à court ou moyen terme. Elle est mise en œuvre à l'occasion d'autres prestations proposées par le CCAS, au sein des sept points seniors qui maillent le territoire de la ville, dans le cadre du service de portage de documents à domicile ou des missions et visites réalisées dans le cadre des plans canicules ou grand-froid. Des rappels réguliers de l'existence du service de repas à domicile sont par ailleurs diffusés à travers les supports de communication municipaux.

Enfin, une réflexion est actuellement en cours sur la tarification du service. Elle doit aboutir à rendre le service plus accessible, à simplifier la lisibilité des différents tarifs et améliorer les modalités de paiement.

Je vous prie de bien vouloir publier ces éléments de précision sur le service de repas à domicile mis en œuvre par le CCAS de Charleville-Mézières, en accompagnement du chapitre consacré aux services communaux de la restauration collective.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MONTAUBAN

Le système de prépaiement à la restauration scolaire a été mis en place très tôt par la ville de Montauban sous forme de ticket de valeur, les tickets repas.

Puis, la ville de Montauban a évolué vers un système de prépaiement dès 2010. Les factures étaient payables d'avance selon un prévisionnel de consommations qui tenaient par la suite compte des consommations réelles (absences justifiées, grèves, sorties scolaires...). Le décompte des absences justifiées s'opérait sur les factures suivantes (2 mois après).

Après 4 années de fonctionnement en prépaiement, la collectivité a décidé de mettre en œuvre un système de post-paiement qui tient compte des consommations strictement réelles. En effet, le système de prépaiement était contesté par de nombreuses familles qui opéraient elles-mêmes des déductions sur facture sans attendre les 2 mois de régularisation, d'où des paiements partiels et donc des impayés. De même, ce système mettait en difficulté certaines familles en situation précaire qui étaient obligées de faire « l'avance de frais » sur des repas non encore consommés.

En complément, ce système générerait de nombreuses régularisations manuelles à opérer dans le système de facturation, et donc une surcharge de travail et donc un surcoût pour la collectivité.

Ce système a donc été abandonné au profit d'un système plus juste pour les familles et moins consommateur de ressources avec un taux d'impayés quasi équivalent.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE VILLENEUVE-D'ASCQ

J'ai pris connaissance avec attention du rapport auquel le CCAS a contribué pour alimenter la réflexion de la Cour des Comptes et qu'elle s'apprête à publier sur la gestion de la restauration collective.

Je partage l'analyse qui est faite, en soulignant d'ailleurs, le rôle primordial assuré par les communes dans leur politique de solidarité par le biais de leur CCAS, et ce, depuis de nombreuses années.

Concernant le portage des repas à domicile assortis d'une tarification sociale adaptée en faveur des publics les plus dépendants, la Cour conclut à un manque d'attractivité constaté par une baisse de fréquentation dans l'ensemble des collectivités, y compris à Villeneuve d'Ascq. Il convient de modérer cette constatation, eu égard à la faible représentativité du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale fréquentant le dispositif de portage de repas à domicile dans le dispositif global.

Au-delà des chiffres, et même si ce dispositif contribue à vaincre l'isolement et à participer au maintien à domicile des aînés les plus dépendants, il m'apparaît nécessaire à la fois de le maintenir, mais aussi d'engager une réflexion plus approfondie afin de permettre la coexistence de ce dispositif avec un objectif plus ambitieux qui permette à ces bénéficiaires de sortir progressivement du dispositif et de s'inscrire dans un mode de vie plus inclusif.

Même marginal, ce service public en direction des bénéficiaires de l'aide sociale est un axe de politique publique majeur pour la Ville de Villeneuve d'Ascq.

3

Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées

PRÉSENTATION

Les juridictions financières ont conduit une vaste enquête portant sur les 80 abattoirs publics d'animaux de boucherie (communaux ou intercommunaux) dans neuf régions²¹¹.

Elle a permis de constater la faiblesse des progrès réalisés depuis les constats formulés par la Cour dans ses rapports publics annuels 1990 et 1996 et amène à reposer la question du maintien de ces services publics, peu rentables, ou utilisés de façon quasi privative et exclusive par des industriels de la viande.

Les équipements contrôlés sont encore souvent surdimensionnés et sous-exploités, alors que leur production totale ne représente plus que 7 % de l'ensemble de la filière « viande de boucherie ». Les tarifs pratiqués ne permettent toujours pas d'assurer l'équilibre des services et les budgets communaux supportent de lourdes charges qui s'assimilent souvent à des aides économiques consenties à des opérateurs privés.

Appuyée sur le contrôle de structures locales ainsi que sur des investigations menées auprès du ministère de l'agriculture et d'organismes nationaux, l'enquête a confirmé le risque que de tels équipements font peser sur leur collectivité de rattachement, dont ils déséquilibrent les finances et obèrent d'autres perspectives d'investissement.

En effet, si le réseau a été restructuré pour tenir compte des évolutions de la filière viande de boucherie dans un environnement difficile, cette réforme n'a pas produit les résultats escomptés et la situation financière des abattoirs est dégradée (I). Ce constat amène la Cour à considérer que l'intervention des collectivités locales en matière d'abattage a perdu ses justifications (II).

²¹¹ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie.

I - Les restructurations du réseau des abattoirs publics n'ont pas eu les effets attendus

A - Occupant une place résiduelle, les abattoirs publics ont peu de perspectives dans un environnement difficile

Selon une étude récente du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), la consommation individuelle de viande de boucherie a diminué de près de 20 % au cours des 12 dernières années²¹². Les ménages achètent davantage de produits élaborés ou à la découpe que de viande brute non transformée. Des phénomènes de substitution s'observent également au sein de la filière ; la volaille et les viandes porcines ont pris une place prédominante au détriment des viandes bovines. Selon FranceAgriMer, la baisse générale de la consommation tiendrait moins à l'essor du végétarisme (la part de végétariens dans la population semble être stable, de l'ordre de 3 à 4 %), du véganisme²¹³ ou du flexitarisme²¹⁴ qu'à la réduction et l'individualisation des portions.

Par ailleurs, à la concentration de l'abattage et de la production de viande bovine en France²¹⁵ correspond une évolution des circuits de distribution. Le nombre de bouchers détaillants est passé de 25 000 à 18 000 entre 2000 et 2018. 54 % des achats sont désormais réalisés en grandes et moyennes surfaces de vente, 19 % en restauration hors domicile, 12 % en boucherie et 15 % à l'export.

Ces tendances rendent nécessaire la restructuration de la filière viande que préconisent les organisations professionnelles. Fin 2018, le ministère de l'agriculture recensait 265 abattoirs de boucherie (bovins, ovins, caprins, porcins, équins) avec une forte disparité des volumes produits (de 50 à plus de 25 000 tonnes). Selon la même administration, 3,7 millions de tonnes ont été produites en 2017 dans ces abattoirs de boucherie. L'activité des 80 abattoirs publics (114 en 1989) représente environ 7,2 % de cette production et seulement 5,6 % du total formé par la production et les importations de viandes.

²¹² Gabriel Tavoularis et Eléna Sauvage, « Les nouvelles générations transforment la consommation de viande », *Consommation & Modes de vies*, septembre 2018.

²¹³ Pratique alimentaire excluant tout produit issu des animaux ou de leur exploitation.

²¹⁴ Pratique alimentaire limitant la consommation de viande et de poisson.

²¹⁵ 90 % de la production et de l'abattage relève aujourd'hui de cinq opérateurs industriels.

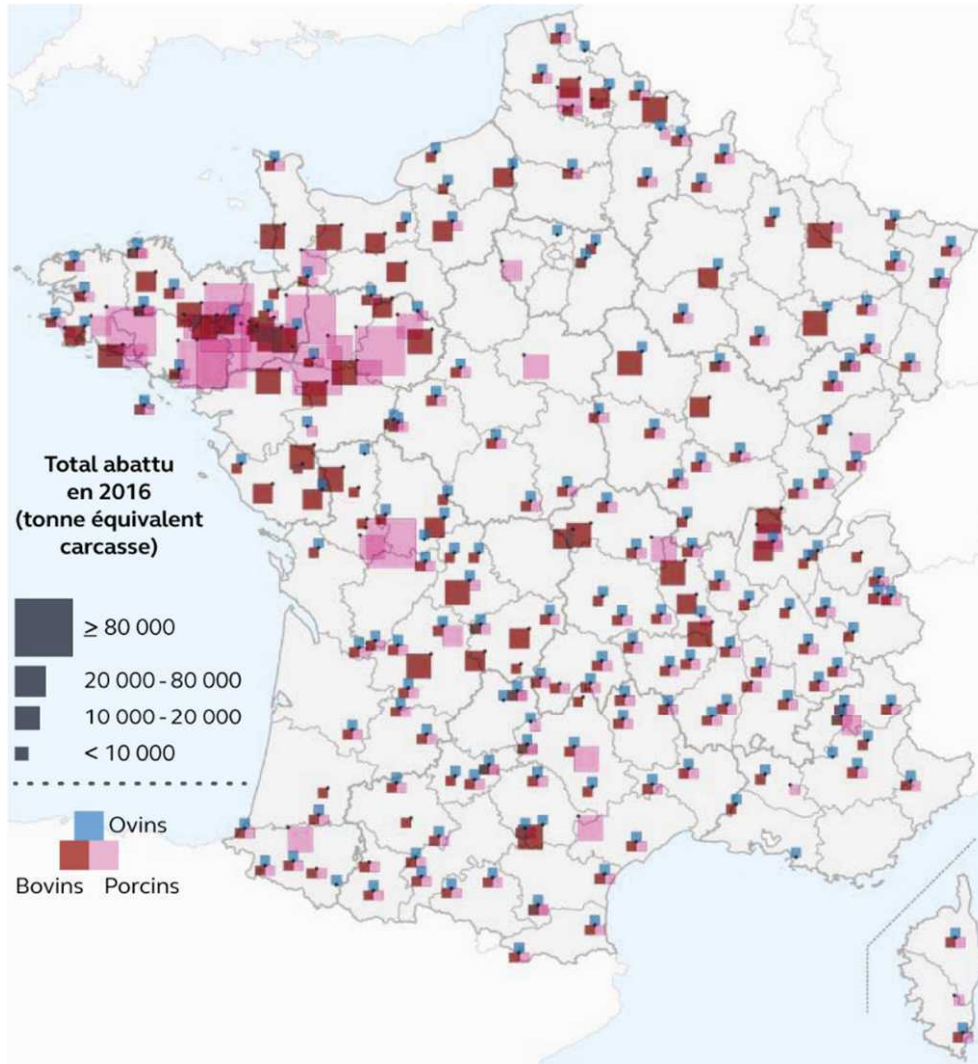
Fin 2017, la production des abattoirs publics ne représentait même que 5,4 % de la production porcine hors importation et 4,3 % en comptant les importations²¹⁶. Pour les ovins, la situation est différente : la production des abattoirs publics représentait 28,7 % de la production totale hors importation et 13,9 % en comptant les importations.

De fait, de nombreux d'abattoirs publics ont été maintenus pour permettre aux petites exploitations en polyculture élevage (en particulier, les petits élevages laitiers ou ovins) d'obtenir les recettes nécessaires à leur maintien. Ces abattoirs de taille modeste auraient une fonction « socio-économique » sur leur territoire qui justifierait le soutien des collectivités. Selon les élus concernés, la fermeture de ces équipements conduirait à pénaliser un grand nombre de petits éleveurs en leur faisant subir des coûts de transport supplémentaires. Le faible nombre d'animaux produits et la part résiduelle qu'occupe le transport dans leurs charges d'exploitation doivent cependant conduire à relativiser ces arguments²¹⁷.

Les abattoirs publics ont donc une production trop faible pour faire face à l'évolution des circuits de production et de distribution d'une filière viande de boucherie désormais très concentrée. Ils pâtissent, en outre, de la répartition des implantations alors que le territoire national tend à être suréquipé dans ce domaine.

²¹⁶ Fin 2017, les abattoirs publics représentaient 8,5 % de la production bovine hors importation et 6,7 % en comptant les importations.

²¹⁷ Selon les dernières données de l'institut de l'élevage, il subsiste 55 000 exploitations détenant moins de 50 vaches allaitantes et 30 000 exploitations détenant moins de 50 vaches laitières à la fin 2017. Pour les ovins, le nombre d'exploitations est passé de 95 700 unités en 2000 à 38 901 unités en 2017, avec un cheptel national qui a diminué de 9,8 millions d'ovins en 1997 à 6,8 millions en 2017. En 2013 (enquête sur les structures des exploitations agricoles), 5 830 exploitations détenaient moins de 500 brebis laitières, la moitié d'entre elles détenant moins de 200 brebis.

Carte n° 1 : abattoirs de boucherie en France métropolitaine en 2016

Sources : Agreste DIFFAGA 2016
Fond cartographique : IGN BDCarto 2015 – EuroGlobalMap V7

Près de 90 % des abattoirs publics réalisent une production de moins de 5 000 TEC. Ces équipements sont concentrés principalement sur trois régions du sud de la France : la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et l'Auvergne-Rhône-Alpes. La raison de cette concentration tient d'une part à la structuration de la filière sur un mode industriel dans les autres régions (Bretagne ou Grand Est, par exemple), d'autre part à une économie agricole encore fondée sur la polyculture élevage, ou une économie « agropastorale » en Occitanie ou dans les Pyrénées-Atlantiques, avec une filière ovine restée le fait de petites ou moyennes exploitations. Les abattoirs insulaires présentent quasiment tous une capacité de production inférieure à 500 TEC²¹⁸.

L'abattoir du **Sud Morvan à Luzy**, dans la Nièvre, agréé²¹⁹ pour une production annuelle de 1500 TEC, réalise moins de 600 TEC alors que son principal concurrent est l'abattoir public d'**Autun** (capacité de 1 600 TEC), situé à 30 km. De même, l'abattoir public de **Boischaux**, dans l'Indre, fermé en novembre 2018 à la suite de la médiatisation de cas de maltraitance des animaux, produisait 3 500 TEC et subissait une concurrence directe de pas moins de trois abattoirs produisant ensemble 4 300 TEC dans un rayon de moins de 90 km. Dans le même sens, les abattoirs de **Ruffec** et de **Confolens**, distants de 42 km, dépendaient chacun d'un seul client principal pour l'abattage de porcs. Les deux clients ont décidé de ne plus utiliser ces équipements publics, ce qui a entraîné la fermeture de l'abattoir de **Ruffec**. L'abattoir de **Confolens** tente de maintenir coûte que coûte son activité, dans l'espoir de solder son encours de dette dépassant 2,6 M€ fin 2017.

B - Les évolutions de la filière viande de boucherie ont été prises en compte à partir de 2009 mais cette réforme n'a pas produit les résultats attendus

1 - Une planification qui visait à s'adapter à l'évolution de la population en se fondant initialement sur un réseau d'abattoirs publics

Historiquement, c'est la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole qui a institué une planification stricte des équipements, instauré un quasi-monopole public de l'abattage, figé le nombre des abattoirs privés et

²¹⁸ TEC : tonne équivalent carcasse, unité de mesure utilisée pour la production des abattoirs.

²¹⁹ Par autorisation d'exploitation classée pour la protection de l'environnement.

prescrit la disparition progressive des tueries particulières. La gestion de ce plan a été confiée à une commission nationale des abattoirs constituée de représentants des ministères concernés, de représentants des collectivités propriétaires d'abattoirs publics et de professionnels. Les abattoirs publics, dont la pérennité était ainsi assurée, ont été aidés par l'État pour leur modernisation.

La loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande a conforté la primauté du secteur public en matière d'abattage dans un contexte d'augmentation de la consommation de viande lié à l'accroissement de la population et à la progression du niveau de vie.

Toutefois, cette augmentation de la consommation a conduit les acteurs intéressés à structurer une filière industrielle de la viande s'adaptant à la demande. Il s'est agi de réduire les coûts, de concentrer les approvisionnements, d'augmenter la taille des outils, d'automatiser les opérations d'abattage ainsi que de standardiser les produits mis en commercialisation.

En réaction, les pouvoirs publics ont pris des mesures de protection des abattoirs publics. Un arrêté du 22 novembre 1968 a fixé dans chaque département les conditions d'implantation rationnelle, de construction, de fonctionnement et de gestion des abattoirs publics et privés inscrits au plan d'équipement national.

Cette dernière stratégie n'a cependant pas enrayé la tendance naturelle à une concentration de l'offre. La France comptait déjà, à la fin des années 1980, 150 installations privées produisant en moyenne 11 437 tonnes équivalents carcasse (TEC) alors que les 484 abattoirs publics n'en produisaient plus que 3 888 TEC.

À la fin des années 2000, face au retournement de tendance observé dans la consommation de viande, désormais en diminution, l'État avait entendu supprimer le plan d'équipement en abattoirs alors en cours et réformer le financement des abattoirs publics²²⁰. Un nouveau « plan abattoirs » a été lancé avec la création d'un observatoire national des abattoirs (Ona), de six commissions interrégionales d'abattage ainsi que la mise en œuvre d'un volet d'aides aux entreprises d'abattage d'animaux de boucherie par l'établissement national FranceAgriMer. Ce plan visait à identifier les besoins de la filière, à décliner les choix d'équipement dans chaque inter-région, à enrichir la réflexion nationale par l'apport de celles menées à un niveau territorial approprié et à constituer un outil d'aide à la

²²⁰ Cf. la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

décision pour tous les services de l'État, voire des collectivités territoriales tant dans l'attribution d'aides que dans la définition de leurs politiques de développement.

2 - Un observatoire national des abattoirs sans activité depuis 2015

L'Ona n'a été réuni qu'à trois reprises depuis sa création. Depuis sa dernière réunion le 28 janvier 2015, il ne fonctionne plus. La principale raison évoquée par les professionnels de la filière réside dans l'incapacité de l'observatoire à mettre en œuvre les orientations stratégiques concernant l'équilibre de la répartition des équipements sur le territoire. Dans les faits, c'est FranceAgriMer qui a été chargé de la mise en œuvre du « plan viande », dans lequel figurait un volet sur la mise aux normes des abattoirs.

Pour autant, les fédérations professionnelles du secteur (Interbev²²¹, FNEAP²²²) estiment nécessaire de réactiver l'Ona qui réunit en son sein tous les acteurs de la filière, afin d'organiser au mieux le marché de la viande, dans un contexte de concurrence accrue par la mondialisation et notamment par les récents accords sur l'importation de la viande²²³.

3 - Des commissions interrégionales ignorées des collectivités

Les commissions interrégionales d'abattage constituent des instances mises à la disposition de tous les acteurs de la filière « viande » (professionnels, services de l'État, collectivités territoriales et chambres consulaires). Elles sont présidées par un préfet coordonnateur désigné par le Premier ministre. Elles rassemblent donc les professionnels de l'abattage, ceux de la mise sur le marché, de la production, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution. Elles associent aussi les services de l'État et des collectivités ainsi que ceux des organismes consulaires. Leurs travaux sont, pour la plupart, méconnus ou ignorés par les collectivités propriétaires d'abattoirs publics²²⁴ souvent soucieuses de maintenir en fonction un équipement générateur d'emploi, dans un contexte économique difficile au niveau local.

²²¹ Interprofession Bétail & Viandes.

²²² Fédération nationale des exploitants d'abattoirs prestataires de service.

²²³ Cf. par exemple l'accord trouvé entre l'Union européenne et les pays du Mercosur en juin 2019.

²²⁴ Certaines ont découvert leur existence à l'occasion de l'enquête menée par les juridictions financières.

C'est notamment le cas pour l'abattoir de **Confolens** et l'ex-abattoir de **Ruffec** dont une part importante provenait de la filière porcine ; en effet, ces deux abattoirs n'auraient pas eu connaissance des conclusions de la commission interrégionale de leur territoire, qui concluait, dans sa stratégie adoptée le 17 mars 2014, à une surcapacité historique des abattoirs de porcins dans l'ancienne région Poitou-Charentes. Pour autant, les deux collectivités propriétaires des abattoirs concernés ont maintenu le niveau de leurs dépenses d'investissement et ceux des subventions directes ou indirectes visant à maintenir ces équipements, quitte à s'endetter lourdement.

Par ailleurs, dès lors que depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), la région est la seule collectivité territoriale ayant compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire (cf. *infra*, II.A.3), une redéfinition du périmètre des commissions organisant l'action des abattoirs est nécessaire.

4 - Les aides prévues au plan viande de France AgriMer n'ont pas profité aux abattoirs publics

Pour bénéficier des aides à l'équipement ou à leur restructuration, les abattoirs doivent avoir préalablement élaboré un projet de développement s'inscrivant dans la stratégie définie par leur commission interrégionale. Seuls neuf projets d'outils publics d'abattage ont été accompagnés financièrement dans le cadre du dispositif d'aide de FranceAgriMer. La majorité des abattoirs publics n'a pu entrer dans les cadres définis par ces commissions : elles ont tenté sans succès d'orienter l'activité d'abattage selon une répartition géographique adéquate, permettant de répondre aux besoins des principaux utilisateurs de la filière tant en amont qu'en aval, avec le souci d'optimiser leur taux d'utilisation et d'améliorer leur compétitivité, compte tenu de la faible marge économique de cette activité.

Pour autant, à compter de 2013 et suivant les recommandations de l'Ona, l'accompagnement financier des abattoirs locaux par FranceAgriMer a été conditionné à un critère de viabilité budgétaire tenant compte de l'environnement économique afin d'éviter le risque d'accroissement de surcapacités locales ; les projets de création d'abattoirs ont alors été subordonnés à des engagements d'apport de tonnage et de garanties financières des utilisateurs impliqués dans le projet. En effet, les abattoirs publics, à l'exception de celui de **Limoges**, présentent pour la plupart une capacité de production trop faible (au surplus jamais atteinte) pour correspondre aux orientations prévues par les commissions

interrégionales, et par conséquent pour pouvoir bénéficier d'aides à la restructuration. Les abattoirs publics sont financièrement fragiles malgré le soutien des collectivités qui les gèrent.

C - Les abattoirs publics présentent une situation financière très dégradée

La plupart des 80 abattoirs publics connaissent de graves difficultés économiques. L'examen de leurs données financières montre que plus la production est faible, plus l'abattoir est en difficulté, sans pour autant que les plus importants d'entre eux soient épargnés dès lors que l'on prend en compte leur endettement.

De fait, ces établissements sont fortement endettés et nombre d'entre eux présentent une capacité d'autofinancement négative et des tensions de trésorerie. Ainsi, 55 abattoirs publics (soit plus des deux tiers) cumulent un déficit d'exploitation et une capacité d'autofinancement négative, dont 22 qui conjuguent ces faiblesses avec une trésorerie négative, pour un montant cumulé de 8,27 M€ soit 376 000 € de passif en moyenne, et qui fonctionnent sur la trésorerie du budget principal de leur collectivité de rattachement.

Tableau n° 1 : situation financière des abattoirs publics

	Dépenses de fonctionnement (€)	Recettes (hors subventions) (€)	EBE (€)	CAF brute (€)	Encours de dette au 31 déc. (€)	Capacité de désendettement (année)
Limoges	6 305 409,37	6 944 955,84	658 835,10	593 519,30	1 329 569,46	1,7
Total des trois plus gros abattoirs (hors Limoges)	4 949 715,73	5 890 085,67	835 809,46	307 946,30	3 161 129,27	12,8
Total des trois plus petits abattoirs	413 075,25	131 076,82	-167 764,15	-26 890,84	1 149 854,33	négative
Moyenne nationale	516 190,91	540 394,48	76 237,42	54 051,18	459 230,41	27,3
Moyenne nationale (hors Limoges)	483 666,44	505 059,19	73 203,64	51 342,84	458 013,69	28,6

Source : comptes de gestion 2017

En outre, 16 d'entre eux (soit 20 % du panel) présentent une capacité de désendettement allant au-delà du seuil d'alerte communément estimé à douze ans pour les collectivités locales. L'abattoir géré par la régie de **Langogne** (Lozère) présente une durée de désendettement de 44 années, celui géré par le SIVU de **Tulle** (Corrèze) de 31 années, celui de **Confolens** (Charente) de 69 années, ces abattoirs présentant toutefois des capacités d'autofinancement (CAF) nettes positives²²⁵, à la différence de ceux ne dégageant aucune CAF.

Une des raisons qui expliquent cette situation est le poids des investissements rendus nécessaires par l'obsolescence rapide d'équipements soumis à la fois à de fortes contraintes d'utilisation et à une obligation de mises aux normes (plus de 36,37 M€ entre 2014 et 2017 pour l'ensemble des abattoirs publics²²⁶).

Afin de conserver leur clientèle, certains abattoirs pratiquent en outre une politique tarifaire ne permettant pas d'assurer un équilibre financier. Ainsi, à **Belle-Ile-en-Mer**, les tarifs d'abattage étaient fixés jusqu'en 2018 par une commission composée en partie d'agriculteurs, parties prenantes dans l'économie locale de la viande ; ils n'étaient pas réactualisés chaque année et augmentaient moins vite que l'inflation, sans que les utilisateurs ne s'engagent à assurer la pérennité de leur apports d'activité²²⁷.

L'abattoir de **Ruffec** avait, lui, figé ses tarifs pendant sept années sans contrepartie pour le principal prestataire ; une nouvelle convention n'a rien changé pour les usagers et le non-respect de leurs engagements n'a été assorti d'aucune sanction, ce qui a conduit *in fine* à la fermeture de cet équipement. De la même manière, l'abattoir d'**Hagetmau** (Landes) pratique une politique incitative consistant à moduler à la baisse les tarifs lorsque les apports mensuels dépassent un quota pour les bovins et pour le porc ; cette mesure vise à fidéliser (sans garantie) trois fournisseurs qui représentent 90 % des apports ; depuis 2019 le principal apporteur représentant 55 % de l'activité s'est désengagé réduisant la production de cet équipement de plus de la moitié de son volume annuel. Pour l'abattoir de **Confolens**, un écart apparaît en 2016 et 2017 entre l'augmentation des tarifs décidés par le conseil d'exploitation de la régie et ceux réellement appliqués, plus favorables aux utilisateurs.

²²⁵ La CAF nette mesure l'aptitude de la commune à dégager des ressources propres issues de son fonctionnement pour financer ses investissements.

²²⁶ Ce montant représente le total des investissements des abattoirs publics dans la période. Ils ont intégralement correspondu à des travaux de remise aux normes.

²²⁷ Face à ce constat, la communauté de communes de **Belle-Ile-en-Mer** s'est engagée à réviser ses tarifs annuels en s'assurant que ceux-ci soient définis par une commission où les agriculteurs pourraient être consultés sans participer au vote.

De manière générale, ces pratiques résultent de la forte dépendance des abattoirs publics envers quelques clients (moins de trois en moyenne) représentant plus de 70 % de leur activité et dont la pérennité des commandes n'est jamais assurée, ces derniers n'hésitant pas à transporter leurs animaux vers d'autres abattoirs en fonction du coût de la redevance demandée.

Quatre régions sont particulièrement touchées, avec des abattoirs en difficulté budgétaire : l'Occitanie, avec onze abattoirs sur quatorze dans cette situation ; la Bourgogne-Franche-Comté, avec trois abattoirs sur sept, la Nouvelle-Aquitaine (quatre abattoirs sur douze) et la région PACA (deux abattoirs sur six).

Le cas de l'abattoir de Limoges

L'abattoir de **Limoges** est un cas particulier d'abattoir public : il affiche une production de 23 000 à 25 000 TEC par an entre 2014 et 2017 ; il a toujours été bénéficiaire et a dégagé une capacité nette d'autofinancement positive sans percevoir de subventions d'exploitation ou d'investissement significatives de la ville de **Limoges**. Toutefois, cet établissement avait bénéficié jusqu'en 2017 du crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), sans lequel son résultat d'exploitation aurait été déficitaire. Le dispositif est remplacé depuis janvier 2019 par une baisse de cotisations sur les bas salaires qui, économiquement, a le même effet. Par ailleurs, l'abattoir acquitte une redevance d'assainissement à un taux d'usage domestique alors qu'il relève depuis 2011 d'une autorisation d'exploitation au titre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

En tout état de cause, cet abattoir se trouve en situation de dépendance vis-à-vis de ses trois principaux usagers, lesquels totalisent près de 80 % des tonnages abattus et conditionnent leur apport à une politique tarifaire favorable ne s'appuyant sur aucun calcul de coût.

D - Le mode de gestion des abattoirs publics est coûteux pour l'État et les collectivités

1 - La gestion des abattoirs par les collectivités se révèle particulièrement coûteuse

Les abattoirs publics sont gérés par les collectivités locales, soit en régie directe (sept abattoirs), soit par délégation de service public (73 abattoirs).

Dans le cas de l'abattoir de **Ruffec** (Charente) la collectivité espérait une transformation de la régie de cet équipement en SEM. Sans possibilité d'apurer sa dette, aucune solution viable n'a été trouvée. Cela a conduit à la fermeture de l'équipement. La ville a ainsi dû prendre en charge un emprunt d'un montant d'1,5 M€. Elle a aussi dû mettre en œuvre un plan de redressement budgétaire avec une augmentation sans précédent de la fiscalité locale.

Le cas de l'abattoir d'Alès

Face aux difficultés structurelles de l'abattoir, la commune d'**Alès** a décidé de constituer une provision pour risque et charge de 3,5 M€ destinée à l'apurement des déficits cumulés en cas de fermeture de cet établissement. Le nombre important de clients, avec des demandes faibles et fluctuantes, contribue à majorer les contraintes et les coûts de fonctionnement de cet équipement, les recettes correspondantes étant faibles. À la suite de la diffusion de vidéos dénonçant les conditions de traitement des animaux, cet abattoir a vu son niveau activité s'effondrer et ses recettes d'exploitation chuter en conséquence. Pour relancer son activité, il a mis en œuvre des mesures de réorganisation visant à respecter strictement les normes en vigueur. Il en a résulté un niveau de charges fixes venant aggraver son déficit cumulé pour un montant de près de 0,6 M€.

De très nombreux abattoirs reçoivent, par ailleurs, des subventions d'équilibre pour leur fonctionnement : l'abattoir de **Champagnole**, dans le Jura, a reçu 1,8 M€ de subventions entre 2008 et 2014 ; l'abattoir d'**Alès**, dans le Gard, a reçu 378 000 € chaque année de 2014 à 2017 ; l'abattoir de **Boischaud**, dans l'Indre, a été subventionné pour 310 000 € en 2014 et 2015 ; l'abattoir de **Belle-Ile-en-Mer** a reçu 164 000 € en 2017 et 207 870 € en 2018 ; l'abattoir du **Sud Morvan**, dans la Nièvre, a perçu 26 000 € en 2017 venant, là encore, fausser la signification des résultats d'exploitation de ces équipements.

Le cas de l'abattoir de **Confolens** est édifiant : il présente un déficit d'exploitation tout en enregistrant depuis 2014, dans son bilan, une avance de trésorerie de 1,32 M€, qui, par absence de remboursement, s'apparente à une subvention déguisée. Ce type d'intervention est en principe interdit ; l'activité des abattoirs constituant un service public industriel et commercial, les collectivités propriétaires de ces équipements ne peuvent leur attribuer de subvention d'équilibre que dans certaines conditions en pratique difficilement justifiables en l'espèce²²⁸.

²²⁸ En application de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

En outre, le montant du déficit supporté par la collectivité propriétaire, au moyen d'une subvention ou par la prise en charge d'une partie des dépenses de l'abattoir sur son budget principal, excède le plus souvent le seuil au-delà duquel un tel avantage encourt une requalification d'aide d'État et peut donner lieu à remboursement. En tout état de cause, cet avantage devrait figurer dans le rapport annuel relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire de la région communiqué par le conseil régional au représentant de l'État²²⁹.

Certains abattoirs présentent un résultat budgétaire faussé par la prise en compte d'une partie de leurs charges sur le budget principal de leur collectivité de rattachement, ou simplement par l'absence de prise en compte de toutes les charges de gestion afférentes à leur activité. Ainsi, l'abattoir du **Haut-Béarn** (Oloron-Sainte-Marie) présente fin 2017 un résultat de fonctionnement de 65 000 €, mais les dotations aux amortissements ne sont pas comptabilisées, alors qu'elles représentent 1,48 M€ à l'état de l'actif et réduiraient significativement le résultat.

Sous une autre forme, la communauté de communes du **Saint-Affricain** (Aveyron), pour permettre à l'exploitant de son abattoir de supporter plus de 3,42 M€ de dépenses d'investissement (engagées pour la mise aux normes), lui facture un loyer annuel plus favorable que précédemment (12 000 € contre 50 000 €) et prend en charge les assurances et la taxe foncière de l'équipement pendant dix ans. La communauté de communes explique ce nouveau montant par le changement de destination des investissements réalisés par l'exploitant. Les immeubles étaient susceptibles de lui revenir sous le système antérieur et deviendront propriété de la collectivité à l'issue d'un bail de 20 ans dans le nouveau régime.

Les subventions aux abattoirs en Corse

La création des abattoirs résulte à l'origine, d'une part, d'une volonté des pouvoirs publics de lutter contre l'abattage clandestin, porteur de risques au plan sanitaire, et, d'autre part, d'une démarche de structuration de la filière élevage dans les territoires concernés. Ainsi, le syndicat mixte de l'abattage en Corse (SMAC), créé en 2003, à la suite de la délibération du 22 mars 2002 de l'assemblée de Corse, a permis la fédération des cinq abattoirs publics existant sur l'île.

²²⁹ Conformément aux dispositions de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales.

L'assemblée territoriale avait considéré que l'abattage des animaux destinés à la consommation constituait une activité essentielle du secteur agro-alimentaire et un débouché commercial privilégié du secteur de l'élevage sur le territoire Corse. La structure unique de gestion associant la collectivité territoriale de Corse, les communes de **Cuttoli**, **Bastelica**, **Sartène** et **Porto-Vecchio**, a pour mission de développer, organiser et promouvoir l'abattage et d'aménager, entretenir et gérer les cinq équipements existants. En outre, l'assemblée de Corse a tenu à rationaliser la filière par la définition d'un tarif unique de l'abattage, quel que soit l'équipement, et la prise en charge des surcoûts d'exploitation liés au respect des règles communautaires. Cette dernière décision, prise pour répondre à l'absence d'initiative privée pour l'organisation de l'abattage, a permis au SMAC de bénéficier de 1,9 M€ de subventions publiques en 2017.

2 - Le suivi des abattoirs publics, de la compétence de l'État, sollicite également des moyens

Le ministère de l'agriculture assure le contrôle des abattoirs, quel que soit leur statut, public ou privé, *via* les services vétérinaires, regroupés au sein des directions départementales de la protection des populations.

Les personnels de l'État affectés au contrôle des abattoirs publics

Aux difficultés financières pesant sur le budget des collectivités territoriales concernées s'ajoutent les charges de personnels de l'État affectés directement au contrôle de ces abattoirs. Ainsi, 230 fonctionnaires du ministère de l'agriculture sont affectés de manière permanente au contrôle des abattoirs publics, ce qui représente une masse salariale estimée à 13,37 M€ qui n'est pas compensée par le produit des redevances sanitaires prévues au code général des impôts (cette situation n'étant pas différente pour les abattoirs privés). La Cour des comptes avait déjà relevé, dans son rapport public annuel 2014, qu'en 2012, le coût total des contrôles des abattoirs (publics comme privés) n'était couvert qu'à hauteur de 67 %.

À l'échelon central, ces équipements sont suivis par deux directions dont les logiques sont différentes. La direction générale de l'alimentation (DGAL) veille à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments à tous les niveaux de la chaîne alimentaire, ainsi qu'à la santé et à la protection des animaux et des végétaux. La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a pour objectif de stimuler l'activité économique et l'emploi par l'amélioration de la performance économique et environnementale des entreprises. Elle définit

les moyens visant à améliorer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires et leur insertion environnementale et territoriale, à travers des pratiques innovantes.

Il a été difficile d'obtenir des informations à partir de ces deux sources sur le nombre d'abattoirs publics, la masse salariale dépensée pour leur surveillance sanitaire, les volumes de viande produits en tonne équivalent carcasse (TEC) et la consommation de viandes de boucherie. Aussi, il a été nécessaire de les compléter à partir des données de l'établissement FranceAgriMer, ainsi que celles des fédérations professionnelles (Interbev, FNEAP), en particulier pour éclairer le contexte économique national et international de la filière.

II - L'intervention des collectivités locales en matière d'abattage n'est en général plus justifiée

A - La faiblesse des arguments traditionnellement avancés pour justifier l'existence des abattoirs publics

Trois types d'arguments sont généralement avancés pour justifier le maintien d'un soutien public, souvent coûteux pour les collectivités, à des équipements d'abattage d'animaux : le développement des circuits courts ; la nécessité de disposer d'équipement de proximité pour des modes d'abattage spécifiques, en particulier rituels, ou pour l'abattage d'urgence ; l'utilité économique d'équipements indispensables à certaines filières de qualité mais non directement rentables. Or ces trois types d'arguments ont progressivement perdu de leur force.

1 - Le développement des « circuits courts » ne nécessite pas la proximité des lieux de production et des lieux d'abattage

D'une manière générale, le soutien public à l'implantation d'un abattoir pour des raisons de proximité ne se justifierait juridiquement que si la localisation des équipements avait pour conséquence systématique, dans certaines zones, un transport des animaux pendant plus de huit heures, durée fixée par un arrêté du 5 novembre 1996 de ministre de l'agriculture. Or ce n'est pas le cas, comme le montre la carte n° 1.

Aussi, actuellement, la question de la distance est plutôt posée au titre du développement des « circuits courts ». Or leur spécificité n'est pas la distance entre le producteur et le consommateur mais le faible niveau d'intermédiation : il s'agit de commercialiser les produits agricoles soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte mais avec un seul intermédiaire. Dans ce dernier cas, le producteur peut donc être relativement éloigné du lieu de consommation. Ainsi, pour satisfaire aux nouvelles dispositions de la loi du 30 octobre 2018²³⁰, en matière de circuit court, une cantine publique peut tout à fait passer un marché avec un producteur éloigné à condition que le seul autre intervenant soit le transporteur pour la livraison.

Quand bien même, selon les éléments recueillis au cours de l'enquête, la majorité des clients des abattoirs publics se situent dans le même département ou tout au moins dans un rayon inférieur à 100 km, la proximité du lieu d'abattage n'est donc pas nécessaire pour développer des « circuits courts »²³¹.

2 - L'abattage rituel comme l'abattage d'urgence ne représentent qu'un volume très limité d'activité

Le maintien des abattoirs publics est parfois justifié par la nécessité de disposer d'équipements de proximité pour l'abattage rituel et l'abattage d'urgence. Toutefois, force est de constater qu'en pratique l'abattage rituel représente un volume résiduel de la production des abattoirs publics et n'est même pas toujours recensé.

Par ailleurs, l'abattage d'urgence (animaux de boucherie accidentés mais présentant une valeur commerciale pour les éleveurs en raison de leur poids de carcasse) est nettement moins fréquent. En effet, en application de la réglementation européenne (règlement CE 1099/2009), un animal n'est désormais conduit à l'abattoir que s'il est considéré comme « transportable », au sens de la protection animale. Dans le cas contraire, il est abattu sur place.

²³⁰ 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 dite « EGalim ».

²³¹ Une étude du Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (Pipame) de 2017 (« Économie sociale et solidaire : les circuits courts alimentaires ») montre que le recours à ces circuits reste encore limité puisqu'ils ne représentent que 10 à 15 % des achats alimentaires en France et à l'intérieur de ceux-ci, la consommation de produits animaux n'en représente que 10 %.

À titre d'exemple, l'abattoir public de **Limoges**, le plus important de France en capacité de production, indique que 3 % de son activité concerne l'abattage rituel et ne recense même pas l'abattage d'urgence tant il est résiduel. L'abattoir de Confolens estime de même que l'abattage rituel (environ 50 TEC) correspond à 8 % de sa production totale.

L'existence d'un abattoir public n'est donc plus justifiée ni par l'abattage d'urgence ni par l'abattage rituel.

3 - Une intervention publique peut être envisagée dans quelques filières très spécifiques

En France, de nombreuses filières de qualité fonctionnent sans avoir recours à un abattoir public. Toutefois, la production et la commercialisation de viande sous un signe de qualité ou d'origine supposent en général un abattage au sein de l'aire géographique de l'appellation elle-même ou à proximité immédiate.

Le développement de ces filières répond à la demande actuelle de consommateurs plus attentifs à la qualité de leur alimentation et peut ainsi garantir une clientèle « captive » pour l'activité d'un abattoir de la zone de l'appellation, contrairement aux grands abattoirs industriels qui peuvent avoir des difficultés à gérer la diversité des obligations des cahiers des charges sur les signes de qualité.

Toutefois, ces produits détiennent des parts de marchés faibles par rapport à l'ensemble des produits alimentaires commercialisés, particulièrement pour la consommation de viande. En 2016, la consommation estimée par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) de la viande bovine commercialisée sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) ne dépassait pas 2 % de la consommation globale. À titre d'exemple, en 2017, 3 % de la production d'agneaux de l'abattoir de **Confolens** relève d'une indication géographique protégée (IGP). Seuls quelques cas très particuliers de production localisée de haute qualité peuvent donc justifier l'existence d'un abattoir public ayant un modèle économique acceptable.

Le cas particulier de la production ovine agro-pastorale

La production des abattoirs publics représentait, fin 2017, 28,7 % de la production totale hors importation s'agissant des ovins. Le nombre d'exploitations ovines a diminué de 26 % en 2016 par rapport à 2010 et de 56 % par rapport à 2000. En 2017, le volume d'importation de viande ovine (92 600 TEC) représentait plus de 55 % de la consommation française (167 700 TEC).

Toutefois, si la production de viande ou lait d'ovins a nettement diminué au niveau national, ce n'est le cas ni dans la vallée d'Ossau, en raison de la production de fromage d'Ossau-Iraty, ni dans le territoire de Saint-Affrique/Roquefort (production du fromage de Roquefort) qui connaît une très forte demande, tout comme la Corse (production du fromage Brocciu).

Les abattoirs publics font partie des outils de défense de ces productions de qualité. Le maintien et le développement d'une économie agropastorale centrée sur la production ovine pour le fromage, la laine et la viande (territoire d'Ossau en Pyrénées-Atlantiques, de Roquefort dans l'Aveyron, de Corse-du-Sud et Haute-Corse) expliquent dans ce cas l'existence des abattoirs publics spécialisés.

Dans le cas de l'abattoir du **Saint-Affricain**, la communauté de commune considère que son intervention est justifiée à la fois par le rôle socio-économique de cet abattoir de proximité et par les résultats positifs obtenus tant pour l'emploi local que pour le retour financier (contribution versée par l'exploitant, loyer annuel, mise aux normes). La collectivité estime que la valorisation des circuits courts, encouragée par un étiquetage local mis en place en partenariat avec l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), a d'ailleurs été indirectement reconnue dans certains aspects de la loi du 18 octobre 2018.

Dans ces cas bien spécifiques, toutefois, le maintien de tels équipements liés au soutien d'une filière de qualité ou d'origine doit être porté au plan régional. Depuis la loi NOTRe, c'est en effet la région qui est compétente pour fixer ses objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional et de désenclavement des territoires ruraux.

B - Des solutions de substitution au recours à des équipements publics

Si la gestion publique d'un abattoir de faible capacité et structurellement déficitaire paraît donc de plus en plus difficile à justifier, le développement économique local et l'aménagement du territoire régional, en lien notamment avec le soutien aux filières spécifiques (économie agropastorale, développement d'une demande de circuit de proximité autour des grandes agglomérations), peuvent éventuellement justifier une forme d'intervention publique.

De nouveaux modes d'abattage et de nouvelles modalités de gestion pourraient permettre de proposer des solutions de substitution à l'existence d'abattoirs publics financés uniquement par l'État et les collectivités territoriales.

1 - L'abattage mobile

Par leur refus de s'engager dans une industrialisation accrue de l'élevage, certains éleveurs rejoignent une demande croissante des consommateurs d'un modèle de production de qualité et respectueux tant de l'environnement que de la prévention du risque de maltraitance animale ; ils s'orientent vers un modèle d'élevage d'une dimension soutenable pour des petits exploitants. Ces éleveurs souhaitent réduire, voire supprimer, le stress infligé à leurs animaux à l'occasion de leur transport vers l'abattoir et sont désireux de privilégier un abattage à la ferme via un camion mobile ou un caisson d'abattage. De nouveaux modes d'abattage et de nouvelles modalités de gestion pourraient permettre de proposer des solutions de substitution à l'existence d'abattoirs publics financés uniquement par l'État et les collectivités locales.

La loi EGalim a prévu, sur ce point, de mener une expérimentation des dispositifs d'abattoirs mobiles permettant un abattage à la ferme, celle-ci devant « *faire l'objet d'une évaluation, notamment de sa viabilité économique et de son impact sur le bien-être animal* » (art. 73). Par décret du 15 avril 2019, le ministère de l'agriculture a fixé les conditions permettant la mise en œuvre de ce dispositif expérimental.

2 - La gestion privée collective des abattoirs par les CUMA ou SCIC

Le portage juridique, économique et commercial des abattoirs de proximité ne peut rester le seul fait des collectivités locales compte tenu des résultats décrits précédemment. Au regard de la raréfaction des ressources publiques, le mode de gestion des abattoirs doit se renouveler en associant tous les acteurs concernés (petits exploitants, bouchers chevillards et même les salariés des équipements).

Dans cette perspective, les dispositions de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire pourraient être utiles. Elles élargissent en effet les possibilités de faire réaliser des prestations de services telles que l'abattage de proximité soit à des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), soit à des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

Fin 2017, seules sept SCIC d'abattoir de proximité sont en activité sur le territoire français. Il conviendrait d'encourager le développement de ces solutions qui ont l'avantage de ne pas limiter à la seule sphère publique le portage économique et la gestion des abattoirs de proximité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour des comptes avait déjà relevé dans son rapport public annuel 1990 les résultats décevants de la planification des abattoirs et souligné l'inadaptation de leur mécanisme de financement, ainsi que des pratiques tarifaires locales aboutissant à des déficits et à une mauvaise répartition des capacités d'abattage.

Dans le rapport public annuel 1996, la Cour avait dû à nouveau noter, à propos des abattoirs publics de l'ancienne région Aquitaine, que la plupart de ces installations continuaient d'être sous-exploitées, connaissaient des déficits structurels et constituaient une charge croissante pour les budgets municipaux.

Alors que le législateur a consacré le rôle déterminant des régions dans l'économie locale (loi dite « NOTRé » du 7 août 2015) et reconnu les nouveaux modes de production et de consommation (loi dite « EGalim » du 30 octobre 2018), il semble aujourd'hui impératif de s'interroger sur la viabilité du réseau des abattoirs publics et sur la pertinence de son financement en sa forme actuelle.

Pour contribuer utilement à cette réflexion, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. réactiver l'Observatoire national des abattoirs de façon à permettre à l'État de jouer son rôle de régulation en matière d'abattage d'animaux de boucherie sur le territoire national ;*
 - 2. faire correspondre le ressort des commissions interrégionales des abattoirs et le périmètre des nouvelles régions et s'assurer de la diffusion de leurs travaux et conclusions aux acteurs locaux ;*
 - 3. promouvoir le développement des modes de gestion que constituent les CUMA ou les SCIC, ne limitant pas à la seule sphère publique le portage économique et la gestion des abattoirs de proximité.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	319
Réponse du président de France AgriMer	321
Réponse du président de la Fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics (FNEAP)	322
Réponse du président de la communauté de communes de Belle-Île-en-Mer	325
Réponse du président de la communauté de communes de Charente Limousine	327
Réponse de la présidente de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan	327
Réponse du président de la communauté de communes du Saint-Affricain, Roquefort, Sept Vallons	331
Réponse du président du syndicat mixte de l'abattage en Corse	333
Réponse du maire de la commune de Hagetmau – Abattoir communautaire de Hagetmau	334
Réponse du directeur de la régie des abattoirs de Langogne	335
Réponse du président du syndicat intercommunal de l'abattoir du Sud-Morvan	336

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Ministre de l'intérieur
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation
Président de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV)
Président de la communauté de communes de Champagnole
Président de la communauté de communes La Châtre et Sainte-Sévère
Président du syndicat mixte d'abattage de Corrèze
Maire de la commune d'Alès – Abattoir communautaire d'Alès
Maire de la commune de Ruffec – Abattoir communautaire de Ruffec
Directeur de la régie des abattoirs de Limoges
Directrice de la régie de l'abattoir d'Oloron Sainte-Marie du Béarn

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

Malgré ses deux rapports datant de 1990 et de 1996, la Cour constate la faiblesse des progrès des services publics des abattoirs et leur faible rentabilité.

Je prends acte des observations de la Cour quant aux constats formulés sur le réseau des abattoirs publics et aux recommandations qu'elle formule pour améliorer sa viabilité.

Concernant l'exercice de la compétence par les collectivités territoriales, il peut être souligné que la gestion des abattoirs publics, qui relève de services dits « d'intérêt collectif », est une compétence obligatoire des communautés urbaines telle que visée au 5° du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et des métropoles en application du 5° du I de l'article L. 5217-2 du même code. La métropole de Lyon en dispose également aux termes de l'article L. 3641-1 du CGCT.

Pour les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il s'agit d'une compétence facultative puisque le code général des collectivités territoriales ne la mentionne ni parmi les compétences obligatoires, ni parmi les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Les collectivités territoriales, dont les communes, conservent donc en la matière une latitude d'intervention certaine.

Constatant que les travaux des commissions interrégionales d'abattage sont méconnus ou ignorés par les collectivités propriétaires d'abattoirs publics, la Cour considère que ces commissions devraient épouser le périmètre des nouvelles régions du fait de leur compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Il convient cependant de souligner que le périmètre d'intervention de ces commissions devrait être également décliné à l'échelle intercommunale puisque les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent de capacités d'intervention économique au travers de leurs compétences obligatoires, organisées, s'agissant du régime des aides aux entreprises, en vertu de l'article L. 4251-7 du CGCT. Ce niveau de proximité favoriserait en outre une meilleure appropriation des enjeux par les collectivités communales.

Ces modalités d'intervention sont sans préjudice des dispositions de l'article L. 1511-2, lequel dispose que dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. Toujours au titre de ce même article, le conseil régional peut également déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT.

Ainsi, au regard de leurs capacités d'intervention, dans l'hypothèse d'une reconfiguration de ces commissions, il conviendrait de veiller à une participation équilibrée des collectivités compétentes à la fois en matière d'abattoirs publics et de soutien à l'activité économique, ce d'autant plus que la Cour relève justement l'importance que peut revêtir l'abattoir public sur l'emploi local, ces structures ayant parfois une fonction socio-économique importante.

S'agissant du coût associé à la gestion de ces équipements, le code rural et de la pêche maritime prévoit un régime juridique spécifique aux abattoirs. Il dispose notamment en application de L. 654-7 de ce code que « lorsque la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales exploite l'abattoir en régie, celle-ci doit être dotée de l'autonomie financière ou de la personnalité civile », et que « lorsque la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales délègue l'exploitation de son abattoir, le cahier des charges détermine, dans le cas où la société gestionnaire n'est pas constituée par les représentants des professions intéressées, les conditions dans lesquelles ces dernières sont représentées auprès de l'organisme gestionnaire ».

Les abattoirs publics sont considérés comme des services publics industriels et commerciaux par combinaison des articles L. 654-9 du code rural et de la pêche maritime et L. 2333-1 du code général des collectivités territoriales, en étant financés par une redevance d'usage. En application de ces dispositions, il est donc interdit aux collectivités de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, lesquels doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, sous réserve toutefois des dispositions dérogatoires visées à l'article L. 2224-2 du CGCT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE AGRIMER

FranceAgriMer note la recommandation de la Cour des comptes concernant l'Observatoire National des Abattoirs et tient à exprimer sa préoccupation quant aux orientations proposées par la Cour sur ce point et aux modalités de mises en œuvre d'une telle recommandation.

Il est exact qu'au regard des textes réglementaires en vigueur, FranceAgriMer reste chargé de cet Observatoire en vertu des dispositions qui avaient été prévues dans le cadre du « plan abattoir ». Or, la situation a sensiblement évolué depuis.

En effet, l'Établissement ne gère plus de crédits spécifiques en faveur des abattoirs, ce qui avait justifié par le passé que l'ONA lui soit confié. Par ailleurs, le cadre général qui voulait une mutualisation de données d'origines diverses relatives aux abattoirs n'a pu être concrétisé, faute de volonté partagée des partenaires de confier à l'établissement ces données. FranceAgriMer ne gère en outre en propre aucune enquête administrative ou statistique spécifique sur les abattoirs. Ainsi l'Établissement n'a pas pu mettre en place la base de données envisagée, support de l'ONA. Enfin les commissions interrégionales des abattoirs qui auraient dû être les structures qu'alimentait cet observatoire ne sont plus actives depuis plusieurs années.

Dans ce contexte, une éventuelle réactivation de l'ONA n'a pas été inscrite dans le contrat d'objectifs et de performance 2019-2023 de l'Établissement.

Enfin, la gouvernance de FranceAgriMer, qui a été réformée par décret du 25 mai 2019 en cohérence avec son COP, ne permet plus la mise en place de comités spécifiques, sauf s'ils sont liés à des dispositifs que l'Établissement gère directement, ce qui n'est plus le cas pour les abattoirs.

Ainsi, au regard de l'historique de cet Observatoire, des moyens actuellement disponibles, et du plafond d'emplois encore en réduction sur le triennal 2020-2022, la réactivation de ce projet n'a pas été inscrit comme prioritaire pour FranceAgriMer.

FranceAgriMer souhaite donc que la Cour des comptes prenne en compte ces éléments et révisé sa recommandation concernant l'ONA en proposant d'en modifier le portage et de supprimer la référence à la base de données sur lequel il est censé s'appuyer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE
DES EXPLOITANTS D'ABATTOIRS PRESTATAIRES
DE SERVICES (FNEAP)**

Notre Fédération, dont la signification exacte du sigle FNEAP est : « Fédération Nationale des Exploitants d'Abattoirs Prestataires de services », regroupe plus de 100 abattoirs publics et privés en métropole et dans les DOM/TOM. Il s'agit, pour la quasi-totalité d'entre eux, d'établissements exerçant une activité majoritaire de prestation de services portant sur toutes les catégories d'animaux de boucherie.

Quelques abattoirs adhérant à notre structure et cités dans votre projet de chapitre ont été contactés par nos soins pour leur indiquer que nous apporterions, de notre côté, une réponse générale aux principales dispositions contenues dans votre rapport, sans préjudice de la réponse qu'ils pourraient vous apporter directement.

Hétérogénéité des abattoirs (publics ou pas)

Il est patent de constater depuis de nombreuses années qu'il existe au minimum 3 catégories principales d'abattoirs sur le territoire métropolitain et dans les DOM/TOM évoluant dans des contextes différents.

1/ Les abattoirs « industriels » avec une taille indicative d'activité annuelle supérieure à 10 000 tonnes. Parmi ces établissements se situe au moins un abattoir public audité par vos soins ayant un rayonnement national ainsi qu'à l'export.

2/ Les abattoirs de soutien aux TPE et PME du secteur de la viande sont les plus nombreux. Il s'agit d'établissements poly-espèces favorisant l'activité des éleveurs, des bouchers artisanaux, des entreprises locales de commerce de viande mais également de certains « industriels de la viande ».

Dans cette catégorie d'établissements ayant une activité annuelle pouvant aller de 500 à 10 000 tonnes d'abattage, il existe de nombreux abattoirs publics, parmi lesquels plusieurs abattoirs que vous avez audités. La pérennité de ces abattoirs publics dépend souvent de la réussite de leurs clients/utilisateurs et du bon soutien des élus dans un contexte parfois de vive concurrence mais créateur de forte valeur ajoutée pour les producteurs.

3/ La troisième catégorie d'abattoirs comprend des établissements de nature spécifique participant à une activité locale montagnarde, de vallée ou d'île. Leur existence dépend souvent de la volonté des élus qui défendent une production liée à des signes identitaires pour un territoire. Ils impliquent l'investissement d'éleveurs dans la reprise/gestion ou la création d'outils d'abattage dans le cadre du développement des filières courtes. Plusieurs d'entre eux sont des abattoirs publics locaux audités dans le cadre de votre rapport.

Fonctions sociales et économiques des abattoirs publics locaux

Le cas des abattoirs publics de soutien aux PME et TPE et les abattoirs de nature spécifique retiennent toute notre attention. Malgré la fragilité de ces établissements, souvent en raison de prises de décisions longues et tardives, leurs fonctions sociales et économiques dans le cadre d'un aménagement rationnel du territoire, aujourd'hui et dans les années à venir, sont incontestables.

Ils sont un moyen indispensable pour les collectivités de faciliter l'implantation et le maintien d'entreprises de viande locales, sources d'emploi en milieu rural et fournisseurs de la restauration hors foyer.

Ils restent un support utile à la boucherie artisanale favorisant des prix d'achats d'animaux en vif stables et rémunérateurs pour les éleveurs.

L'émergence de plusieurs projets récents (ayant abouti) démontre que ces établissements d'abattage publics locaux se positionnent de plus en plus comme un appui essentiel aux circuits courts notamment dans le cadre de la vente directe de viande par les agriculteurs permettant, entre autres, de répondre aux contraintes sociétales et réglementaires de bien-être animal (proximité de transport des animaux).

Les circuits courts sont un mode alternatif de distribution de la viande en développement constant qui ne vient pas concurrencer directement l'activité des bouchers détaillants mais constitue un complément répondant à une attente sociétale.

Ils sont enfin un maillon de plus en plus incontournable de la traçabilité sur l'origine des viandes sous signes de qualité ou appellations. La démarche interprofessionnelle bovine actuelle, dans le cadre de son plan de filière encouragé par la loi Egalim du 30 octobre 2018, destinée à promouvoir le développement des produits SIQO, s'inscrit totalement dans les activités de services et de proximité des abattoirs publics locaux.

Pistes de réflexions

L'analyse du réseau d'abattoirs ne peut pas se faire sans prendre en compte la diversité des fonctions des établissements publics locaux exploités soit sous la forme de régie, soit sous la forme d'une délégation de service public.

La création plus fréquente d'ateliers de transformation attenants à ce type d'établissement favoriserait une mutualisation des coûts de revient et compenserait les difficultés de fonctionnement d'une seule et unique activité d'abattage, peu rentable et fortement demanderesse d'investissements lourds.

Il ne nous semble pas opportun de décider d'une rationalisation du secteur de l'abattage public en ne prenant en compte que les seules bases du marché national et de l'exportation, même si ces marchés sont clairement dominants au plan du chiffre d'affaires généré.

La capacité d'influence des acteurs publics, État et collectivités territoriales, doit être préservée en réactivant de manière efficiente, comme vous le préconisez, l'Observatoire National des Abattoirs en sommeil depuis plusieurs années.

La restructuration drastique des entreprises de proximité de la viande et le déclin de la boucherie traditionnelle ne sont plus forcément irréversibles sachant que la demande des consommateurs et de la restauration pour des produits diversifiés, régionaux et de qualité tend à se préciser.

La mise en œuvre de la volonté affichée, une nouvelle fois récemment, par les plus hautes autorités de l'État, de développer les circuits courts afin de rapprocher les consommateurs des producteurs est en grande partie dépendante de ce réseau d'abattoirs publics locaux en termes d'aménagement du territoire et de développement économique.

Il apparaît donc indispensable d'entamer une réflexion nationale pour définir les modalités techniques et juridiques, conformes notamment aux règles de transparence européennes, de soutien de l'État ou des collectivités à la mise en œuvre de ce réseau en ne privilégiant pas exclusivement des logiques privées.

D'autres pistes tendent aujourd'hui à se développer. Vous évoquez notamment dans les dispositions de votre rapport les quelques structures d'abattage ayant opté pour une organisation de fonctionnement en SCIC. Des exemples concrets tendent à démontrer l'intérêt et la viabilité de ce type de structure.

À notre sens, ces Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC) associant autour d'un projet des acteurs salariés, des acteurs bénéficiaires (clients, usagers etc..) et des contributeurs (collectivités, sociétés etc..) favorisent la production de biens ou de services d'intérêt collectif au profit d'un territoire ou d'une filière d'activités.

Notre conclusion portera sur les abattoirs mobiles dont l'expérimentation est prévue par les dispositions de la loi Egalim du 30 octobre 2018. Diverses expériences étrangères font état d'un prix de revient élevé de l'acte d'abattage, coût qu'il est extrêmement difficile de répercuter dans son intégralité sur le prix de vente de la viande auprès du consommateur. Par ailleurs, pour éviter les distorsions de concurrence et pérenniser les établissements fixes déjà en place, il nous semble impératif que ce type de structure « volante » obéissent complètement à toutes les contraintes techniques, sanitaires et environnementales en vigueur afin de préserver logiquement un objectif d'équité entre tous les abattoirs quelle que soit leur nature.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BELLE-ÎLE-EN-MER

Il est utile de rappeler que Belle île est une île morbihannaise qui se trouve à 15 km du continent, organisée en 4 communes et une intercommunalité. Sa population permanente est égale à 5 396 habitants (9 330 habitants DGF). Sa surface est de 8 500 hectares dont 2 886 de surfaces agricoles utiles où trente-six exploitations agricoles produisent du lait, de la viande bovine, ovine. Maintenir l'élevage est une priorité pour les élus pour plusieurs raisons : dynamisation de la vie économique (une île vivante toute l'année), entretien des paysages (lutte contre l'enfrichement), mais aussi sécurité et prévention des incendies. D'un point de vue écologique, la qualité des prairies est garantie par l'élevage. Ainsi, la Communauté de Communes s'est engagée dans un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) porté par le service des espaces naturels. Il s'agit bien de maintenir et de restaurer les pratiques agricoles extensives limitant les phénomènes d'embroussaillage des habitats prairiaux.

La Communauté de Communes gère l'abattoir depuis 1969. Le volume abattu est égal à 70 tonnes par an et 80 % de ce tonnage concernent les ovins. La viande d'agneau, viande d'excellence, est transformée, distribuée et consommée à 90 % sur l'île. Ce pourcentage est supérieur à celui de la consommation nationale.

Concernant la politique tarifaire, et en préambule, il faut rappeler qu'en 2010, mes collègues élus et moi-même, avons fait le choix de construire un nouvel abattoir intercommunal alors même que nous savions qu'il serait structurellement déficitaire. C'était un choix politique assumé. Prenant acte des remarques de la Chambre Régionale des Comptes, la question de l'évolution des tarifs a été posée aux élus de la commission agricole le 17 décembre 2018 dont voici un extrait : « Les élus, usagers de l'abattoir n'ont pas participé au débat. La commission agricole ne souhaite pas augmenter les tarifs. Seul celui de la taxe sur déchets sera modifié pour tenir compte des observations de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne. Cette taxe sera donc portée de 0,23€ à 1,36€ TTC. Cette taxe est payée par le boucher qui dépose ses déchets à l'abattoir et par les usagers quand tout ou partie de la carcasse est saisie par les services vétérinaires. Les autres tarifs ne seront pas actualisés pour ne pas mettre en difficultés les éleveurs. Il est difficile de maintenir l'abattoir à flot sur un territoire insulaire contraint. Faire appel à un abattoir extérieur obligerait les éleveurs à arrêter leurs exploitations. Les tonnages abattus sont en baisse mais le déficit de la structure est maîtrisé alors que les règlements sanitaires sont de plus en plus exigeants. L'avenir est incertain et le surcoût insulaire une réalité. Pour exemple, les éleveurs paient 50€ pour faire abattre un veau de 80kgs. Augmenter les tarifs les fragiliserait un peu plus ». Eu égard aux spécificités agrologiques (sols argileux) et météorologiques belliloises, beaucoup d'éleveurs sont obligés de compléter l'alimentation de leur troupeau avec des produits qui viennent du continent. Le surcoût logistique de ces approvisionnements a un impact important sur les résultats des exploitants. Le coût imposé de l'équarrissage n'est pas neutre non plus. S'il est vrai que la commission agricole qui examine les tarifs était composée d'élus/agriculteurs en raison de leur connaissance précieuse de l'agriculture insulaire, depuis décembre 2018, ils ne participent plus aux débats relatifs à la tarification. La taxe sur les déchets sera à l'ordre du jour du conseil communautaire programmé le 17 décembre prochain, afin d'établir un nouveau tarif à compter du 1^{er} janvier 2020. Il faut noter, qu'au titre de l'année 2018, le surcoût pour la Communauté de Communes n'a été que de 50,67€.

Enfin, concernant la subvention d'équilibre pour le fonctionnement de l'abattoir, en 2018, la trésorerie du compte principal a abondé la section de fonctionnement du budget annexe de l'abattoir à hauteur de 207 872,76 €. Cet apport est très proche de montant de 2010 (200 894 €), avant la mise en service de la nouvelle structure. Les dépenses sont donc maîtrisées. Le budget annexe de l'abattoir ne supporte qu'un seul emprunt, celui des travaux de construction, qui se termine dans 5 années soit le 30 juillet 2025.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DE CHARENTE LIMOUSINE**

J'ai lu attentivement le rapport que vous m'avez soumis et qui n'appelle pas de ma part de correction.

Toutefois, je précise, s'agissant de l'abattoir de Confolens que même s'il a une santé financière fragile, nous n'avons d'autres choix que de poursuivre son exploitation sans quoi les conséquences financières conséquences financières pour notre EPCI seraient désastreuses.

En effet, il deviendrait nécessaire d'apurer les 1,3 millions d'Euro d'avance consentis par la Communauté de communes sans espoir de remboursement, d'apurer le déficit cumulé de l'abattoir qui était de 899 919 € en 2018, d'apurer les impayés au moment de la cessation d'activité, d'assumer les charges liées aux licenciements du personnel et enfin de finir d'honorer le paiement des emprunts en cours.

Pour notre EPCI, le maintien en vie de notre abattoir n'a donc rien d'idéologique pour développer les circuits courts ou pour maintenir des services spécifiques comme j'ai pu le lire dans le rapport. Il en va de la survie de notre structure qui ne pourrait supporter de telles charges.

Notre intérêt est donc de poursuivre son exploitation coûte que coûte en maintenant son équilibre financier, ce qui est le cas depuis 2012 puisque depuis lors aucune nouvelle avance n'a été consentie à l'abattoir et cela malgré le départ de l'entreprise Demont.

Les élus de Charente Limousine et moi-même avons parfaitement conscience de la gravité de la situation. Cependant, vous comprendrez aisément les enjeux auxquels nous devons faire face en apportant toutes les solutions possibles pour retrouver l'équilibre. Bien entendu, nous sommes preneurs de solutions nouvelles s'il en existe.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DU GRAND AUTUNOIS MORVAN**

À la lecture du chapitre et plus particulièrement son paragraphe intitulé « Occupant une place résiduelle, les abattoirs publics ont peu de perspectives dans un environnement difficile » ; je ne peux que partager le diagnostic concernant l'évolution de la consommation vers une tendance baissière et une concentration des outils des abattages.

Cependant, concernant l'activité d'abattage en Bourgogne, les abattoirs ne s'approvisionnent qu'à hauteur de 37 % en région. L'approvisionnement est dans une logique interrégionale due à un déficit de production locale de vaches laitières et de taurillons allaitants. Malgré la fermeture de quatre abattoirs entre 2005 et 2012, le tonnage abattu reste le même en 2012. Il s'est par conséquent reporté sur les plus gros abattoirs à savoir Migennes (groupe SICAVYL) Cuiseaux et Venarey-les-Laumes (groupe Bigard) qui représentent 80 % des abattages de la région.

Ces équipements sont spécialisés dans l'abattage de bovins. L'abattage de porcs représente en moyenne 29 % de l'activité des abattoirs régionaux, les petits ruminants 5 %. La région réalise 10 % des abattages nationaux de caprins avec notamment l'abattoir du Trambly spécialisé dans cette activité (4^{ème} abattoir français).

Cependant, je souhaite attirer votre attention concernant les productions agricoles de notre territoire et sa situation au regard des équipements d'abattage qui sont en proximité. La conjugaison de ces deux éléments confère à l'abattoir d'Autun un caractère particulier.

En effet, l'abattoir du Grand Autunois Morvan est situé à proximité immédiate du Parc Naturel Régional du Morvan sur un territoire bénéficiant de l'AOC « Boeufs de Charolles » et de l'IGP Charolais de Bourgogne. Il est, avec ses capacités d'abattage et de transformation multi espèces, un outil desservant les acteurs de la filière agricole des départements de la Nièvre, de la Côte d'Or et de la Saône et Loire.

L'élevage extensif reste l'activité agricole prédominante dans l'espace de la CCGAM ; ce qui explique que les prairies (temporaires et permanentes) représentent près de 90 % de la SAU du territoire.

En 2018, les données Chambre d'Agriculture totalisent 585 exploitations agricoles professionnelles pour un total de 783 agriculteurs déclarés. Les enquêtes réalisées (559) donnent une SAU moyenne de 108 ha environ.

L'élevage de vaches à viande de race charolaise, en mono production, est largement prédominant sur le territoire de la CCGAM : c'est la forme d'élevage pratiquée par 73,3 % des exploitations bovines interrogées.

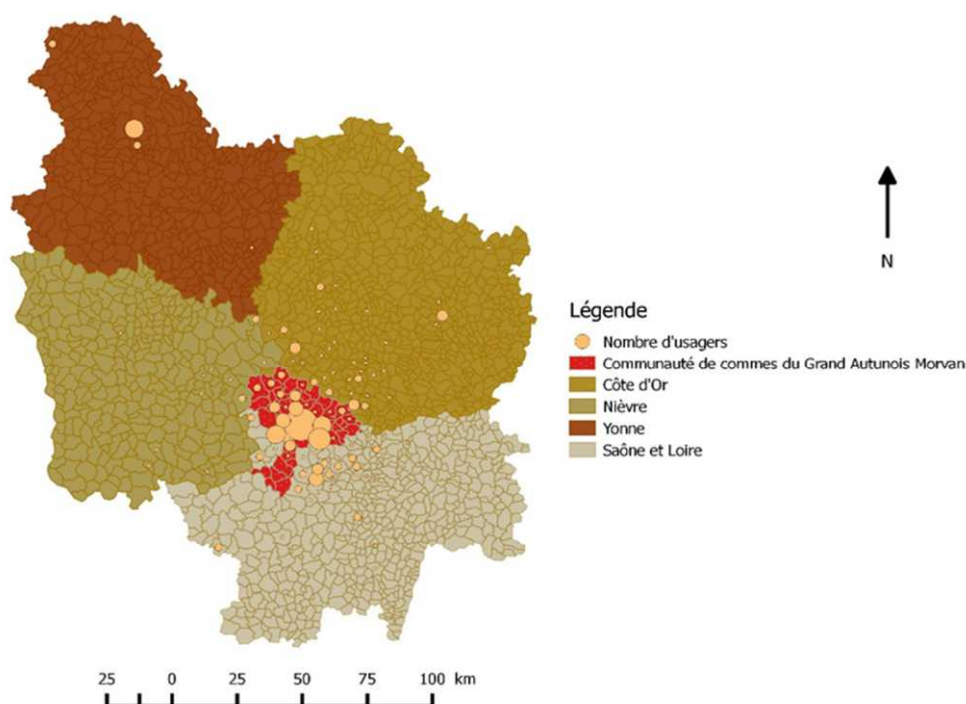
Les veaux sont la plupart du temps élevés avec leur mère, sevrés à l'âge de 8 mois (broutards) et vendus à l'extérieur (souvent en Italie). Ce type d'élevage est un secteur particulièrement exposé par la volatilité des marchés et à des crises sanitaires de plus en plus fréquentes. La question de la diversification de ces activités pour le maintien des exploitations est donc essentielle. Cependant, diversifier ces activités agricoles à travers l'engraissement et la structuration des filières courtes nécessitent également

de s'interroger sur les équipements de proximité nécessaires, dans un environnement de concentration des outils d'abattages inadaptés pour accueillir et traiter des petits volumes apportés directement par les exploitants.

En Saône et Loire, l'abattoir communautaire d'Autun est le seul abattoir public du département qui permet d'assurer cet accueil. Il est donc essentiel pour ce territoire, qui est le berceau de l'élevage allaitant en travaillant déjà avec plus de 500 usagers.

Il est indispensable pour assurer la valorisation de la viande locale, de travailler les circuits courts pour conserver l'activité agricole du territoire, seule garante du maintien des paysages bocagers, typiques du Morvan.

Son approvisionnement est assuré auprès des éleveurs locaux sur un rayon de 100 km.



L'exploitation de l'abattoir d'Autun a été confiée à la Société d'Intérêt Collectif Agricole (SICA) de l'abattoir d'Autun par une convention de délégation de service public. La SICA est une société composée de la Société d'Agriculture, de l'association de Bourgogne centrale sauvegarde de l'abattoir d'Autun, d'exploitants agricoles, de bouchers de la Saône et Loire, de la Nièvre et de la Côte d'Or.

Deux grossistes représentant 67 % des activités sont présents à l'abattoir. L'un commercialise sur Rungis de la viande de haute qualité et un autre commercialise localement la viande, aux GMS, aux restaurants commerciaux et aux restaurations collectives du territoire.

Il se présente donc comme un abattoir intermédiaire en complémentarité avec des abattoirs existants. Il ne peut être considéré comme un concurrent avec l'abattoir de Luzy qui répond à un marché local. L'histoire récente démontre que sa fermeture entraînerait un report sur les plus gros abattoirs et une incidence marginale sur celui d'Autun.

Les abattoirs à proximité d'Autun

Les abattoirs à proximité d'Autun			
Abattoir	Volume en TEC	Usagers principaux	Profil
Cuiseaux	46.000	Bigard	Abattoir rattaché à un groupe industriel
Beaune	6.000	Clavière (Gad / Cecab)	Abattoir intermédiaire
Paray-le-Monial	5.000	Charolais Viandes (Sicavyl)	Abattoir rattaché à un groupe industriel
Luzy	700	Éleveurs VD et particuliers	Abattoir de proximité
Autun	1600	2 chevilles + éleveurs + bouchers	Abattoir intermédiaire

Pour l'ensemble de ces raisons, depuis 2011, la Communauté de Communes, la SICA et l'ensemble des professionnels de la filière mobilisés au sein de l'association de sauvegarde de Bourgogne Centrale de l'abattoir d'Autun mettent en œuvre un programme de modernisation de l'abattoir d'Autun.

Leurs objectifs sont de:

- *diversifier les activités agricoles par l'émergence d'un Système Alimentaire local à partir du programme de modernisation de l'abattoir.*
- *instaurer une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences du Territoire au sein de l'abattoir, qui est devenu le premier abattoir École en France.*
- *accompagner les changements de pratiques environnementales des entreprises afin de faire émerger une économie circulaire à travers un programme de « Management Environnemental » des activités de l'abattoir et des activités agricoles.*

L'abattoir d'Autun a été reconnu d'un intérêt stratégique régional lors des travaux de la commission interrégionale des abattoirs en 2014.

Il est inscrit au contrat urbain de développement économique entre la CCGAM et le Conseil Régional Bourgogne Franche Comté 2015-2020.

Grace à la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, aux soutiens de l'État, du Conseil Régional de Bourgogne Franche Comté, du Conseil départemental de Saône et Loire et de l'Union Européenne, 5,8 millions d'euros ont été investis dans cet équipement.

*Il est au cœur de la stratégie de développement économique de la Communauté de Communes, dans le cadre de son Programme Alimentaire Territorial, son Contrat d'Industrie et de son Contrat de Transition Écologique, où la CCGAM se définit comme : « **Un territoire valorisant ses ressources, à la reconquête de son autonomie énergétique et alimentaire** ».*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU SAINT-AFFRICAIN, ROQUEFORT, SEPT VALLONS

Certes, la définition du « circuit court » retient simplement le nombre d'intermédiaire et non pas la distance parcourue par les animaux ou produits. Cette définition résultait de la difficulté à trouver des productions et circuits de distribution répondant à l'ensemble des attentes des consommateurs. Or, du fait de la prise en compte du bien-être animal, de la volonté de réduire les transports afin de réduire la consommation de carburants et de lutter contre les changements climatiques, des attentes

plus élevées des consommateurs (qualité, éthique, environnement, bien-être animal) les attentes se portent sur « les circuits courts et locaux » ainsi que sur les filières de qualité et le bio et non plus simplement sur les circuits courts. Les filières bio et local se développent afin de répondre à la demande, même si la France ne parvient pas à assurer un volume de production bio suffisant et a une balance commerciale déficitaire sur ces productions.

À Saint-Affrique, l'association des commerçants non sédentaires (plus de 64 commerçants réguliers au marché de Saint-Affrique), a développé, en partenariat avec des chercheurs de l'INRA, un étiquetage « Ici c'est local » afin de valoriser les productions locales et de qualité. Les producteurs concernés ont d'excellents retours de leurs clients.

Le législateur s'est récemment saisi de la question. La titre II de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous s'intitule ainsi de manière significative « MESURES EN FAVEUR D'UNE ALIMENTATION SAINTE, DE QUALITÉ, DURABLE, ACCESSIBLE À TOUS ET RESPECTUEUSE DU BIEN-ÊTRE ANIMAL ». Son article 24 (repris dans le code rural et de la pêche article L 230-5-1) fixe comme objectif « Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, les repas servis dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge comprennent une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits répondant à l'une des conditions suivantes, les produits mentionnés au 2° du présent I devant représenter une part au moins égale, en valeur, à 20 % », suit un ensemble de références à des filières biologiques, éthique, de qualité...

Les articles 67 à 73 traitent du bien-être animal, l'article 73 indiquant : « À titre expérimental et pour une durée de quatre ans à compter de la publication du décret prévu au dernier alinéa du présent article, des dispositifs d'abattoirs mobiles sont expérimentés dans l'objectif d'identifier les éventuelles difficultés d'application de la réglementation européenne.

L'expérimentation fait l'objet d'une évaluation, notamment de sa viabilité économique et de son impact sur le bien-être animal, dont les résultats sont transmis au Parlement au plus tard six mois avant son terme. Cette évaluation établit des recommandations d'évolution du droit de l'Union européenne. »

Il paraît ainsi que le législateur, conscient que les parcours de longue distance des animaux vers des abattoirs éloignés nuisent fortement à leur bien-être, entend tester des modèles alternatifs.

Ainsi donc, les abattoirs de proximité, dès lors qu'ils sont gérés avec une rigueur exemplaire tant sur le plan économique-financier qu'en ce qui concerne la formation des agents, le respect des normes sanitaires et de bien-être animal, répondent à une attente forte des territoires, des consommateurs et, de manière croissante, du législateur.

Au sein d'une région, l'Occitanie, ayant fait de l'alimentation une « grande cause régionale », notre territoire entend jouer une part à la hauteur de son histoire (en 1925 le Roquefort a été la première appellation d'origine de France), et de ses compétences. Bien entendu en continuant à être à la pointe en matière de production de lait ovin et de fromage mais également en développant d'autres filières de grande qualité : maraîchage (couveuse maraîchère bio), circuits courts et locaux (nombreux producteurs vendant sous l'étiquette « Ici c'est local »), miel (Apicité 2 abeilles) mais aussi viande.

La réussite de l'abattoir du Saint-Affricain (emplois, recettes fiscales, qualité...) nous paraît être le signe qu'il est possible à des abattoirs de proximité de jouer pleinement leur rôle dans la reconquête de la production locale et de la qualité alimentaire, répondant ainsi à une attente très forte des consommateurs et des pouvoirs publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE L'ABATTAGE EN CORSE

En plus des éléments de réponses et des informations apportés par le courrier du 3 mai 2019, je tiens à apporter à votre connaissance qu'en 2019, 3 abattoirs de Corse (Bastelica, Cozzano et Cuttoli) ont vu un leur mode de gestion en DSP renouvelé.

En ce qui concerne l'abattoir de Ponte Leccia, le recours au marché de service public fait toutefois l'objet de réserves aux termes d'un rapport d'audit relatif au modèle économique organisant la fonction d'abattage en Corse m'a été remis le 9 Octobre 2019, reprenant, en autres, les recommandations suivantes :

- *identifier des marges de manœuvres financières pour optimiser les concours publics (revue du modèle économique jugé peu incitatif à la maîtrise des concours publics),*
- *instaurer un meilleur suivi de l'activité (ajuster les subventions versées),*

- *renforcer le pilotage stratégique de l'activité par la Collectivité de Corse.*

Aussi, ces éléments nouveaux ont paru suffisamment forts pour reconsidérer la position du SMAC vis-à-vis du choix de la délégation de service public en ce qui concerne l'abattoir de Ponte Leccia.

Je vous rappelle également que la notion d'exercice, DSP ou régie, se fait sous contrainte du tarif unique d'abattage, qui est proche de la moyenne nationale, qui est une volonté de politique publique de la collectivité de Corse.

Le Comité Syndical du SMAC, par délibération N° 02/17.12.2019 en date du 17 Décembre 2019 a fait le choix de déclarer sans suite pour motif d'intérêt général la procédure de passation de marché de service public afin de permettre au SMAC d'intégrer les recommandations rappelées plus haut.

Il a donc été souhaité que le SMAC mette en œuvre un modèle juridique et économique différent de la délégation de service public pour pouvoir juger de performances économiques nouvelles, d'un suivi du maintien des conditions techniques d'exploitation, de détermination des conditions de prise en compte des enjeux techniques et commerciaux du secteur, d'optimisation et/ou d'adaptation de l'outil aux besoins, à comparer aux autres sites. Par ailleurs, la désignation de l'abattoir de Ponte Leccia reçoit l'aval de son propriétaire pour le choix stratégique d'une exploitation intégrée au SMAC.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE
DE HAGETMAU – ABATTOIR COMMUNAUTAIRE
DE HAGETMAU**

Le paragraphe concernant l'abattoir de notre commune ne présente pas de remarque particulière de ma part. Cependant, et afin de corroborer vos dires, je me permets de vous indiquer que depuis le 1^{er} avril 2019, nous avons perdu notre principal apporteur représentant 55 % des apports totaux.

Aujourd'hui, nous sommes passés d'un apport de plus de 4 000 tonnes en 2018 à tout juste 1 900 tonnes en 2019.

Toutefois, nous avons appris la fermeture de l'abattoir de Mont-de-Marsan au mois de février 2020 mais nous ne savons pas si nous pouvons escompter un report d'une partie des apports vers l'abattoir de Hagetmau.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA RÉGIE DES ABATTOIRS DE LANGOGNE

Dans votre rapport, vous soulignez l'interdépendance entre l'abattoir et l'usager principal. Cette analyse est exacte mais elle se révèle systématique à l'échelon national pour tous les abattoirs prestataires de services. C'est un socle de fonctionnement généralisé et chaque abattoir collabore avec une entreprise de commerce en gros des viandes qui est prédominante dans son activité. Ce qui permet à d'autres utilisateurs professionnels de la charcuterie et de la boucherie en gros ou au détail, éleveurs, vendeurs en circuit court et autres de pouvoir bénéficier des installations et des services proposés par l'unité de première transformation.

Je souligne le caractère d'interdépendance car si l'abattoir dépend de son usager principal, la réciproque est également valable.

Notre secteur géographique du nord-est de la Lozère est une zone rurale dont le bassin de vie s'étend sur trois départements à savoir la Lozère, la Haute Loire et l'Ardèche.

Le rôle de l'abattoir est primordial au niveau économique pour la valorisation des produits de l'élevage local. Il assure également une mission de service public avec le traitement des animaux accidentés (abattages d'urgence).

L'abattoir traite une forte proportion de produits couverts par un Signe Officiel de Qualité, tel que l'AOP Fin Gras du Mézenc, ou encore les marques collectives territoriales De Lozère et le Porc de Haute-Loire.

Depuis 1999, le gibier issu des tirs d'élimination du Parc National des Cévennes est traité sur le site. Cette activité complémentaire pour l'abattoir est essentielle pour la valorisation de la venaison et s'inscrit dans le cadre de la politique environnementale du Parc National des Cévennes.

Enfin depuis 2009, il est agréé pour l'abattage d'animaux issus de l'agriculture Biologique.

Ce sont autant de voies de différenciation et de vecteurs de développement de la valeur ajoutée qui nous distinguent des abattoirs industriels conventionnels.

Sur une zone où l'activité industrielle est quasi inexistante, l'abattoir représente 22 emplois directs, la SAS La Lozérienne notre principal client en compte 18, et il est difficile d'apprécier avec exactitude le nombre d'emplois induits.

Il est vrai que la modernisation et la mise aux normes des installations et des équipements d'un abattoir est une nécessité réglementaire et fonctionnelle et qu'elle a un coût, mais ce serait une réelle catastrophe économique si cette activité devait cesser.

Nous collaborons avec la Préfecture de la Lozère, la Région Occitanie et la collectivité Départementale dans l'objectif de retrouver une gestion équilibrée et de disposer d'un outil industriel efficace. La Commune en tant que propriétaire des murs, interviendra sur les deux prochains exercices pour des travaux de modernisation des bâtiments.

La Régie Municipale de l'abattoir de Langogne est une entité à personnalité morale et autonomie financière, la collectivité n'intervient pas dans la trésorerie de l'abattoir et ne verse pas de subventions ou d'aide au fonctionnement.

En conclusion, il est évident que le statut de la Régie Municipale de l'Abattoir doit évoluer, mais cette transition doit s'effectuer sans pour autant compromettre son avenir ou déstabiliser son fonctionnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE L'ABATTOIR DU SUD-MORVAN

Nous avons bien pris note des observations nous concernant dans votre projet de chapitre sur les abattoirs publics.

Celles-ci nous conduisent à vous apporter les précisions suivantes sur la gestion du Syndicat Intercommunal de l'Abattoir du Sud Morvan :

- *le service industriel et commercial est exploité en régie, la régie dispose d'une comptabilité séparée, qui fait apparaître les résultats de l'exploitation du service, et qui verse un « loyer annuel » au syndicat, correspondant à environ 35 €/tonne (au compte 651 : 22 505,97 € en 2018, 25 997,50 € en 2017, 26 442,50 € en 2017) ;*
- *le syndicat perçoit effectivement dans son budget une participation des communes adhérentes, fixée à 2 € 50 par habitant, soit 26 000 € en 2017. Cette somme, ajoutée au loyer versé par la régie, permet au syndicat d'assurer une partie de ses charges de propriétaire, parmi lesquelles l'indemnité de fonction du président, ses charges de gestion et les remboursements d'emprunts. C'est donc bien le service industriel et commercial qui participe au financement des charges de la collectivité et non l'inverse ;*

- *la Chambre régionale des comptes de Bourgogne -Franche-Comté n'a pas émis d'observations sur les éléments cités dans votre rapport lors de son examen réalisé sur notre structure, dans son rapport de décembre 2017, portant sur les exercices 2010 et suivants ;*
- *l'établissement réalise effectivement 600 à 700 TEC annuellement. Les 1 500 TEC ne correspondent pas à un agrément, mais au dossier d'autorisation d'exploiter (installations classées pour la protection de l'environnement), et permettent d'absorber les périodes de pointe. L'établissement était d'ailleurs inscrit au plan national des abattoir (aujourd'hui disparu), pour une capacité maximale de 1 000 TEC ;*
- *la structure de l'établissement, nécessairement mise en adéquation avec son fonctionnement, est réellement adaptée aux volumes traités ;*
- *les 700 TEC annuelles sont réalisées avec plus de 800 clients, seul un client atteint 100 tonnes et ne peut mettre en jeu la viabilité à court terme de la structure ;*
- *effectivement, l'abattoir d'Autun est situé à 35 km, nous n'avons pas à formuler d'observation à ce sujet...*

Nous avons réellement, depuis les années 2000, travaillé à apporter de la clarté dans notre mode de fonctionnement, et pérenniser l'exploitation du service industriel et commercial, notamment en fixant des tarifs de prestations adaptés. Aussi, je vous serais reconnaissant de bien vouloir prendre en comptes nos observations.

4

Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire

PRÉSENTATION

Les huit agences et offices de Corse²³² ont pour la plupart été institués par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la Corse. Chargés de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par la collectivité de Corse²³³, à laquelle ils sont rattachés, ces établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ont peiné à trouver leur place dans le cadre institutionnel insulaire.

En 1998, une commission d'enquête parlementaire, présidée par M. Jean Glavany, avait déjà souligné le scepticisme des acteurs nationaux et locaux sur la capacité de ces établissements à remplir efficacement leurs missions, compte tenu de la dilution des responsabilités que ces démembrements entraînent et du défaut de contrôle par la collectivité.

De manière récurrente, depuis, les rapports de la chambre régionale des comptes Corse (CRC Corse) ont critiqué le mode de fonctionnement des agences et offices et souligné, pour plusieurs d'entre eux, l'inadaptation de leur statut. Aujourd'hui, un bilan global de l'action et des coûts de ces opérateurs s'impose pour préparer leur reconfiguration.

Il ressort en effet des travaux récents de la CRC Corse que leur modèle économique s'avère contestable (I) et que leur gestion des ressources humaines est coûteuse (II). Dès lors, la reconfiguration des agences et offices paraît nécessaire (III).

²³² Agence du tourisme de la Corse (ATC), Office des transports de la Corse (OTC), Office foncier de Corse (OFC), Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE), Agence de développement économique de la Corse (ADEC), Office de l'environnement de la Corse (OEC), Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC) et Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).

²³³ La collectivité de Corse s'est substituée à la collectivité territoriale de Corse (CTC) et aux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'ordonnance du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

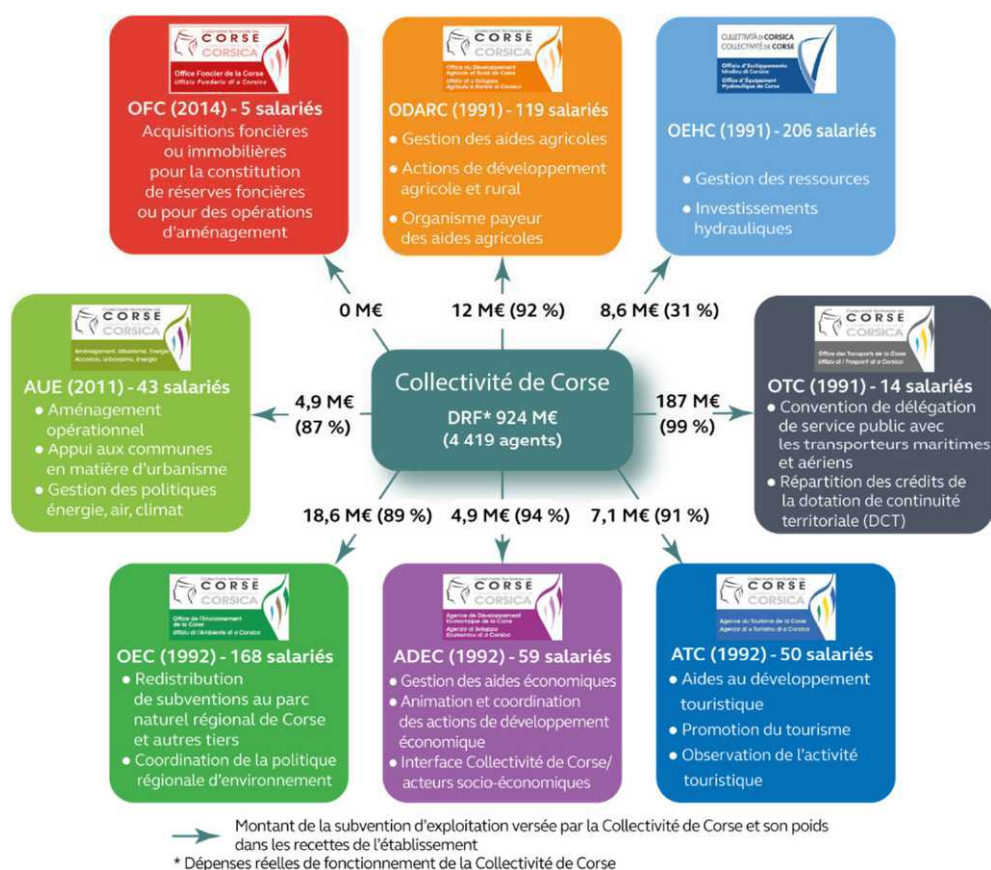
I - Un modèle économique contestable

A - Des établissements dépourvus d'autonomie

1 - Une organisation institutionnelle spécifique à la Corse

En 2017, soit avant la fusion de la CTC et des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, les effectifs budgétaires des agences et offices constituaient près de la moitié de ceux de la collectivité de Corse. Avec un total de 664 salariés en 2018, ils représentent 15 % de ceux de la CTC.

Schéma n° 1 : la collectivité de Corse et ses agences et offices (2018)



Source : CRC Corse

En 2018, hors la subvention particulière versée à l'OTC²³⁴, la collectivité de Corse a versé 56 M€ de subventions d'exploitation à ses agences et offices, ce qui représente 6 % de ses dépenses réelles de fonctionnement. Ces dotations constituent une part déterminante des recettes réelles de fonctionnement de ces satellites de la collectivité de Corse, puisqu'elles dépassent 85 % des recettes pour six des huit agences et offices.

Comme le met en évidence le tableau n° 1, la plupart des agences et offices de Corse se distinguent de leurs équivalents continentaux – lorsqu'ils existent – par leur statut juridique et par leur gouvernance.

En premier lieu, tous les agences et offices de Corse ont été constitués sous statut d'EPIC, ce qui suppose en principe l'existence d'activités de vente de produits et de prestations de services. Sur le continent, les statuts de ce type d'institutions sont plus variés – établissement public administratif (EPA), association, groupement d'intérêt public (GIP) –, tout en permettant une activité commerciale.

En second lieu, leurs conseils d'administration sont des instances de dialogue, principalement entre les élus de l'Assemblée de Corse, qui les contrôlent largement, et les socioprofessionnels ; dans les autres régions, le dialogue est élargi aux élus d'autres collectivités territoriales voire aux représentants de l'État²³⁵. Le contrôle de la collectivité s'exerce également sur les dirigeants des agences et offices, le président et le directeur de chaque établissement étant désignés par arrêté du président du conseil exécutif de Corse.

²³⁴ La subvention d'exploitation versée à l'OTC n'est pas comptabilisée, celle-ci étant intégrée dans la dotation de continuité territoriale, d'un montant de 187 M€, que l'État verse à l'OTC *via* la CTC, aux fins de financement des délégations de service public de dessertes aériennes et maritimes de la Corse.

²³⁵ En Corse, le préfet participe de plein droit aux conseils d'administration des agences et offices, mais avec voix consultative.

**Tableau n° 1 : comparaison agences et offices
de Corse / équivalents continentaux**

<i>Agence / office</i>	Statut	Membres du conseil d'administration avec voix délibérative	Équivalent continental	Statut	Gouvernance
<i>ADEC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (68 %), chambres consulaires	Agence régionale de développement économique	Association (principalement)	Représentants des collectivités territoriales, des chambres consulaires, des organismes patronaux et syndicats de salariés et des personnalités qualifiées
<i>ATC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (51 %), socioprofessionnels, un représentant du comité d'entreprise	Comité régional du tourisme	Association (principalement)	Délégués du conseil régional, des départements, représentants d'organismes consulaires, comités départementaux du tourisme, offices de tourisme, communes touristiques, socioprofessionnels
<i>AUE</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (61 %), représentants des communes, chambres consulaires, agences et offices et du personnel	Pas d'équivalent régional mais : - agences d'urbanisme à l'échelon communal et intercommunal ; - établissements publics d'aménagement locaux sous tutelle de l'État	Association ou GIP EPIC	Représentants des communes, autres collectivités, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), État, établissements publics Représentants de l'État, des collectivités territoriales et personnes qualifiées
<i>ODARC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (51 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
<i>OEC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (59 %), communes, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet
<i>OEHC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (57 %), socioprofessionnels, représentants du personnel	Société du canal de Provence	Sans objet	Sans objet
<i>OFC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (70 %), EPCI, association départementale des maires	Pas d'équivalent régional mais établissements publics fonciers à l'échelon communal et intercommunal.	EPIC	Élus des communes et EPCI
<i>OTC</i>	EPIC	Élus de l'Assemblée de Corse (53 %), chambres consulaires, socioprofessionnels	Pas d'équivalent	Sans objet	Sans objet

Source : CRC Corse

2 - Des compétences des agences et offices qui peuvent recouper celles de la collectivité

Dans l'ensemble, les compétences exercées par les agences et offices sont complémentaires de celles de la collectivité de Corse.

Tableau n° 2 : compétences collectivité de Corse / agences-offices (2019)

<i>Domaine</i>	Collectivité de Corse (service et effectifs)	Agences et offices (effectifs)
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	Néant	ADEC 59
TOURISME	Néant	ATC 50
URBANISME AMÉNAGEMENT ÉNERGIE	Direction attractivité, dynamiques territoriales, politique de l'habitat et logement.....48	AUE 43 dont urbanisme : 7 aménagement : 0 énergie : 18
AGRICULTURE	Néant	ODARC 119
ENVIRONNEMENT <i>Patrimoine</i> <i>Espaces naturels</i> <i>Protection des espèces et milieux</i> <i>Lutte contre les pollutions (déchets, eaux usées)</i>	Direction adjointe action patrimoine37 Direction espaces et sites de pleine nature.....111 Direction milieux aquatiques et sécurité sanitaire.....194 Direction milieux naturels.....90 Direction forêt et prévention incendies.....91	OEC 168
ÉQUIPEMENTS HYDRAULIQUES	Néant	OEHC 206
FONCIER	Néant	OFC 5
TRANSPORTS <i>Maritime</i> <i>Aérien</i>	Direction adjointe ports et aéroports.....15	OTC 14

Source : CRC Corse

Trois de ces établissements exercent cependant des missions qui recourent celles des services de la collectivité de Corse. Une clarification de la répartition des compétences respectives de la collectivité et de ses opérateurs est donc nécessaire.

Trois exemples de chevauchement des compétences

L'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE) : la collectivité de Corse exerce une compétence en matière d'urbanisme qui mériterait d'être plus nettement distinguée de celle réalisée par l'AUE en sa qualité de représentante de la collectivité – personne publique associée – dans l'élaboration des documents locaux d'urbanisme des communes et intercommunalités ; par ailleurs, la seule opération d'aménagement opérationnel initiée – mais non concrétisée – par l'AUE, qui a porté en 2015 sur la réhabilitation d'un ensemble touristique (le Paesolu d'Aitone), a entraîné en 2016 un désaccord juridique avec la collectivité, cette dernière estimant qu'elle disposait de la capacité pour réaliser ce projet en régie directe et non pas dans le cadre d'un contrat dit *in house*²³⁶ avec son opérateur l'AUE²³⁷.

L'office de l'environnement de la Corse (OEC) : l'office exerce de nombreuses compétences aux contours mal définis, ce qui entraîne des chevauchements avec celles exercées par la collectivité, notamment en matière d'aides patrimoniales, de protection des réserves naturelles et des milieux.

L'office des transports de la Corse (OTC) : disposant de 14 salariés pour conclure des conventions de délégation de service public avec des transporteurs maritimes et aériens dans le cadre de dotation de continuité territoriale, l'OTC appuie la collectivité de Corse. Cette dernière définit les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens, arrête les obligations de service public et cosigne avec l'OTC lesdites conventions. Si la direction adjointe des ports et aéroports de la collectivité de Corse n'a pas pour mission de suivre les délégations de service public maritimes et aériennes dont l'OTC a la charge, les services supports de la collectivité de Corse (direction des affaires juridiques et direction de la commande publique) sont mobilisés dans ce domaine.

²³⁶ Les prestations dites *in house* sont effectuées dans le cadre de contrats conclus entre deux personnes morales dont l'une peut être considérée comme le prolongement administratif de l'autre.

²³⁷ Le service de l'AUE en charge de l'aménagement, au titre de la mission générale de représentant de la collectivité pour la mise en œuvre du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), compte trois équivalents temps plein.

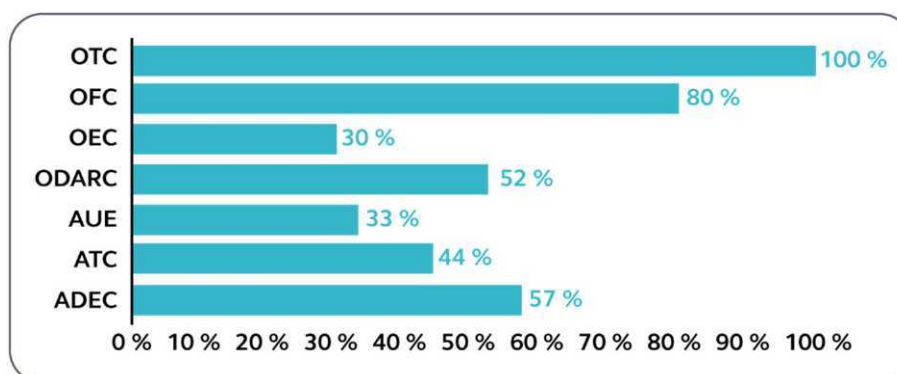
B - Des activités essentiellement administratives

1 - Une mission principale : la gestion des aides

La fonction principale et commune de cinq des huit agences et offices est l'instruction réglementaire des demandes d'aides formulées par des tiers (aides économiques ou aides au développement touristique, par exemple) ; pour trois d'entre eux, s'y ajoute le versement de ces aides. L'ODARC est également organisme payeur des aides agricoles du deuxième pilier de la politique agricole commune. Quant à l'OTC, il a une activité de gestion de crédits, dans le cadre des délégations de service public en matière de transports aérien et maritime.

Il ressort des débats au sein des organes délibérants (ODARC, OEC, OTC, ATC) que cette activité de gestion de crédits s'exerce en partie selon une logique de « guichet ». De manière générale, les activités exercées par les salariés des agences et offices en matière de gestion des aides et de fonctions y sont prédominantes.

Graphique n° 1 : part des effectifs dédiés à des activités administratives en 2017



Source : CRC Corse

Dans trois établissements (OEC, ATC et ODARC), cette fonction administrative s'étend à l'individualisation et au versement des aides, par délégation de la collectivité de Corse. Cela permet d'apprécier la performance de ces opérateurs, sous l'angle de l'efficacité.

Deux de ces établissements (ATC et OEC) présentent des coûts élevés de gestion des aides²³⁸. Pour 1 € d'aide versé aux professionnels du tourisme en 2018 par l'ATC²³⁹, la collectivité de Corse a dû verser 2,20 € à cette agence, soit des frais de gestion de 1,20 €. À l'OEC, les frais de gestion sont de 50 centimes pour 1 € d'aide versé aux acteurs de l'environnement, en hausse de 25 % entre 2011 et 2018. En revanche, une maîtrise rigoureuse de la masse salariale à l'ODARC (rémunérations, recrutements et promotions) a permis de maintenir les frais de gestion de cet établissement à un niveau bas, 10 centimes pour 1 € d'aide versé aux agriculteurs, à analyser bien sûr en tenant compte des effets de masse permis par le volume des aides agricoles gérées par l'ODARC (environ 45 M€ par an pour cet office, contre 3 M€ pour l'ATC et 9 M€ pour l'OEC).

2 - Une activité accessoire : l'animation territoriale

Certains de ces établissements ont une mission d'animation territoriale mais elle manque de visibilité : les rapports d'activité ne permettent pas d'en apprécier la portée dès lors qu'ils sont dépourvus d'une présentation par objectifs assortis d'indicateurs en matière d'ingénierie de projet, domaine dans lequel la plus-value attendue est un accompagnement sur le terrain des acteurs socio-économiques.

²³⁸ Rapport entre le montant des aides versées et les coûts de fonctionnement de l'opérateur (charges de personnel administratif + charges à caractère général).

²³⁹ Les effectifs pris en compte à l'ATC sont ceux qui relèvent des services d'administration générale et du pôle développement.

3 - Une activité marginale : la vente de produits et de prestations commerciales

Tableau n° 3 : activité commerciale des agences et offices (2018)

<i>Opérateur</i>	Activité commerciale (selon les statuts)	Ressources commerciales (en €)	Recettes commerciales ²⁴⁰ / recettes réelles de fonctionnement (en %)
<i>ADEC</i>	Prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	0	0
<i>ATC</i>	Vente de produits touristiques	0	0
<i>AUE</i>	Opérations financières et commerciales d'aménagement Missions opérationnelles et commerciales dans le domaine énergétique	0	0 ²⁴¹
<i>ODARC</i>	Ventes de produits de l'exploitation et prestations de services dont les tarifs sont fixés par le conseil d'administration	144 167	0,4 ²⁴²
<i>OEC</i>	Prestataire de service	26 700	0,11
<i>OEHC</i>	Concessionnaire, maître d'ouvrage, prestataire pour l'exploitation d'équipements et ouvrages hydrauliques	15 181 354	55
<i>OFC</i>	Produits de la vente ou des baux sur les biens immobiliers acquis	0	0
<i>OTC</i>	Néant	0	0

Source : CRC Corse

Contrairement à ce que suppose le statut d'EPIC, sept opérateurs sur huit n'exercent aucune activité commerciale, ou seulement de manière très marginale. Ainsi, leurs missions de vente de produits ou de réalisation de prestations de services ne sont pas mises en œuvre.

En revanche, l'OEHC se distingue par une part déterminante de ressources propres liées à la production et à la commercialisation de biens et de services (55 % des recettes de fonctionnement en 2018) grâce à une activité de prestataire en matière d'exploitation d'équipements et d'ouvrages hydrauliques qui engendre 15 M€ de recettes.

²⁴⁰ Produits des services, du domaine, ventes diverses.

²⁴¹ Le compte administratif affiche au chapitre 70 (produits des services, du domaine et ventes) des recettes provenant de co-financements d'aides versées par les partenaires de l'agence dans le cadre de programmes énergétiques locaux. Elles ne constituent pas des recettes commerciales en tant que telles.

²⁴² Ventes de publications et de produits agricoles dans le cadre de la station expérimentale d'élevage d'Altiani.

L'OFC ne reçoit ni recette commerciale ni subvention mais des ressources propres issues notamment du produit de la taxe spéciale d'équipement et de crédits du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse²⁴³.

En somme, les opérateurs de la collectivité de Corse (hormis l'OEHC et l'OFC) s'apparentent davantage à des services administratifs dépensiers, annexes de la collectivité de Corse, qu'à de véritables EPIC.

II - Une gestion des ressources humaines coûteuse

A - Le poids des charges de personnel

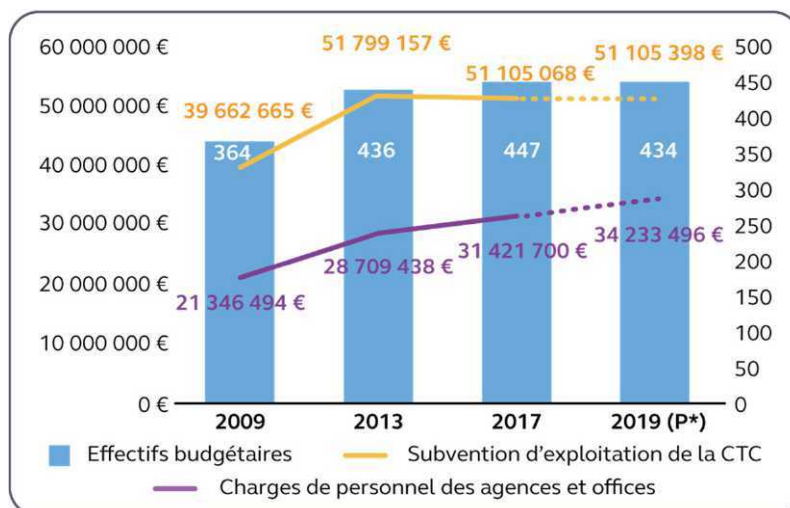
L'évolution des dépenses de personnel ne tient pas majoritairement à l'évolution des effectifs : de 2009 à 2019, l'évolution des charges de personnel des agences et offices, de la subvention d'exploitation versée par la tutelle et des effectifs a globalement été de +60 % pour les charges de personnel, +30 % pour les subventions d'exploitation versées par la tutelle et +20 % pour les effectifs.

Les charges de personnel progressent depuis 2013 alors que les effectifs budgétaires fléchissent légèrement depuis 2017. Cela met en évidence la rigidité de ces dépenses qui résulte d'une gestion des ressources humaines favorable aux salariés et peu encadrée par la collectivité.

Parallèlement, les dotations versées par la CTC à ses satellites stagnent alors qu'elles avaient fortement crû jusqu'en 2013. Dans ce contexte, les agences et offices sont parvenus, pour l'instant, à contenir leurs frais de structure internes, par un effort de réduction des charges à caractère général (-17 % entre 2013 et 2017), plus flexibles par nature.

²⁴³ En application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 dite « ALUR ».

Graphique n° 2 : évolution consolidée des effectifs, des charges de personnel et de la subvention d'exploitation des agences et offices (2009-2019)²⁴⁴



Source : CRC Corse, à partir des comptes de gestion des agences et offices et de leur budget primitif 2019

B - Les causes de l'augmentation des charges de personnel

1 - Des carences dans le pilotage par la collectivité de Corse

a) La tutelle organique

Soumis à un statut de droit public fixé par la collectivité de Corse, les directeurs des agences et offices ont bénéficié de conditions particulièrement favorables de recrutement, en contrat à durée indéterminée (CDI), et de rémunération, à hauteur de 6 500 € nets mensuels. Six d'entre eux ont fait l'objet de licenciements entre 2010 et 2015, tous dans des conditions irrégulières. Le coût total des indemnités, allocations, des reconstitutions de carrière et des frais de justice s'élève à

²⁴⁴ Ni l'OTC ni l'OEHC ne sont pris en compte dans ce graphique. Le premier bénéficie d'une subvention de fonctionnement qui inclut la dotation de continuité territoriale de 187 M€ par an. Le second bénéficie principalement de ressources propres et a transféré 68 salariés à la régie des eaux de l'agglomération de Bastia en 2013.

1,3 M€. Depuis 2017, un nouveau statut prévoit un alignement de leur gestion sur celle des hauts fonctionnaires territoriaux.

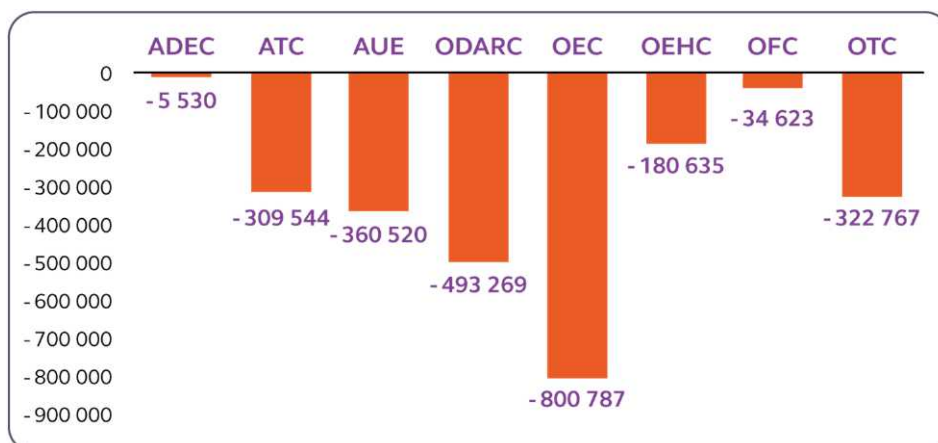
Par ailleurs, les obligations que la collectivité de rattachement s'est elle-même fixée en matière de restitution de l'activité et de présentation des orientations politiques et budgétaires annuelles devant l'Assemblée de Corse n'ont jamais été respectées. Une commission de contrôle et d'évaluation des agences et offices a été instituée par l'Assemblée de Corse. Elle ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2013, pour examiner la situation de ces établissements.

La collectivité de Corse devrait engager une démarche visant à conclure, avec chacun de ses satellites, des conventions d'objectifs et de performance, permettant d'assurer le contrôle et le suivi des missions et des moyens budgétaires et humains. À ce stade, une ébauche d'expérimentation est menée avec l'AUE.

b) La tutelle financière

À plusieurs reprises, la CRC Corse a fait des préconisations visant à améliorer la connaissance, le pilotage et le contrôle des dépenses de la collectivité et de ses satellites. Ces mesures tardent à être mises en œuvre. Il en va ainsi de la nécessaire agrégation des comptes, eu égard à l'hétérogénéité des nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par chacune des entités. De même, en dépit de mesures de renforcement du contrôle budgétaire prises en 2002 par l'Assemblée de Corse, la collectivité peine toujours à déterminer, dans ses lettres de cadrage, les moyens de fonctionnement qu'elle octroie à chacun de ses satellites et les effectifs qu'elle autorise. De manière générale, l'absence de comptabilité analytique ne contribue pas à une analyse de la performance des agences et offices par la collectivité.

Graphique n° 3 : écarts entre l'exécution budgétaire et les prévisions budgétaires de charges de personnel en 2018 (en €)



Source : CRC Corse, à partir des comptes de gestion 2018 des agences et offices

Des écarts systématiques sont constatés entre prévision et exécution budgétaires des agences et offices. Ils s'élèvent à 2,5 M€ en 2018, soit le montant des recettes budgétaires non utilisées par les établissements pour couvrir leurs charges de personnel, et résultent d'une surestimation systématique des plafonds d'emplois annuels fixés par l'Assemblée de Corse²⁴⁵. Une telle situation s'explique en grande partie par l'absence au sein de la collectivité d'un dispositif efficace de contrôle de l'exécution budgétaire et de contrôle de gestion des agences et offices²⁴⁶.

c) La tutelle sur les actes

Le contrôle des 1 600 actes – unilatéraux et conventionnels – des agences et offices repose sur un dispositif dématérialisé de transmission et sur une procédure complexe de double contrôle *a priori*.

²⁴⁵ En 2017, 29 emplois n'avaient pas été pourvus dans les agences et offices, sans que la collectivité n'en ait tiré les conséquences en réduisant d'autant les emplois autorisés lors de l'exercice suivant ; cela aurait pourtant contribué à réduire le montant des subventions d'exploitation à due concurrence.

²⁴⁶ La collectivité de Corse dispose d'un service de la tutelle chargé, en principe, du pilotage budgétaire et de la performance dans les agences et offices. Dans la pratique, l'exercice de cette mission reste insuffisant.

Il en va autrement des actes relatifs à la gestion des ressources humaines, qui n'entrent pas dans ce cadre. Or certains accords d'établissements et actes de gestion du personnel, relatifs notamment aux conditions très favorables de promotion des salariés, auraient dû être soumis au contrôle de la collectivité de Corse.

Depuis 2017, seules les modalités de recrutement dans les agences et offices sont encadrées par la collectivité de Corse. La volonté de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est également affichée, sans traduction concrète à ce stade. Pourtant, selon les projections de la collectivité, la part des personnels des agences et offices âgés de 60 ans et plus s'élèvera à 26 % en 2028. Cela doit être anticipé par des mesures relatives au remplacement – ou pas – des départs à la retraite, par un accompagnement des salariés âgés dans l'exercice de leurs fonctions et par l'encadrement financier des indemnités de départs à la retraite.

2 - Une gestion des ressources humaines très avantageuse pour les salariés des agences et offices

Bien que soumis au droit du travail, les salariés des agences et offices bénéficient d'un régime hybride, empruntant à la fois au code du travail et au statut des fonctionnaires, dont ils tirent parti dans le cadre des statuts du personnel.

a) Des recrutements en contrats à durée déterminée (CDD) donnant lieu le plus souvent à des « titularisations » par CDI

Jusqu'en 2017, les agences et offices ont bénéficié d'une grande liberté dans le recrutement de salariés en CDD. La CTC tendait à considérer ces postes temporaires comme ne constituant pas des emplois budgétaires. Mais des CDD ont pu être transformés en CDI de manière irrégulière. Ainsi, entre 2011 et 2018, 50 % des salariés recrutés en CDD à l'OEC ont bénéficié ensuite d'un CDI. Le taux s'élève à plus de 85 % à l'AUE et l'ADEC.

En pratique, les CDD constituent une période d'essai prolongée, qui conduit au CDI et à des niveaux de rémunération parfois élevés, alors que, en principe, le CDI est la règle et le CDD l'exception, motivée par la nécessité de répondre à un besoin provisoire de l'établissement²⁴⁷.

Cette pratique s'observe également dans plusieurs recrutements d'agents publics en position de détachement. Entre 2012 et 2017, six agents publics recrutés en CDD à l'AUE ont bénéficié d'une hausse de rémunération indiciaire moyenne de 1 820 € bruts mensuels par rapport à leur traitement antérieur de fonctionnaire. Deux d'entre eux ont même bénéficié d'un CDI, alors que les intéressés conservent la possibilité de réintégrer leur administration d'origine en mettant fin à leur détachement.

b) Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale

Si tous les régimes de rémunération des agences et offices reposent sur un salaire de base qui constitue une rémunération indiciaire inspirée de la fonction publique²⁴⁸, leurs montants y sont le plus souvent plus élevés. À l'ADEC, l'AUE, l'ATC et l'OEC, les grilles comportent des échelons dont la durée – plus courte que dans la fonction publique – favorise une augmentation accélérée de la rémunération.

Les salariés des agences et offices perçoivent une rémunération accessoire reposant sur des primes et indemnités : bien que de niveau inférieur à celle du secteur public, elle cumule primes issues du secteur privé (prime de 13^{ème} mois) et du secteur public (indemnité compensatoire pour frais de transport²⁴⁹). En revanche, il n'existe aucune rémunération au mérite.

Le tableau ci-après présente l'écart entre, d'une part, les coûts des rémunérations – cotisations sociales incluses – en 2017 des salariés des agences et offices et, d'autre part, ceux des agents de la CTC. Il a été calculé à partir des données communiquées par la collectivité de Corse, sur la base du coût moyen chargé d'un salarié de chaque opérateur, par rapport à celui d'un agent de la CTC de catégorie équivalente. Rapporté au nombre de salariés pour chacun des offices et agences, il permet de déterminer un surcoût de charges de personnel des agences et offices de 3,4 M€ par rapport à celles de la collectivité de Corse.

²⁴⁷ Cf. article L. 1242-1 du code du travail.

²⁴⁸ Son évolution est indexée sur celle du point d'indice des fonctionnaires hormis à l'ATC.

²⁴⁹ Cette indemnité est réservée aux agents publics travaillant en Corse.

Tableau n° 4 : écart entre le coût des rémunérations des salariés des agences et offices et celui des agents de la CTC (en 2017 en €)

<i>Opérateur</i>	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
<i>ADEC</i>	165 032	394 400	140 543	17 553	717 528
<i>ATC</i>	0	549 575	309 575	0	859 150
<i>AUE</i>	0	649 500	133 893	39 764	823 157
<i>ODARC</i>	-65 715	-86 760	-39 186	18 823	-172 838
<i>OEC</i>	-82 764	74 252	-61 397	-24 129	-94 038
<i>OEHC</i>	0	611 083	494 000	-36 220	1 068 863
<i>OFC</i>	0	-7 408	50 844	0	43 436
<i>OTC</i>	0	64 384	12 021	73 440	149 845
<i>Total</i>	16 553	2 249 026	1 040 293	89 231	3 395 103

Source : CRC Corse

Ce tableau met en évidence des situations très contrastées d'un établissement à l'autre. L'absence d'harmonisation des rémunérations – chaque établissement disposant de grilles salariales spécifiques – est un frein à la mobilité interne entre agences et offices, qui n'existe pas en pratique.

Ce surcoût s'explique par le montant élevé des rémunérations des personnels. En outre, le choix de conserver le statut d'EPIC pour l'ensemble des agences et offices, alors que la plupart de ces opérateurs n'exercent aucune activité commerciale ou seulement de manière marginale, les soumet au versement annuel de la taxe sur les salaires par un montant total de 2,4 M€. Ce coût pourrait être au moins partiellement évité par le choix d'un autre statut plus adapté à l'activité des opérateurs dépourvus de ressources propres.

c) Des promotions offrant des progressions salariales très avantageuses

Une comparaison avec les règles de gestion des promotions dans la fonction publique permet de constater que les salariés des agences et offices bénéficient de conditions de progression salariale à l'ancienneté plus avantageuses, en ce qu'elles couvrent des durées comprises entre 18 et 37 ans, selon les grades et les établissements²⁵⁰. Dans la fonction publique, la grille indiciaire d'un attaché territorial est d'une durée de 16 ans et demi. Passé ce délai, seule une promotion de grade au mérite lui permet de poursuivre sa progression salariale.

²⁵⁰ Les grilles indiciaires des salariés des agences et offices offrent des progressions de carrière comprises entre 18 ans (AUE) et plus de 30 ans (ADEC).

À titre d'exemple, la CRC Corse a constaté qu'au sein de l'OEC, chaque année, un tiers de l'effectif voit sa rémunération augmentée mécaniquement. Le coût de l'avancement s'élève pour la seule année 2015 à 130 000 €.

En plus des avancements automatiques à l'ancienneté, les salariés des agences et offices peuvent bénéficier d'une promotion de grade ou de catégorie, que celle-ci résulte de l'application du statut du personnel ou de la volonté de la direction. Le critère de la mobilité fonctionnelle est quasiment toujours imposé par lesdits statuts²⁵¹.

En revanche, le mérite du salarié n'apparaît pas comme un critère déterminant pour bénéficier d'une promotion. Il est simplement évoqué dans le statut du personnel de l'OEC et sous-entendu dans celui de l'ATC. Cette situation révèle l'absence de culture de la performance individuelle dans la gestion des ressources humaines des agences et offices. Cette carence managériale s'observe notamment dans les difficultés à réaliser des évaluations des salariés, à l'ATC ou à l'ODARC.

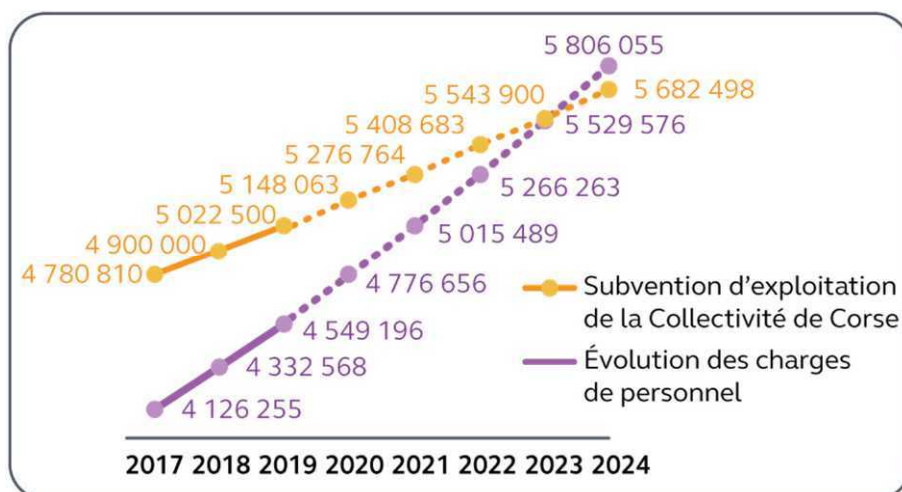
La promotion automatique à l'ancienneté : le cas de l'ADEC

En 2017, un accord d'établissement a été conclu à l'ADEC ; il garantit un déroulement de carrière illimité du seul fait de l'ancienneté. Le seul frein à une telle promotion réside dans l'absence de poste disponible à la promotion. Cela n'obère pas pour autant la générosité du dispositif puisque le salarié bénéficie d'un rattrapage rétroactif de son salaire une fois le poste pourvu.

La garantie ainsi offerte aux salariés de bénéficier de promotions à l'ancienneté n'est pas soutenable financièrement à moyen terme ; dès 2023, le montant des charges de personnel dépasserait à lui seul celui de la subvention d'exploitation versée par la collectivité de Corse à l'ADEC si la trajectoire observée depuis 2017 se prolongeait.

²⁵¹ À l'exception de l'ATC.

**Graphique n° 4 : perspectives de progression annuelle
des charges de personnel et de la subvention de fonctionnement
de l'ADEC (en €)**

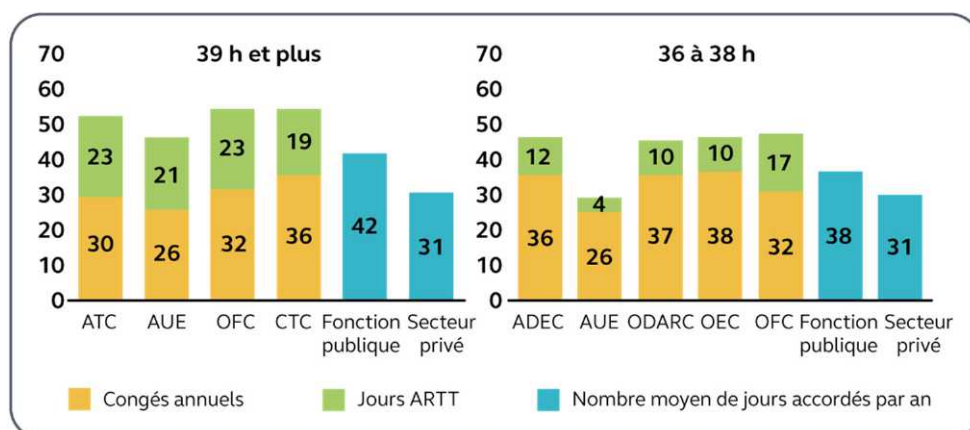


Source : CRC Corse

d) Un régime du temps de travail générateur de surcoûts

Les graphiques ci-après permettent de comparer – toutes choses égales par ailleurs – d'une part, le nombre de jours de congés annuels et d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) autorisé par les statuts du personnel des agences et offices avec, d'autre part, le nombre moyen de jours autorisé dans les fonctions publiques et le secteur privé, selon la durée hebdomadaire de travail.

Graphique n° 5 : nombre de jours de congés selon la durée hebdomadaire du travail



Source : CRC Corse. D'après « Les congés payés et jours de RTT : quel lien avec l'organisation du travail ? », Dares analyses, août 2017, n° 054, à partir des résultats de l'enquête Emploi 2015 de l'Insee. Les données relatives au temps de travail dans la fonction publique et le secteur privé portent sur le nombre moyen de jours accordés par an, selon les déclarations des travailleurs.

Dans les agences et offices, les jours de congés annuels sont tous supérieurs au minimum légal de 25 jours ouvrés²⁵². Ils s'échelonnent entre 26 jours (AUE) et 38 jours (OEC), du fait notamment de l'octroi des jours exceptionnels accordés par l'ordonnateur de l'établissement, auxquels, le cas échéant, viennent s'ajouter ceux du président du conseil exécutif de Corse.

S'agissant des jours d'ARTT, les situations sont contrastées d'un opérateur à l'autre. Par exemple, un salarié travaillant 36 heures par semaine bénéficiera de quatre jours de repos compensatoire à l'AUE contre 10 jours à l'OEC et à l'ODARC et 17 jours à l'OFC.

Aussi, quel que soit le régime de temps de travail adopté au sein des agences et offices, le nombre total de jours de congés (congés annuels et ARTT) est globalement supérieur à la moyenne observée dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

Le surcoût annuel généré par ces régimes de congés varie de 10 000 € pour une petite structure comme l'OFC à 1,1 M€ pour l'OEC. Le surcoût cumulé (hors OEHC) est estimé à 1,7 M€ annuel, ce qui représente une perte valorisée en effectif de 20,5 ETP par an, soit 4,7 % des effectifs totaux.

²⁵² Cf. l'article L. 3141-3 du code du travail.

III - La nécessaire reconfiguration des agences et offices

Le décalage entre la nature administrative des agences et offices et leur statut d'EPIC en fait de « faux EPIC ». Cette situation est à la fois irrégulière et génératrice de surcoûts budgétaires.

La Cour recommande donc de la faire évoluer en substituant la collectivité à certains opérateurs, en transformant d'autres en EPA ou en harmonisant les statuts des personnels de deux offices qui resteraient des EPIC.

A - La substitution de la collectivité de Corse à l'OEC, à l'OTC et à l'AUE

Le législateur autorise la collectivité de Corse à se substituer aux agences et offices par l'intégration de leurs missions et de leurs salariés. Une délibération de l'Assemblée de Corse est seulement nécessaire²⁵³. Dans cette hypothèse, les missions sont gérées directement par la collectivité de Corse, dans le cadre de régies personnalisées ou autonomes²⁵⁴. Ces premières bénéficient d'une personnalité juridique sous statut d'établissement public, tandis que les secondes ne disposent que d'une autonomie financière.

Dans les cas de l'OEC, de l'OTC et de l'AUE, l'existence de compétences qui recoupent celles exercées par certaines directions de la collectivité de Corse (cf. *supra* I.A.2) milite pour un rattachement de leurs missions respectives à celles de la collectivité de Corse ; l'absence d'activité commerciale justifie l'exercice de leurs missions administratives directement par la collectivité, dans le cadre de régies autonomes, ainsi dépourvues de personnalité juridique propre.

Une telle option offrirait plusieurs avantages : d'abord, une mise en cohérence de l'action de la collectivité de Corse par la reprise des missions de service public que ses satellites exercent principalement en son nom ou pour son compte ; ensuite, une harmonisation des règles de gestion de l'ensemble des agents (de la collectivité de Corse et des ex-agences et

²⁵³ Cette intégration, prévue à l'article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales, a été rejetée en 2002 par délibération de l'Assemblée de Corse.

²⁵⁴ Par renvoi de l'article L. 4424-40 précité du code général des collectivités territoriales aux dispositions relatives à la régie des articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du même code.

offices) ; enfin, des économies d'échelle par la suppression des fonctions support exercées par les agences et offices et par le regroupement des fonctions de gestion administrative des demandes d'aides publiques.

Financièrement, cela permettrait la suppression de l'assujettissement à la taxe sur salaires, soit une économie de 1,2 M€ en 2018²⁵⁵. Les autres économies réalisées sur les coûts de gestion des ressources humaines sont plus difficiles à chiffrer, compte tenu de la conservation par les salariés de ces trois établissements actuellement en poste de leurs garanties contractuelles²⁵⁶. La mutualisation des fonctions administratives (supports et de gestion de crédits d'aides ou de délégations de service public de transports) devrait également permettre une économie de dépenses de personnel.

B - La transformation en EPA de l'ATC, l'ADEC et l'ODARC

En 2002, le juge administratif avait déjà requalifié en contrats de droit public les contrats des salariés de deux opérateurs de la collectivité, dont l'ATC²⁵⁷. Il ressortait de ces décisions que ces établissements étaient en réalité des services publics administratifs, dès lors que :

- leur gouvernance reposait sur le contrôle par la collectivité de la désignation de leurs dirigeants et des membres de leurs organes délibérants ;
- ils ne disposaient pas de ressources propres tirées d'une activité commerciale ou de redevances pour services rendus ;
- ils exerçaient une activité administrative.

²⁵⁵ 864 713 € pour l'OEC, 267 157 € pour l'AUE et 88 770 € pour l'OTC.

²⁵⁶ Il y a en effet une obligation légale de maintenir le bénéfice des clauses contractuelles des salariés en fonction à la date de la substitution de la collectivité de Corse aux agences et offices (seuls les agents nouvellement recrutés seraient soumis aux règles de la fonction publique).

²⁵⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, 22 octobre 2002 s'agissant de l'ATC ; Cour administrative d'appel de Marseille, 3 avril 2018 s'agissant de l'OEC.

À l'instar de la substitution de la collectivité de Corse à l'OEC, l'OTC et l'AUE, évoquée précédemment, la transformation en EPA de certains EPIC serait source d'économies budgétaires ; les personnels des EPA seraient soumis aux règles de gestion des ressources humaines applicables aux agents publics : rémunération alignée sur celle des fonctionnaires ; absence d'indemnités de départ à la retraite ; encadrement des règles de recrutement et de promotion²⁵⁸.

De telles économies pourraient être réalisées en fusionnant l'ATC et l'ADEC et en constituant le nouvel ensemble en EPA – par délibération de l'Assemblée de Corse²⁵⁹ – mais aussi en transformant l'ODARC en EPA par voie législative²⁶⁰.

D'une part, en effet, l'ATC et l'ADEC sont dédiées à l'activité économique, le tourisme représentant à lui seul un tiers du produit intérieur brut de la Corse. Leur activité principale repose sur la gestion d'aides. Ces agences gèrent des dispositifs d'aides communs²⁶¹. Leur fusion, sous le statut d'EPA, est donc souhaitable, d'autant qu'elle favoriserait, à terme, une économie de dépenses de personnel par la mutualisation de leurs fonctions administratives²⁶².

D'autre part, il est également préconisé de transformer l'ODARC en EPA. Cet opérateur, dont la fonction essentielle porte sur la gestion des aides agricoles au nom de la collectivité de Corse, ne perçoit quasiment aucune ressource propre²⁶³.

²⁵⁸ Décret n° 88-145 du décret du 15 février 1988.

²⁵⁹ Les statuts de ces deux opérateurs n'ont pas été fixés par le législateur.

²⁶⁰ Dès lors que son statut a été fixé par la loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse.

²⁶¹ Accompagnement des entreprises innovantes, attractivité et export, biodiversité, etc. La nécessité d'opérer un rapprochement stratégique avec l'ATC, notamment en matière d'accompagnement des entreprises, a été affirmée dans le plan d'action 2018-2020 de l'ADEC de mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

²⁶² La fusion de l'ATC et de l'ADEC pour constituer un EPA ne ferait pas obstacle au cofinancement d'opérations spécifiques dans le cadre de partenariats public-privé.

²⁶³ Hors la vente de produits agricoles dans le cadre d'une station expérimentale d'élevage.

Des économies seraient réalisées par l'alignement des rémunérations des personnels de ces trois agences et offices nouvellement recrutés sur celles des fonctions publiques, en application du principe de parité²⁶⁴. Si les trois établissements en cause avaient été constitués sous la forme d'EPA, une économie de charges de personnel de 1,4 M€ aurait été réalisée pour la seule année 2017 (cf. *supra* tableau n° 4).

Un allègement des dépenses serait également opéré par la suppression du versement d'indemnités de départ à la retraite, non applicable aux EPA. Entre 2011 et 2018, elles se sont élevées à 0,8 M€ dans ces trois organismes. Des économies seraient également attendues de l'abrogation de mesures relatives à la promotion (cf. *supra* l'encadré sur l'ADEC) qui n'auraient plus lieu d'être dans un EPA.

Enfin, la transformation de ces trois établissements en EPA mais sous la forme d'une régie personnalisée²⁶⁵ conduirait à leur non-assujettissement à la taxe sur les salaires, soit une économie budgétaire annuelle totale de 1,2 M€ en 2018²⁶⁶.

C - Le maintien du statut d'EPIC pour l'OEHC et l'OFC

Dans les cas de l'OEHC et de l'OFC, le maintien du statut d'EPIC peut en revanche être envisagé en raison de l'existence d'importantes ressources autres que les subventions d'exploitation versées par la collectivité ; l'OEHC développe une véritable activité commerciale de prestataire en matière d'exploitation d'équipements et d'ouvrages hydrauliques, tandis que l'OFC perçoit des ressources, de par son statut législatif, qui ne nécessitent pas de subvention de la collectivité (cf. *supra* I.B.3).

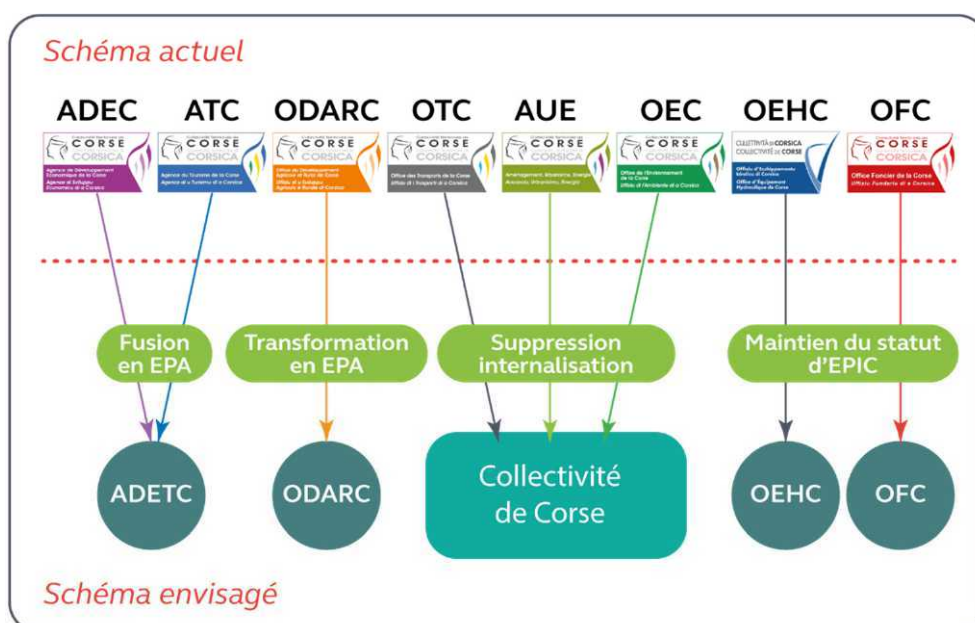
²⁶⁴ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁶⁵ Selon l'article 231 du code général des impôts, les régies personnalisées chargées d'un service public administratif des collectivités locales sont exonérées de cette taxe. Ainsi qu'il a été vu plus haut, il résulte de l'article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales que la Collectivité de Corse peut reprendre les missions des agences et offices pour les gérer ensuite en régie personnalisée ou autonome. S'agissant de l'ADEC, cette substitution est prévue par l'article 47 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

²⁶⁶ 537 338 € pour l'ODARC, 332 546 € pour l'ADEC et 302 345 € pour l'ATC.

En revanche, une harmonisation des statuts du personnel de ces deux offices pourrait conduire, à terme, à une meilleure maîtrise des charges de personnel, par une rationalisation des règles de rémunération, de promotion et de temps de travail.

Schéma n° 2 : évolutions préconisées des agences et offices



CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête menée par la CRC Corse souligne le décalage entre la nature administrative de l'activité de la plupart des agences et offices de Corse et leur statut d'EPIC. L'inadaptation de ce statut à leurs activités réelles pose un double problème de régularité et d'efficacité dès lors qu'elle est génératrice de surcoûts budgétaires, liés aux moyens humains qu'elle nécessite et à leurs coûts de gestion.

Il appartient à la collectivité de Corse, mais aussi au législateur, de faire évoluer le statut des agences et offices, la répartition des compétences entre la collectivité et certains opérateurs et d'harmoniser le statut des personnels de deux offices.

À ce titre, la Cour formule trois recommandations dont la mise en œuvre devra s'accompagner du développement d'une culture de la performance, source d'économies substantielles pour la collectivité de Corse et pour ses satellites :

- 1. substituer la collectivité de Corse à l'OTC, l'AUE et l'OEC (collectivité de Corse) ;*
 - 2. transformer l'ODARC, l'ATC et l'ADEC en EPA, ces deux dernières agences étant fusionnées (État, collectivité de Corse) ;*
 - 3. harmoniser les statuts des personnels de l'OEHC et de l'OFC (collectivité de Corse).*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	366
Réponse du président du conseil exécutif de Corse.....	367
Réponse de la présidente de l'Agence du tourisme de la Corse (ATC)....	369
Réponse du directeur de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie en Corse (AUE).....	370
Réponse du directeur de l'Office de l'environnement de la Corse (OEC)...	373
Réponse du directeur de l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).....	374

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Ministre de l'agriculture et de l'alimentation
Directrice par intérim de l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)
Directeur de l'Office des transports de la Corse (OTC)

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur de l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)
Ancien président du conseil exécutif de Corse (CTC)

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Président de l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC)
Directeur de l'Office foncier de la Corse (OFC)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La Cour constate dans son rapport que les huit agences et offices corses s'apparentent davantage à des services administratifs, annexes de la collectivité de Corse, qu'à de véritables établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) exerçant une activité industrielle ou commerciale. Cette situation s'avère à la fois irrégulière sur le plan juridique mais aussi inefficace sur le plan budgétaire, car elle est source de surcoûts importants pour ces opérateurs.

La Cour observe tout d'abord l'inadaptation du modèle économique de ces opérateurs : alors qu'ils ont été institués en tant qu'EPIC, leur activité commerciale demeure marginale, voire inexistante dans certains cas, leur mission principale de gestion des aides constituant une activité administrative qui pourrait être assurée directement par la collectivité de Corse, ou par un établissement public à caractère administratif (EPA). Il en résulte une forte dépendance aux subventions d'exploitation versées par la collectivité, en forte augmentation sur longue période (56 M€ en 2018 soit 6 % des dépenses réelles de fonctionnement de celle-ci, hors dotation de continuité territoriale de l'État reversée à l'Office des transports de la Corse) et qui représentent, pour six opérateurs sur huit, plus de 85 % de leurs recettes.

Par ailleurs, la Cour souligne une gestion des ressources humaines coûteuse, résultant d'une part, de politiques salariales avantageuses qui conduisent à un coût salarial bien supérieur à celui constaté au sein de la collectivité de Corse elle-même, et d'autre part, de carences dans l'exercice de la tutelle par la collectivité.

En conséquence, les recommandations de la Cour quant à l'adaptation des statuts aux missions de ces organismes (EPIC si activité commerciale, EPA si activité administrative, voire internalisation au sein de la collectivité lorsque l'autonomie de gestion n'apparaît pas justifiée) permettraient à la collectivité de Corse de renforcer la cohérence de son action et de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

Ce chapitre s'appuie sur un ensemble de rapports autonomes produits depuis 2017 par la Chambre régionale des comptes de Corse (CRCC) à propos de sept de ces huit établissements publics, auxquels est venu s'ajouter plus récemment le rapport relatif à l'exercice du pouvoir de tutelle par la Collectivité Territoriale de Corse et la Collectivité de Corse dans le domaine de la gestion des ressources humaines de leurs agences et offices au cours des exercices 2013 et suivants.

Je prends acte des observations figurant dans le rapport, sous réserve des éventuelles objections et nuances susceptibles d'être apportées par les établissements publics destinataires d'extraits ainsi que des trois recommandations mettant en perspective leur reconfiguration.

À ce titre, je vous informe, comme je l'ai indiqué au Président de la CRCC, que dès ma prise de fonction le 17 décembre 2015, j'ai décidé d'engager une réforme de la gouvernance et de la tutelle des établissements satellites de la Collectivité territoriale de Corse.

Je souligne que ce choix a été fait nonobstant une mandature réduite (deux ans), une réforme institutionnelle annoncée (fusion des deux Conseils départementaux et de la Collectivité Territoriale de Corse et création de la nouvelle Collectivité de Corse), un héritage budgétaire chaotique à gérer (constaté par un rapport de la CRCC) et les nombreuses difficultés générées par cette situation inédite et ce cumul de contraintes.

Dans un premier temps, j'ai ainsi créé en 2016 une direction de la tutelle sur les établissements publics et une direction de l'évaluation des politiques publiques. À l'occasion de la fusion des trois collectivités et de la création de la Collectivité de Corse le 1^{er} janvier 2018, j'ai choisi d'accélérer cette réforme.

J'ai donc volontairement créé une direction chargée du suivi des opérateurs et de leur évaluation. Cette direction est amenée à organiser et à structurer le dialogue de gestion avec tous les opérateurs et satellites et à aller au-delà de la tutelle juridique organisée par mes prédécesseurs.

Ainsi, depuis 2018, j'ai demandé à mes services de me proposer un plan d'actions relatif à ces opérateurs et de poursuivre une série de travaux déjà engagés préalablement à l'exercice initié par la CRCC en mai dernier et qui vient de m'être communiqué.

Ce plan d'actions, décliné à court et moyen terme, est destiné à impulser une réforme substantielle du modèle économique de ces établissements, centrée sur les enjeux d'évolution des périmètres et des missions ainsi que sur la nature de leurs activités.

Si je partage pour partie votre analyse sur le nécessaire toilettage des dispositions juridiques relatives à ces établissements dont certains relevaient précédemment de la tutelle de l'État, je souhaite favoriser non pas un changement organique brutal mais d'abord opérer une réforme contractualisée portant sur la performance des établissements mais aussi et surtout sur les politiques publiques qu'ils portent en tant qu'opérateurs de la Collectivité de Corse.

Aussi, avant d'envisager une réforme globale génératrice d'une part d'inéluctables difficultés a fortiori dans un contexte de construction de la nouvelle Collectivité de Corse non encore achevée et d'autre part d'un coût administratif important, je souhaite axer les efforts sur la structuration du dialogue de gestion sur la base de contrats d'objectifs et de performance (COP) pour l'ensemble des huit établissements publics dont le premier projet a été proposé au Président de l'agence de l'urbanisme et de l'énergie le 27 novembre dernier.

J'ai aussi demandé que soit revisitées les relations avec l'office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC) en vue d'une révision et d'une sécurisation des textes ou processus liant cet EPIC avec la nouvelle Collectivité de Corse. Un comité de pilotage associant mes services et ceux de l'OEHC, coprésidé par le directeur de l'EPIC et le DGA chargé de la tutelle, a été instauré en juillet 2019. Ce comité a également pour mission d'auditer les dispositifs juridiques issus de l'ex SOMIVAC sous tutelle de l'État.

À l'occasion des conférences budgétaires préparatoires au BP 2020, j'ai souhaité, outre la DGA Finances, que la DGA chargée de la tutelle des opérateurs soit pour la première fois à mes côtés pour discuter avec les présidents de chaque agence ou office des éléments de gestion et de performance fondant les demandes soumises à mes services financiers.

Enfin, je porte une particulière attention à la nécessaire convergence progressive du modèle RH de ces établissements et à la maîtrise du schéma d'emploi. Il s'agit de préparer les évolutions statutaires qui s'imposeraient à l'issue des exercices de contractualisation.

Au total, je considère que la priorité est aujourd'hui non à des évolutions juridiques et organiques, sans doute nécessaires à moyen terme, mais à la définition d'une stratégie de gestion et de performance partagée avec les opérateurs.

Cette nouvelle orientation politique contractuelle, ainsi que ses déclinaisons opérationnelles, feront l'objet d'une présentation prochaine à l'Assemblée de Corse, à l'occasion de la communication aux conseillers territoriaux du rapport définitif de la CRCC relatif à l'exercice, par la Collectivité de Corse, de la tutelle RH sur ses agences et offices.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DU TOURISME DE LA CORSE (ATC)

J'ai pris connaissance avec attention et intérêt du document destiné à figurer au rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes et j'ai bien noté les recommandations qui y sont contenues pour l'établissement que je préside.

J'y suis particulièrement sensible, d'autant qu'elles rejoignent les préoccupations qui sont les miennes.

Vous trouverez ci-joint la réponse que je suis en mesure de vous apporter et dont l'objet consiste à éclairer certains éléments du rapport.

Par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le Code général des Collectivités territoriales est venu consacrer le transfert du bloc de compétences « tourisme » à la Collectivité de Corse et a précisé le rôle de l'institution spécialisée que je préside.

Ainsi, si l'Agence du Tourisme de la Corse gère des aides au tourisme, ce n'est que l'une de ses activités et non son activité principale. Au-delà de ces aides adossées à un règlement voté par l'Assemblée de Corse, l'établissement a également pour mission la promotion de la destination dans tous les pays, l'observation des phénomènes touristiques ainsi que depuis une période plus récente, le classement des communes, stations, offices de tourisme et établissements de tourisme.

Si certaines missions sont purement administratives, d'autres – en particulier celles relevant de la promotion – impliquent des partenariats publics/privés et une mission d'ensemblier.

À ce titre par exemple le budget confié par la collectivité de tutelle à l'établissement est enrichi chaque année par des partenariats recherchés auprès de tiers qui viennent abonder les actions par des participations à nos opérations de communication. Cette contribution ne peut figurer par nature dans les comptes de l'Agence qui pourtant pilote ces opérations et met en œuvre ainsi l'une de ses missions principales qui est la coordination des acteurs du tourisme insulaire.

Le statut d'EPA envisagé ne serait clairement pas adapté à ce type d'activités. Comme vous l'avez fort justement relevé, aucun de nos homologues « Comité Régional du Tourisme » en région, ni comme au niveau national « Atout France », ne fonctionne sur un tel statut.

Enfin, en ce qui concerne les charges de personnel, nous partageons votre recommandation d'y porter une attention particulière et de les contenir.

Je m'y suis d'ailleurs attachée depuis ma désignation à la Présidence de l'Établissement.

Ainsi, en 2016 la dépense réalisée a été de 4 192 890 €, en 2017 de 4 007 936 € et en 2019 de 4 279 741 €. Ce dernier chiffre intègre le paiement d'arriérés intervenus après un jugement prudhommal prononcé ainsi que des primes conventionnelles de départ à la retraite. Il ne saurait traduire une augmentation exponentielle des frais de personnels. Enfin, les écarts mentionnés entre le prévisionnel et le réalisé ne sont le fait que d'un règlement différé de salaires en exécution de jugements des tribunaux.

J'ajoute que depuis 2016, aucun CDD de renforcement n'a été recruté au sein de l'établissement qui est resté à nombre de postes constant.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'AMÉNAGEMENT DURABLE, D'URBANISME ET D'ÉNERGIE EN CORSE (AUE)

La réponse ci-dessous cible ne porte pas sur la principale recommandation de la Cour des comptes relative aux « évolutions statutaires » dont l'appréciation relève d'une décision de la Collectivité de Corse et non de son opérateur. Elle vise juste à corriger certains passages du rapport relatifs à la gestion de l'établissement et à corriger certains éléments factuels.

Extrait du rapport 2. Une gestion des ressources humaines très avantageuse pour les salariés des agences et offices / a) Des recrutements à durée déterminée (CDD) donnant lieu le plus souvent à des titularisations » par contrats à durée indéterminée (CDI)

La Cour des comptes considère que des CDD « ont pu être transformés en CDI de manière irrégulière »

Durant le contrôle effectué par la chambre régionale des comptes à l'AUE en 2017, ces éléments avaient été relevés et fait l'objet d'une recommandation inscrite dans le rapport provisoire. Cependant, les explications et précisions apportées par l'AUE avaient permis lever la recommandation qui n'apparaissait plus dans le rapport définitif. Dès lors l'AUE s'est interrogée sur le fait que ces éléments aient été repris dans le rapport provisoire de la chambre portant cette fois sur le « contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité de Corse, sur l'exercice de la tutelle sur la gestion des ressources humaines dans les agences et offices pour les exercices 2013 et suivants ».

Les éléments de réponses suivants ont été transmis à la Chambre régionale des comptes le 9 septembre 2019.

Il semble important de préciser qu'entre 2012 (date de sa création) et 2017 (date qui finalise la phase de structuration interne, notamment la fin de la période des recrutements prévus par délibération de l'AC à la création de l'agence), l'Agence a procédé à 27 recrutements en CDI dont seulement 9 ont fait l'objet d'un CDD (soit 39 %). Il convient toutefois de préciser que parmi ces 9 CDD, 3 d'entre eux résultent de la volonté de candidats qui avaient bien répondu à des appels à candidatures pour des postes en CDI.

Seuls 6 contrats ont donc été effectivement réalisés dans le cadre de CDD (soit 22 %) et ces 6 recrutements ont bien été effectués pour faire face à des surcroûts d'activité liés à des besoins émergents. Il s'agissait d'une période de croissance et de structuration de l'Agence avec de fortes fluctuations du plan de charge et donc des difficultés à stabiliser les besoins. Il est nécessaire de rappeler que durant cette période, l'élaboration du PADDUC a cantonné, une grande partie de l'activité de l'AUE, sur ce seul grand chantier qui devait mécaniquement prendre fin dès l'approbation du PADDUC par la CdC. Il était donc nécessaire de faire appel à des renforts ponctuels, dont nul ne pouvait assurer qu'ils deviendraient pérennes. Loin d'être une irrégularité le recours à ces 6 CDD fut au contraire une saine décision. Ce n'est que par la suite que l'activité de l'Agence s'est peu à peu stabilisée et que les missions relevant de « l'activité normale et permanente de l'établissement » ont pu être appréhendées plus finement. Un organigramme a alors été adopté par le Conseil d'Administration de l'Agence, les besoins ont été stabilisés.

En aucun cas l'Agence n'a cherché à contourner les règles du droit du travail et des Statuts du Personnel. Bien au contraire, les appels à candidatures ont été effectués dans le respect des Statuts du Personnel qui prévoient que les salariés en poste en CDD puissent candidater en interne au tout début de la procédure de recrutement.

Par ailleurs, la Cour indique que ces salariés « ont bénéficié d'une hausse de rémunération indiciaire moyenne de 1 820 € brut mensuel par rapport à leur traitement antérieur de fonctionnaire ».

L'AUE souhaite apporter deux précisions. L'écart moyen de 1820 € évoqué dans le rapport correspond à une comparaison entre la rémunération indiciaire des fonctionnaires mais hors primes, NBI, supplément familial, indemnité spécifique de service... et la rémunération de mensuelle brute de l'AUE. La comparaison entre les deux rémunérations brutes ramènerait cet écart à 583,88€ brut en moyenne. La rémunération brute à l'AUE prise en compte dans ce calcul intègre quant à elle le 13ème mois dont bénéficie les salariés de l'AUE au prorata de leur temps de présence dans l'année. Ce calcul constitue donc une l'hypothèse de rémunération la plus haute (cas où le salarié n'aurait aucun jour d'absence dans l'année).

D'autre part il convient de rappeler que l'Agence a accueilli 6 agents de catégorie A et B en détachement sur la période 2012 2017. La procédure de recrutement de l'AUE prévoit qu'à défaut de candidat retenu ou enregistré en interne, un avis d'appel à candidatures est ouvert aux personnels de la CdC et de ses offices et agences. Puis, dans un troisième temps, en cas d'appel infructueux, l'offre d'emploi s'ouvre à des candidatures externes.

Dans le cadre de cette procédure externe, qu'ils soient fonctionnaires ou pas, les candidats sont retenus pour pourvoir à des besoins pré-identifiés via des fiches de poste et des niveaux de rémunération fixés en adéquation avec ces nouvelles fonctions. Par exemple, une candidate fonctionnaire de catégorie C, secrétaire dans son administration, a postulé et a été retenue sur un poste d'Assistante de Direction. Cette candidate bénéficiant d'un niveau d'expérience très important, a été recrutée sur un poste de catégorie B avec une rémunération adaptée à cette fonction. Le grade et le positionnement dans la grille indiciaire des fonctionnaires détachés à l'AUE correspondent à des fonctions et responsabilités qui sont sans rapport avec celles qu'ils exerçaient dans leur administration d'origine.

Il est également indiqué qu'« il n'existe aucune rémunération au mérite ». Chaque année des entretiens individuels et professionnels sont réalisés et servent de base à d'éventuelles promotions « au mérite » depuis 2015.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CORSE (OEC)

1 - L'Office de l'Environnement de la Corse exerce bien d'autres missions que l'instruction de subventions ; cela ressort d'ailleurs implicitement dans le rapport qui évalue à 30 % seulement le pourcentage du personnel de l'OEC exerçant des fonctions administratives, les autres 70 % exerçant des tâches d'ordre scientifique et opérationnel.

Je rappellerai notamment que l'OEC :

- gère les réserves naturelles des Bouches de Bonifaziu, des Iles du Cap Corse, du Ritundu, et participe à la gestion opérationnelle du Parc Naturel Marin du Cap Corse et de l'Agriate ;

- compte parmi ses services le Conservatoire Botanique National de Corse ;

- développe, par ses agents pastoralistes et ses animateurs du débroussaillage des actions concrètes de prévention des incendies auprès des éleveurs, et en appui des communes pour le respect des règles de débroussaillage ;

- mène directement des actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ;

- assure, notamment via l'Observatoire conservatoire des insectes de Corse, une expertise tant dans le domaine de la protection des espèces animales menacées, que, a contrario, dans celui des menaces induites en la matière par le changement climatique (moustique-tigre...) ;

- pilote le travail de planification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

Depuis la création de la Collectivité de Corse, la démarche de clarification et de rationalisation des missions de l'OEC par rapport à celles de la Collectivité, qu'elles aient été antérieurement exercées par la Collectivité territoriale de Corse, ou par les départements (patrimoine, gestion des espaces naturels, éducation à l'environnement...) a été entreprise.

2 - Le rapport donne l'impression d'une continuité dans la gestion sur la période concernée (2011-2018), et évoque notamment un taux de CDIisation de 50 % des CDD ; le recrutement de CDD sur des postes mal définis, et/ou ne correspondant à aucune nécessité, puis leur titularisation, constitue une pratique qui avait cours dans le passé ; désormais, ces pratiques n'ont plus cours, les recrutements de CDD se faisant dans le strict respect des règles relatives au remplacement ou au surcroît temporaire d'activité.

3 - Le tableau n° 4 met en évidence des coûts salariaux de l'OEC inférieurs à ceux relatifs aux agents de la Collectivité de Corse, invalidant par là même, concernant l'établissement l'intitulé du chapitre « un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale ».

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE D'ÉQUIPEMENT
HYDRAULIQUE DE CORSE (OEHC)**

Si je souscris à l'essentiel des observations que vous avez formulées sur la gestion de notre établissement, il me semble important, toutefois, de vous apporter les quelques précisions ci-après qui, je le pense, devraient vous permettre d'affiner votre analyse.

II-B-1-b – La tutelle financière

Le rapport indique que « de manière générale, l'absence de comptabilité analytique ne contribue pas à une analyse de la performance des agences et offices par la Collectivité. ».

Je me permets de vous préciser que, même si celle-ci reste perfectible, l'OEHC dispose d'une comptabilité analytique lui permettant de suivre et d'auditer ses différentes missions et activités s'agissant notamment, de la conduite des opérations d'investissements qu'il mène dans le cadre de la concession hydraulique ou de la gestion des services publics d'eau potable dont il a été désigné délégataire par différentes collectivités de Corse.

II-B-2-b – Un coût salarial supérieur à celui de la fonction publique territoriale

Le tableau n° 4 « présente l'écart entre, d'une part, les coûts des rémunérations – cotisations sociales incluses – en 2017 des salariés des agences et offices et, d'autre part, ceux des agents de la CTC ». Concernant l'OEHC, cet écart est évalué à +1 068 863 € au bénéfice des agents de l'OEHC.

Je me permets de rappeler que le coût des cotisations sociales (salariales et patronales) est plus élevé dans les EPIC que dans les collectivités territoriales. C'est particulièrement vrai à l'OEHC où les cotisations représentent environ 50 % du total des charges de personnel.

En conséquence, comme l'a récemment souligné la Chambre Régionale des Comptes de Corse, les rémunérations nettes versées aux salariés de l'OEHC sont moins favorables que celles versées aux agents de la CTC et de la plupart des offices et agences, tout grade confondu.

Au surplus, je précise que 40 % des effectifs de l'OEHC sont composés de personnels d'exploitation soumis à un régime d'astreinte spécifique qui bénéficient d'indemnités compensatrices représentant environ 10 % de leur rémunération totale (le coût annuel net de l'astreinte s'élève à 250 k€). Ceci est de nature à fausser les comparaisons.

Pour toutes ces raisons, il me paraît inexact d'affirmer, du moins en ce qui concerne l'OEHC, que l'écart évoqué « s'explique par le montant élevé des rémunérations des personnels ».

La gestion publique

- Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre
- Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer
- L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser
- La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

1

Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre

PRÉSENTATION

Deuxième employeur public de France après l'État, avec plus de 251 000 salariés, le groupe La Poste exerce ses activités dans des domaines aussi divers que le courrier, le colis, la banque, la téléphonie mobile ou encore les services à la personne.

Près de 70 000 facteurs²⁶⁷ exercent le métier le plus emblématique de l'entreprise publique : six jours sur sept et sur l'ensemble du territoire, ils ont apporté au domicile des Français plus de 9 milliards de plis en 2018 et près de 220 millions de Colissimo²⁶⁸. Les Français restent attachés à La Poste et à son rôle dans leur vie quotidienne : elle permet une présence du service public sur le territoire, en particulier en milieu rural.

Dans son rapport public annuel de 2016²⁶⁹, la Cour a souligné que la chute continue des volumes de courrier, qui réduisait le chiffre d'affaires d'environ 500 M€ chaque année, rendait indispensables des adaptations profondes du fonctionnement, de l'organisation et des missions du réseau de distribution postale pour assurer sa viabilité économique et donc sa pérennité. Celles-ci impliquaient de poursuivre vigoureusement la transformation du métier de facteur.

Au cours des dernières années, le recul du courrier s'est encore amplifié : le volume de lettres à distribuer est passé de 18 milliards en 2008 à un peu plus de 9 milliards en 2018 et pourrait baisser, si la tendance se poursuit, à 5 milliards en 2025. En outre, en 2018, le compte du service

²⁶⁷ 69 287 effectifs physiques en force de travail permanente, soit 64 156 équivalents temps plein en 2018.

²⁶⁸ Colissimo est le service d'envoi des colis de moins de 30 kilogrammes du groupe La Poste, la livraison en métropole étant effectuée en principe sous deux jours ouvrables.

²⁶⁹ Cour des comptes, « Les facteurs face au défi de la baisse du courrier : des mutations à accélérer », in *Rapport public annuel*, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

universel postal, qui recense les produits et les charges de ce service public, a été pour la première fois en déficit (de 365 M€). À ce défi majeur s'ajoute la nécessité, pour l'opérateur postal, de réaliser sa transformation numérique et de répondre à la forte croissance du commerce en ligne dans un contexte de concurrence accrue. Par ailleurs, les relais de croissance identifiés par le groupe postal demeurent encore incertains, en termes tant de chiffre d'affaires que de rentabilité.

Dans ce contexte, la Cour a souhaité actualiser les constats de sa précédente enquête, dans la perspective du point d'étape prévu en 2020 par le contrat d'entreprise conclu entre La Poste et l'État, et de la préparation d'un nouveau plan stratégique.

Si de profondes transformations ont été engagées au cours des dernières années (I), l'importance des défis à relever impose des réformes de plus grande ampleur (II).

I - Une modernisation engagée : un réseau séculaire marqué par de profondes évolutions

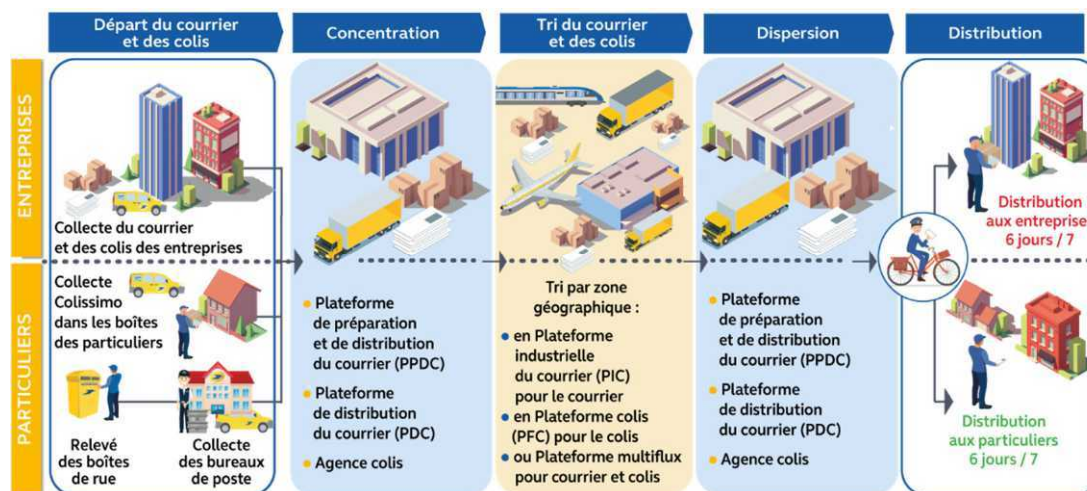
Institution dont les bases ont été posées par Louis XI au XV^e siècle, l'entreprise publique, restée longtemps en situation de monopole, a connu d'importantes transformations depuis son passage au statut de société anonyme en 2010 et l'ouverture à la concurrence en 2011. Elles ont visé à optimiser la chaîne de traitement du courrier et des colis et à améliorer la qualité de service.

Au sein de cette chaîne, les facteurs exercent principalement des tâches de tri et de distribution du courrier aux destinataires (« dernier kilomètre ») ainsi que des activités de collecte dans les boîtes aux lettres et auprès des entreprises (« premier kilomètre »). Ils assurent aussi, pendant leurs tournées, la distribution d'une part importante des colis confiés à La Poste (67 % des colis Colissimo²⁷⁰ et 10 % des colis Chronopost en 2018) et, depuis peu, leur collecte dans leurs boîtes aux lettres²⁷¹.

²⁷⁰ 78 % en tenant compte des colis Colissimo distribués par les livreurs colis.

²⁷¹ L'expédition de colis depuis la boîte aux lettres des particuliers est un service disponible pour plus de 75 % des foyers français métropolitains (taux d'équipement en boîte aux lettres normalisées). Voir également sur ce point la section B *infra* relative à la qualité de service.

Schéma n° 1 : le circuit des lettres et colis et l'activité des facteurs



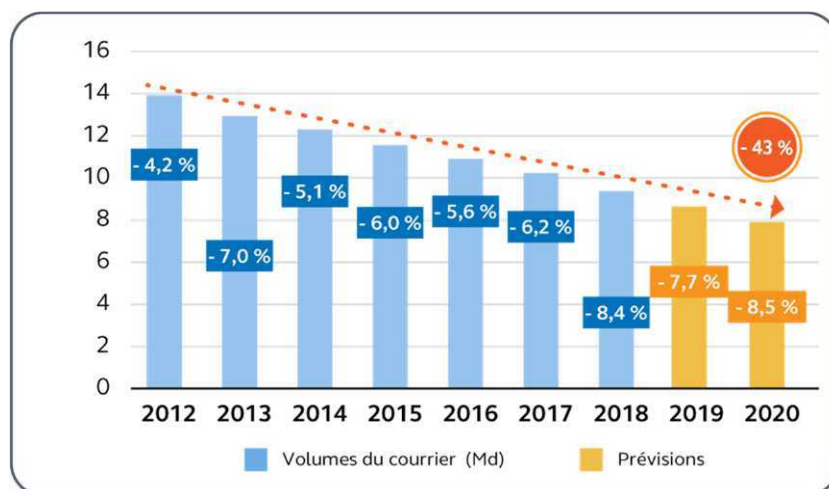
Source : Cour des comptes

A - Les premiers résultats des transformations mises en œuvre

1 - Une stratégie de diversification pour répondre aux évolutions des flux

La profonde recomposition du marché de la distribution du courrier et des colis s'accroît. Le recul des volumes de courrier, cœur de métier historique du groupe, déjà important avec une baisse de 4,2 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2013, s'est amplifié, avec une baisse de 6 % en moyenne par an de 2014 à 2018, atteignant 8,4 % en 2018 et potentiellement 8,5 % en 2020 selon les projections de La Poste.

**Graphique n° 1 : évolution des volumes de courrier²⁷²
(en milliards de plis et en %)**



Source : Cour des comptes d'après données de La Poste. Les volumes pris en compte sont les envois de correspondance, y compris flux outre-mer, plis élections et correspondances import, hors presse abonnée.

Ce phénomène est dû à la substitution d'échanges numériques à l'envoi de courrier, notamment par les gros clients que sont le secteur bancaire, les administrations publiques et les opérateurs de téléphonie. Inversement, les volumes des colis connaissent un net essor grâce à la croissance du commerce en ligne, avec 11,0 % de hausse en moyenne par an de 2014 à 2018 (dont +27,4 % pour les petits paquets internationaux, dits PPI), pour les seuls opérateurs postaux autorisés auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)²⁷³.

L'ensemble des branches du groupe a distribué plus de 1,6 milliard de colis dans le monde en 2018, dont près de 600 millions en France²⁷⁴, ce qui représente environ la moitié du marché hors PPI. Les volumes distribués en France par le groupe La Poste se partagent à parts à peu près égales entre d'une part les entreprises sous-traitantes, d'autre part les facteurs ou les postiers livreurs²⁷⁵, qui ont donc distribué un quart des colis livrés en France.

²⁷² Hors presse aux abonnés.

²⁷³ 50 opérateurs ont été autorisés par l'Arcep, dont la liste détaillée est publiée sur son site internet (www.arcep.fr).

²⁷⁴ En additionnant les volumes de La Poste et des filiales Chronopost et DPD France.

²⁷⁵ Les postiers livreurs sont des agents de distribution de La Poste qui assurent la livraison des colis mais n'ont pas la qualité de facteur. Ils sont également appelés en interne « opérateurs colis ».

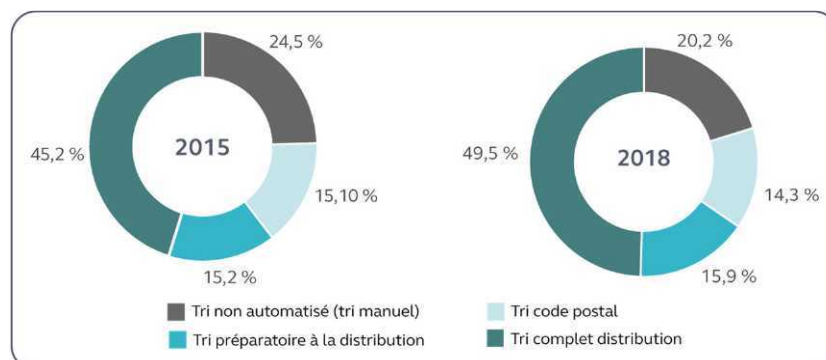
Pour répondre à ces défis, le groupe La Poste a opéré une inflexion stratégique et financière pour réduire la dépendance de son chiffre d'affaires au courrier traditionnel. Elle vise à remplacer le courrier par les relais de croissance que sont, principalement, le colis, la banque et les services de proximité, en s'adossant aux progrès du numérique. Ainsi, la part du courrier *stricto sensu* dans le chiffre d'affaires du groupe a été ramenée de 40 % en 2010 à 28 % en 2018, avec un objectif à 20 % en 2022, alors que le chiffre d'affaires du groupe a augmenté sur la même période. Mais cette évolution stratégique ne résout pas le problème de l'équilibre économique de l'activité du courrier et du réseau des facteurs.

2 - Une optimisation de l'outil industriel et logistique

La Poste a lancé deux plans d'investissements industriels (2009-2013, 2017-2021) afin d'accompagner le changement de nature et de volume des flux (essor des volumes de colis, baisse continue du courrier). Parmi leurs objectifs ont figuré la réduction des opérations manuelles à chaque étape du traitement du courrier pour diminuer les coûts, le suivi des colis en temps réel et surtout le tri complet « dans l'ordre de la sacoche », pour augmenter la part des tournées ne nécessitant pas un tri manuel préalable et recentrer l'activité des facteurs sur les tournées au contact des usagers.

L'automatisation du tri a atteint près de 80 % des flux en 2018, dont près de 50 % de tri complet (+4,3 points depuis 2014). Les gains de productivité ont bénéficié tant à la préparation des tournées des facteurs (moins de temps nécessaire aux travaux dits intérieurs) qu'aux tournées elles-mêmes (davantage de temps à consacrer aux travaux dits extérieurs). Cette évolution a exigé des efforts d'adaptation substantiels de la part des facteurs.

Graphique n° 2 : évolution du taux d'automatisation du tri (en %)



Source : La Poste

La « distribution pilotée », qui consiste à optimiser la sacoche du facteur et son parcours de distribution en fonction des objectifs de délais d'acheminement des objets à distribuer (par exemple le service J+7 est mis de côté pour respecter précisément l'engagement contractuel), a réduit le nombre d'arrêts du facteur lors de sa tournée. L'automatisation de tous les flux devrait encore permettre des gains de productivité.

3 - Une transformation des organisations de travail

En 2018, près de 70 000 facteurs²⁷⁶ assuraient la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire. Fonctionnaires à l'origine, les facteurs sont recrutés sous contrat de droit privé depuis 2001. Leur activité a été marquée par de profondes évolutions au cours des dernières années.

a) Des réorganisations poursuivies avec l'essor de nouvelles tournées

La baisse du courrier à distribuer a rendu nécessaires de fréquentes réorganisations des tournées, dont le nombre a été réduit et la durée allongée. À cette occasion, de nouveaux types de distribution ont été mis en place, en particulier :

- les « tournées saches » : les facteurs reçoivent des saches de courrier déjà trié, grâce à l'adaptation de l'outil industriel évoquée précédemment, dans le cadre d'organisations en « îlots » (groupes de quatre à huit facteurs recevant des saches préparées en amont, au nombre de 300 en avril 2019), qui réduisent leurs temps de trajets quotidiens entre le centre de distribution et le point de départ des tournées ;
- les tournées avec pause déjeuner, qui se traduisent pour les facteurs par une prise de poste moins matinale et une plus grande amplitude de la journée de travail, et, pour les usagers, par un passage du facteur qui peut intervenir dans l'après-midi. Elles peuvent notamment faciliter la mise en place de nouveaux services et permettre la distribution des colis Chronopost par les facteurs. En progression, elles représentaient plus de 31 % des tournées en avril 2019.

²⁷⁶ Effectifs permanents en personnes physiques (hors contrats courts), auxquelles s'ajoutent 1 571 postiers livreurs en 2018 (agents de distribution de La Poste qui assurent la livraison des colis mais n'ont pas la qualité de facteur).

Un accord collectif relatif aux facteurs a été conclu en février 2017 afin d'accompagner les transformations de la distribution, notamment en précisant les modalités des réorganisations, en valorisant mieux certaines fonctions, en particulier les remplacements, et en prévoyant le développement des compétences (formations et parcours qualifiants). Une « École métier des facteurs » a par exemple été créée en 2018, s'appuyant notamment sur un « Lab facteurs²⁷⁷ », des formations en ligne ou encore la diffusion de bonnes pratiques à travers une « TV facteurs ».

Ces nouvelles organisations bousculent des habitudes anciennes et ont pu susciter localement des inquiétudes, voire des contestations, et parfois l'exposition à des risques psycho-sociaux. La méthode de conduite de ces transformations ainsi que le suivi des agents concernés doivent faire l'objet d'une attention renforcée.

b) Des effectifs en diminution

En 2016, la Cour a souligné la nécessité de poursuivre le mouvement de décréue des effectifs du réseau de distribution, en vue de les adapter à la baisse des volumes et du chiffre d'affaires. Les effectifs permanents de facteurs, au nombre de 64 156 équivalents temps plein²⁷⁸ en 2018, ont diminué de plus de 10 % depuis 2014, étant précisé que les contrats courts ont parallèlement progressé, en passant de 8 % à 13 % de l'effectif total²⁷⁹. La masse salariale des facteurs (2,5 Md€ en 2018) a diminué de 5,1 % sur cette période.

Cette diminution des effectifs est moindre que celle du trafic (-23,4 % pour le courrier ordinaire²⁸⁰ entre 2014 et 2018, selon La Poste). Cependant, l'activité de distribution, qui comporte une part de coûts fixes, ne permet pas un ajustement proportionnel des effectifs aux volumes. En effet, même avec un trafic plus faible, les tournées doivent être effectuées en totalité, six jours sur sept et sur l'ensemble du territoire : leur durée ne baisse donc pas proportionnellement aux quantités distribuées.

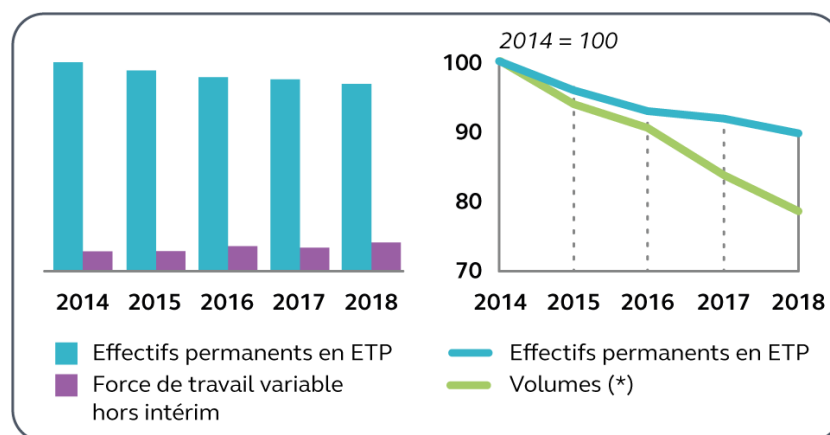
²⁷⁷ Composé de 30 facteurs volontaires, il se réunit deux fois par an pour déterminer les besoins de formation et tester de nouvelles solutions pédagogiques.

²⁷⁸ Force de travail permanente, en « équivalents unité temps complet » (EUTC), comparables aux équivalents temps plein (ETP) dans la fonction publique.

²⁷⁹ La force de travail variable hors intérim est passée de 6 640 à 9 970 EUTC.

²⁸⁰ Selon La Poste, le nombre annuel de plis distribués par les facteurs serait en effet passé de 12,89 à 9,87 milliards entre 2014 et 2018.

Graphique n° 3 : effectifs permanents de facteurs en ETP et évolution comparée avec celle des volumes de plis et colis distribués



(*) Les volumes pris en compte sont les nombres annuels de plis, petits paquets internationaux et Chronopost distribués par les facteurs ainsi que le nombre annuel de colis distribués par les agents de livraison de la BSCC (facteurs et livreurs).

Source : Cour des comptes, d'après données La Poste

Par ailleurs, le nombre de boîtes aux lettres de particuliers desservies par les facteurs continue de progresser, en lien avec l'augmentation du nombre de foyers en France : il est ainsi passé de 36,5 millions à 38,1 millions entre 2014 et 2018. En outre, si le volume du courrier traditionnel diminue, les colis, petits paquets internationaux et plis Chronopost distribués par les facteurs sont plus nombreux. Le nombre de Colissimo distribués par les agents de la branche Services-Courriers-Colis (BSCC) a ainsi progressé de plus de 19 % entre 2014 et 2018, passant de 211 à 251,6 millions²⁸¹. Toutefois, cette progression a été loin de compenser la perte de chiffre d'affaires résultant de la baisse du courrier.

²⁸¹ Trafic colis hors export distribués par les facteurs et livreurs en agences colis.

B - Un pilotage renforcé de la qualité de service, des progrès nécessaires pour la livraison

1 - Un suivi amélioré au-delà des objectifs réglementaires

a) Des délais d'acheminement globalement respectés

Prestataire du service universel postal, La Poste est soumise à des objectifs de qualité du service, fixés par arrêté ministériel, en matière de délais d'acheminement des courriers et colis relevant du service universel et de réexpédition du courrier.

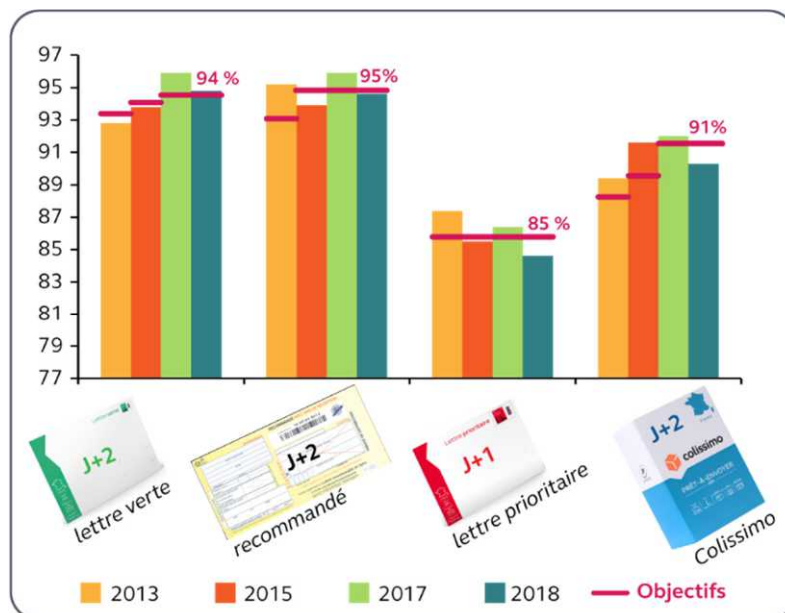
Le service universel postal : cadre légal

Aux termes de l'article L. 1 du code des postes et communications électroniques, le service universel postal « *concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire* » et « *garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées* ». Ces services doivent être offerts « *à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

Le service universel comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. La collecte et la distribution des envois postaux doivent être assurées par La Poste sur tout le territoire six jours sur sept, sauf circonstances exceptionnelles. Au niveau européen, des règles communes encadrent le service universel postal (directive du 15 décembre 1997 modifiée du Parlement européen et du Conseil).

Pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires. La qualité de service s'est toutefois dégradée en 2018, année marquée par des événements ayant affecté les processus logistiques (mouvements des « gilets jaunes » au cours du dernier trimestre, fortes intempéries en début d'année).

Pour qu'une lettre postée à Lille soit reçue dès le lendemain matin à Marseille, des moyens spécifiques doivent être mis en œuvre, tels que le transport en avion et le travail de nuit. La Cour observe que le volume des lettres prioritaires (affranchies avec un timbre rouge) a été divisé par quatre entre 2011 et 2017 et que leur taux de distribution en J+1 tend à diminuer depuis quelques années (près de 88 % en 2012, contre 84,6 % en 2018).

Graphique n° 4 : délais d'acheminement (taux de distribution en %)

Source : Cour des comptes d'après données de La Poste

b) Une meilleure écoute des clients

Le suivi des délais d'acheminement a historiquement constitué le cœur de la mesure de la qualité du service postal. Cependant, les usagers ont désormais de nouvelles attentes, qui sont davantage liées à la réussite de la livraison à domicile.

Pour tenir compte de ces transformations et permettre une approche plus complète du suivi de la qualité de service, le dispositif de pilotage a été adapté pour évaluer la satisfaction des clients, au-delà de la performance industrielle (respect des délais). Un nouvel outil est utilisé depuis janvier 2016 pour mesurer la perception des usagers : le taux de recommandation net²⁸² (*net promoter score*). Ce NPS est suivi au niveau de l'établissement ou de la tournée pour différents services (par exemple, la

²⁸² Une enquête de satisfaction est envoyée par courriel aux usagers, le lendemain de la prestation ou quinze jours après le début du contrat de réexpédition. Le NPS est calculé à partir de la différence entre le pourcentage de clients considérés comme « promoteurs », qui recommandent le service sur une échelle de neuf à dix, et ceux considérés comme « détracteurs », qui répondent par une note entre zéro et six.

seconde prestation du facteur le jour choisi, la livraison des colis ou l'examen du code de la route²⁸³) et en recueillant les appréciations des clients. Il a progressé de plus de douze points entre 2016 et 2018 (près de 630 000 répondants). Lancé en 2015, le service d'envoi d'un colis depuis la boîte aux lettres des particuliers²⁸⁴ recueille le score le plus élevé ; environ 1,5 million de colis ont ainsi été collectés par les facteurs en 2018.

En outre, le suivi des réclamations adressées par les usagers (par internet, par téléphone ou par courrier) a été amélioré, avec la mise en place de « La voix du client » : depuis avril 2017, les responsables de site de distribution reçoivent, chaque jour, un récapitulatif détaillé des réclamations par tournée, avec les coordonnées des clients et le motif de celles-ci. De plus, les réclamations constituent l'un des indicateurs suivis quotidiennement depuis 2018, dans le cadre des points d'équipe organisés dans les établissements.

2 - Une modernisation souhaitable du service de livraison

a) Une information renforcée des clients sur l'acheminement

Le « flashage » des lettres et colis envoyés (lecture optique du code apposé sur l'objet suivi) s'est généralisé aux différentes étapes de leur acheminement : il atteignait 99,6 % pour les colis en 2018 et 98,6 % pour les recommandés (94,4 % en 2012). Il s'agit là d'un élément essentiel pour informer l'expéditeur et le destinataire ainsi que pour satisfaire les souhaits de ce dernier en matière de livraison.

En outre, de nouveaux services ont été proposés aux usagers, tels que le « sticker suivi », lancé en 2018, qui permet de savoir quand une lettre a été livrée en apposant simplement un autocollant sur celle-ci (au tarif unitaire de 0,4 € en sus de l'affranchissement). S'agissant des colis et recommandés, une deuxième présentation est proposée en cas d'échec de la première, le destinataire pouvant opter pour un nouveau jour de livraison

²⁸³ Depuis 2016, La Poste propose aux particuliers de passer l'examen du code de la route dans environ 600 sites en France, en s'inscrivant sur une plateforme de réservation de réservation en ligne, pour un tarif de 30 €. En sessions individuelles ou collectives, les épreuves ont lieu sur tablettes et sont supervisées par des postiers « examinateurs ».

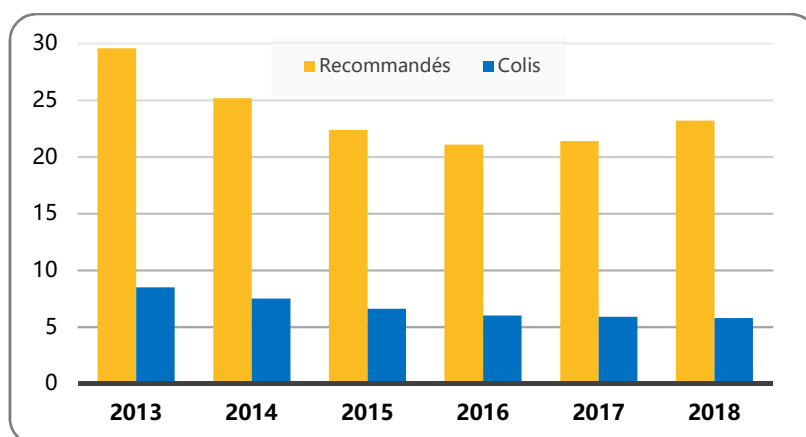
²⁸⁴ Expédition de Colissimo grand public et service de retour après un achat en ligne.

ou un autre point de retrait²⁸⁵. Toutefois, seulement un million environ de choix par les clients ont été enregistrés d'avril 2018 à mars 2019²⁸⁶.

b) Une interactivité à développer avec les usagers

Si la distribution des colis est réussie dès la première présentation du facteur dans 91 % des cas, cette proportion est de 43,5 % pour les recommandés, ce que concourent à expliquer les différences de nature entre ces deux produits²⁸⁷. De plus, après une diminution significative entre 2013 et 2016, le taux d'instance des recommandés (dépôts dans les bureaux de poste en cas d'échec de la remise par le facteur) progresse depuis lors : il était de 23,2 % en 2018.

Graphique n° 5 : taux d'instance des colis et recommandés (en %)



Note : une « instance » désigne un objet postal en attente de retrait en agence. Les données chiffrées présentées ci-dessus correspondent aux taux annuels de lettres recommandées ou colis mis en instances après que le destinataire avait été avisé par le facteur et non remis pour absence.
Source : La Poste

²⁸⁵ À la suite au premier passage du facteur, le destinataire a jusqu'à minuit pour modifier la livraison, à partir du numéro figurant sur l'avis de passage, en choisissant sur internet un point de retrait ou une nouvelle date de livraison à domicile, dans les six jours.

²⁸⁶ Ils concernaient très majoritairement les suites d'une première présentation, le choix à l'avance de préférences de livraison pour les recommandés (*infra*) étant plus marginal.

²⁸⁷ Des colis peuvent être distribués sans signature et ils sont souvent attendus, suite à un achat en ligne (le destinataire ayant pu choisir dès l'achat des alternatives à la distribution à domicile), contrairement aux recommandés, réputés ne pas apporter de bonnes nouvelles et qui donnent parfois lieu à des stratégies d'évitement.

Or, indépendamment des réclamations d'usagers affirmant se trouver à leur domicile au moment du passage du facteur, les instances ont un coût pour la branche Services-Courrier-Colis (BSCC), car elles donnent lieu à une refacturation auprès de la branche Réseau du groupe. Il s'y ajoute le temps lié aux différents passages du facteur.

Plus largement, les coûts liés à la non-qualité sont significatifs, avec des indemnisations à la suite de réclamations s'élevant à 2,5 M€ pour le courrier et à 21,5 M€ pour les colis en 2018.

En 2016, la Cour avait recommandé de recueillir les informations permettant de prévenir les destinataires de la distribution prochaine de recommandés ou d'objets suivis et de leur donner le choix des modalités de remise. Au-delà du développement de la lettre recommandée électronique²⁸⁸, des améliorations restent nécessaires dans le sens d'une interactivité accrue avec les clients. Alors que quatre Français sur cinq utilisent internet tous les jours²⁸⁹ et que 75 % d'entre eux détiennent un smartphone, le service pourrait être modernisé, en donnant par exemple la possibilité d'exprimer à l'avance ses préférences de jour de livraison pour la remise de recommandés²⁹⁰. Dans cet objectif, un service avait été développé par La Poste en 2015 mais il a été suspendu depuis, en raison d'un manque de fiabilité. Les usagers pourraient aussi être invités à communiquer le courriel du destinataire afin de l'informer de l'arrivée prochaine d'un recommandé. Par ailleurs, outre le développement par La Poste de sa base de données clients, le service d'annonce de créneaux de livraison pour des colis remis contre signature ou n'entrant pas dans les boîtes aux lettres normalisées, qui serait de nature à améliorer la qualité de service et à diminuer les coûts liés aux instances, est encore en cours de déploiement.

²⁸⁸ Relevant du décret n° 2018-347 du 9 mai 2018, pris en application de l'article 93 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la lettre recommandée en ligne qualifiée permet le dépôt et la distribution en ligne d'un courrier, avec le même niveau de protection juridique qu'un recommandé physique.

²⁸⁹ *Baromètre du numérique 2018*, étude annuelle réalisée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) et pilotée par l'Arcep, le Conseil général de l'économie (CGE) et l'Agence du numérique, décembre 2018.

²⁹⁰ Le destinataire pourrait aussi choisir à l'avance un lieu de distribution autre que son domicile, en étant avisé par courriel de l'arrivée d'un pli.

II - Des transformations à amplifier face à l'accélération de la baisse du courrier et à la concurrence dans le colis

A - Les défis à relever

Pour compenser la baisse du chiffre d'affaires du courrier traditionnel (-596 M€ en 2018), le groupe postal a mis en œuvre une stratégie s'articulant autour de trois grands axes : les hausses tarifaires, le développement de nouvelles sources de revenus avec les services de proximité et l'optimisation des coûts de la distribution.

Cette stratégie est aujourd'hui confrontée à plusieurs défis.

1 - Un trafic en baisse, mais des coûts fixes prédominants

Si la tendance à la baisse du trafic se poursuit, les volumes de courrier pourraient tomber à 5 milliards en 2025 (pour 9 milliards en 2018), alors que le réseau de traitement et de distribution du courrier se caractérise par des coûts fixes prédominants.

L'analyse de l'évolution des charges opérationnelles du traitement du courrier de 2014 à 2018 montre la part durablement prépondérante de la distribution dans les coûts : 69,3 % en 2018 (67,1 % en 2014), contre 15,0 % pour le traitement, 8,3 % pour la collecte²⁹¹ et concentration²⁹² et 7,4 % pour le transport. Dans la distribution, les charges de personnel représentent 72 % des coûts, la refacturation interne au groupe 8 %, les véhicules 6 %, l'immobilier 4 % et les autres charges 10 %.

La baisse des volumes de courrier ne se traduit pas par une baisse équivalente des coûts de distribution. En effet, la majorité des facteurs étant affectée à des « quartiers lettres », où ils effectuent leur tournée, la baisse des volumes ne diminue les coûts que si la carte des « quartiers lettres » est révisée.

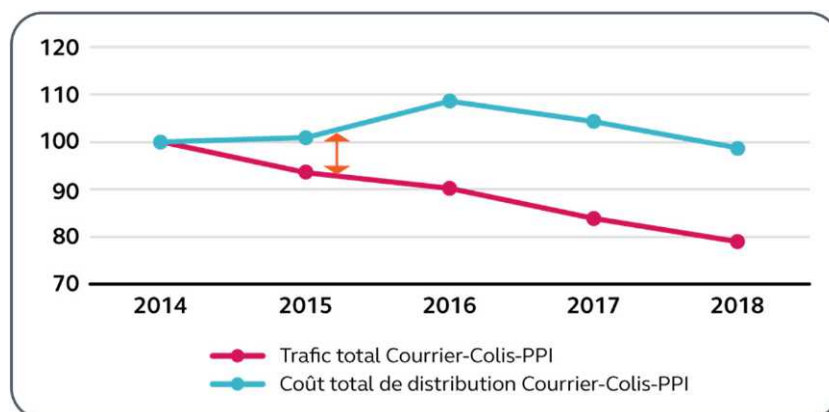
L'évolution comparée des volumes de courrier, colis et petits paquets internationaux (PPI) distribués par le facteur et de leurs coûts montre que la baisse du trafic est plus rapide que celle des coûts. Il est donc nécessaire d'accroître la recherche de gains de productivité. Tel est

²⁹¹ Le postier récupère la caisse de lettres et l'apporte au centre du courrier de proximité.

²⁹² Un camion collecte les lettres et les emporte vers une enceinte, qui regroupe le courrier de plusieurs villes pour les trier selon les formats et l'urgence.

d'autant plus le cas qu'en 2018, le compte du service universel postal a été pour la première fois en déficit (de 365 M€ en coûts complets²⁹³).

Graphique n° 6 : évolution comparée des volumes du courrier-colis-PPI et de leur coûts de distribution unitaires (2014-2018) (base 100 en 2014)



Source : Cour des comptes d'après les données de La Poste. Base 100 en 2014. Coûts totaux 2018 extrapolés à partir des volumes 2018 et des coûts unitaires 2017

2 - Une intensification de la concurrence dans la livraison de colis

La livraison de colis connaît un fort développement, en raison de l'essor du commerce électronique²⁹⁴, et de celui de la livraison à la demande. Les facteurs et les postiers livreurs n'en distribuent qu'une part minoritaire : environ la moitié de ceux du groupe La Poste en France et un quart du total distribué en France²⁹⁵.

S'agissant des colis, la concurrence est très intense. Amazon a créé une filiale de distribution (Amazon Logistics) qui s'étend progressivement dans plusieurs grandes villes françaises (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Toulouse). En outre, des « expressistes »²⁹⁶ se sont positionnés

²⁹³ -42 M€ avant imputation des charges de structure.

²⁹⁴ Selon la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad), le chiffre d'affaires du commerce électronique s'élève à 92,6 Md€ en 2018 (+13,4 % par rapport à 2018) et devrait atteindre 104,2 Md€ en 2019 (+12,4 %).

²⁹⁵ Hors petits paquets internationaux dans les deux cas.

²⁹⁶ Entreprises spécialisées dans la livraison rapide de colis et de lettres, comme UPS, DHL, FedEx, etc.

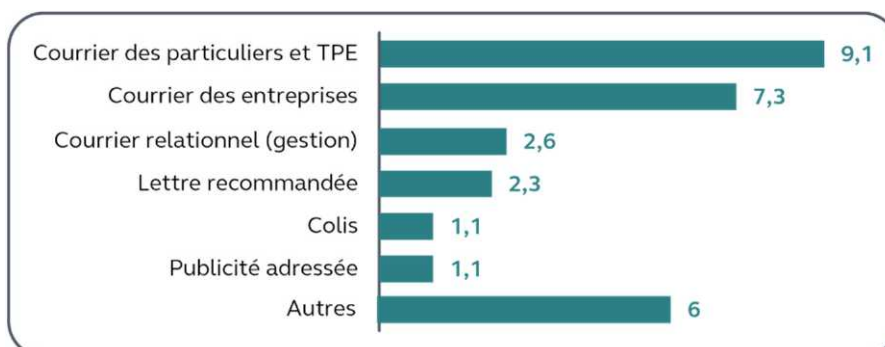
sur le créneau « premium », avec une offre en J+1 ou J+0 (jour de la commande). Ces délais courts s'imposent en outre comme le standard attendu par les consommateurs, là où il était de 48 ou 72 heures encore récemment.

Par ailleurs, un nouveau marché de la livraison à la demande²⁹⁷ s'est développé au cours des dernières années, avec de nombreux acteurs, certains de dimension internationale, mais reposant sur un modèle économique et social éloigné de celui de La Poste et de celui de la tournée. Les facteurs ne sont que peu ou pas du tout présents sur ces marchés, qui exigent des capitaux importants et de constantes innovations opérationnelles.

3 - Les hausses tarifaires : des marges de manœuvre limitées

Plusieurs augmentations tarifaires ont été décidées au cours des dernières années, conformément à l'encadrement pluriannuel défini par l'Arcep. Au cours de la période 2015-2020, la hausse moyenne des prix pour l'ensemble du service universel était ainsi de 5 % par an (l'inflation ayant été en moyenne de 0,9 % par an), avec des disparités selon les types de prestations. En effet, si ces hausses ont été limitées pour la publicité adressée (marketing direct) et les plis de gestion (factures, relevés de comptes, etc.), elle a atteint 9,1 % pour le courrier des particuliers.

Graphique n° 7 : augmentations annuelles moyennes sur 2015-2020 selon les prestations du service universel postal (en %)



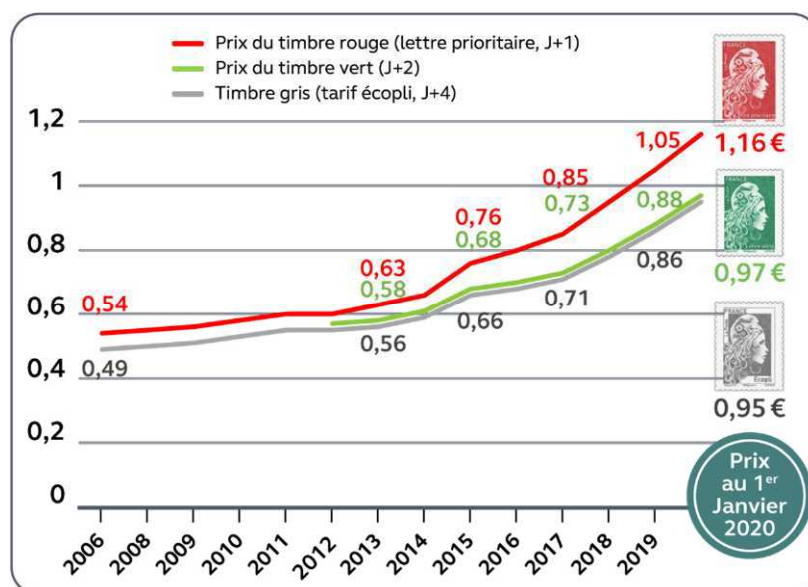
Note : le « courrier relationnel » correspond aux plis de gestion. La catégorie « autres » recouvre le courrier international, les services et la presse relevant du service universel.

Source : Cour des comptes, d'après données Arcep (juillet 2019)

²⁹⁷ Le marché français de la logistique de proximité de produits alimentaires et non alimentaires est évalué en 2019 à 2 Md€.

En particulier, le prix du timbre rouge pour une distribution en J+1 a augmenté de plus de 50 % en l'espace de cinq ans, en dépassant la barre symbolique d'un euro en janvier 2019, pour atteindre 1,16 € en 2020.

Graphique n° 8 : évolution du prix du timbre depuis 2006 (en euros)



Source : Cour des comptes

Si ces hausses tarifaires ont jusqu'à présent compensé en partie l'effet sur le chiffre d'affaires de la baisse des volumes de courrier, ce levier peut difficilement être mobilisé à moyen terme²⁹⁸ compte tenu du risque d'aggraver la chute des volumes, dans un contexte de numérisation croissante des échanges, y compris sous forme de lettre recommandée électronique. Les hausses de prix ne sont guère plus envisageables pour les colis, marché où la concurrence est vive.

4 - Des relais de croissance à confirmer

La stratégie de diversification du groupe postal pour la branche Services-Courrier-Colis (BSCC) repose essentiellement sur les services de proximité.

²⁹⁸ Pour la période 2019-2022, l'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel, tel qu'approuvé par l'Arcep, fixe un plafond de 5 % de hausse annuelle moyenne.

Cette notion comprend d'une part les nouveaux services confiés aux facteurs exigeant une forte polyvalence et pouvant signifier une évolution importante de leur métier (par exemple, « *Veiller sur mes parents* », service pour faciliter le maintien à domicile des personnes âgées ; « *Savourer chez vous* », portage de repas à domicile pour les seniors ; l'aide à la déclaration d'impôts en ligne ; « *Porteo* », la livraison de médicaments depuis une pharmacie ; « *Recygo* », organisant la collecte de déchets de bureau, etc.).

Nouveau service du facteur : « Veiller sur mes parents »

Lancé en mai 2017, il s'agit d'un service assuré par les facteurs dans le cadre de leurs tournées qui comprend l'installation d'une téléassistance, confiée à un sous-traitant, et la visite hebdomadaire voire quotidienne aux personnes âgées y ayant souscrits. Ce service pour les particuliers est un prolongement de Cohésio, prestation en place depuis 2014 qui propose des visites chez les personnes âgées à la demande des collectivités. S'il reste le nouveau service du facteur le plus connu, avec le passage de l'examen du code de la route, il ne compte que 6 000 contrats d'abonnement depuis son lancement et son résultat d'exploitation est négatif.

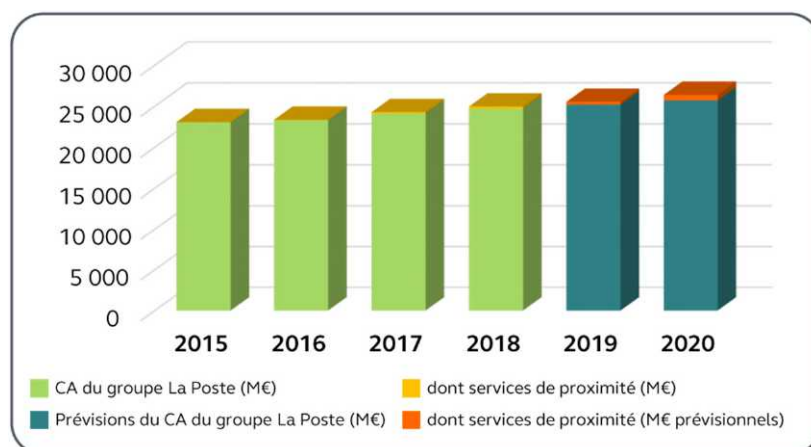
Les nouveaux services du facteur disposent de deux atouts : le puissant réseau maillé de facteurs déjà présent quotidiennement six jours sur sept sur l'ensemble du territoire, ainsi que leur fort capital de confiance auprès des particuliers et des entreprises. Le nombre de « prestations facteurs » s'accroît : 5,4 millions en 2016, 7,4 millions en 2017 (une à deux prestations de service en moyenne par semaine et par facteur) et 9,7 millions en 2018. L'objectif est d'atteindre 20 millions en 2020 (une à deux par jour par facteur) et 34 millions en 2023.

D'autre part, la stratégie de diversification inclut les services à domicile, qui reposent surtout sur l'économie des seniors, et qui se sont développés par croissance externe (par exemple, l'achat en 2017 d'Asten Santé, spécialiste des prestations de santé à domicile, comme la livraison et l'installation de matériels en cas d'apnée du sommeil).

Dans ce cadre, les perspectives d'emploi des postiers ne sont pas assurées. Par ailleurs, la rentabilité de ces acquisitions doit être vérifiée.

Si la contribution de l'ensemble des services de proximité au chiffre d'affaires du groupe La Poste est croissante, leur part reste encore marginale (1 % en 2018) et leur rentabilité reste à confirmer.

Graphique n° 9 : évolution du chiffre d'affaires du groupe La Poste et des services de proximité (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données du groupe La Poste

L'enjeu majeur est maintenant à la fois de centrer les services de proximité sur les offres les plus pertinentes et de les industrialiser pour qu'ils deviennent le nouveau socle de croissance de la branche. La période qui s'ouvre est donc un moment charnière pour le groupe qui doit concrétiser son pari de développer ce nouvel axe de rentabilité.

B - Un ensemble de leviers à mobiliser

Quel que soit le développement de ces activités, le service public postal ne pourra être préservé qu'en diminuant ses coûts ; tous les leviers à cette fin doivent être actionnés, y compris des adaptations structurelles.

1 - Des efforts industriels et technologiques d'optimisation des processus et de compétitivité à poursuivre

a) Développer les synergies au sein du groupe

Les synergies entre les branches historiques Courrier et Colissimo n'ont longtemps concerné que la distribution en zone rurale, du fait de contraintes organisationnelles et technologiques. Elles sont favorisées depuis 2014 par la création de la branche commune qui regroupe ces deux activités dans une même entité et le déploiement du smartphone Facteo (cf. *infra*) à l'ensemble des facteurs depuis 2016.

Les « facteurs-guichetiers », partageant leur journée entre la distribution du courrier et la tenue d'un guichet de poste, en particulier en milieu rural, sont un autre exemple de synergie.

En outre, les coopérations entre la branche Services-Courrier-Colis (BSCC) et Chronopost s'amplifient, le nombre de colis Chronopost²⁹⁹ distribués par les facteurs (appelés Chronofacteurs) passant de 270 000 en 2014 à un peu plus de 16 millions (soit 9 % des volumes à distribuer de Chronopost) en 2018.

Il convient non seulement d'accroître cette proportion, mais aussi d'exploiter toutes les synergies industrielles propres à améliorer la productivité ou à mutualiser des coûts fixes au sein du groupe, tout en veillant au respect des promesses clients et des standards de qualité propres à chaque offre, à chaque marché et à chaque clientèle.

b) Intensifier le recours aux nouvelles technologies

Bien qu'étant la cause de l'attrition des volumes du courrier, les technologies numériques représentent pour La Poste une opportunité pour trouver des relais de croissance et améliorer la satisfaction des clients.

Les facteurs sont tous équipés d'un smartphone Facteo (110 000 unités en 2019), qui gère les recommandés et les colis et intègre les nouveaux services. Des fonctionnalités d'assistance sur le terrain plus développées pourraient toutefois simplifier et optimiser le travail des facteurs. Ceux-ci ne peuvent plus s'appuyer sur les informations mémorisées lors de la préparation de leur tournée puisque le tri manuel préparatoire a été réduit, ou complètement supprimé. Aussi, la Cour recommande d'accroître le déploiement de ce type d'outils.

De même, des innovations doivent être encouragées, comme la distribution à l'aide de chariots autonomes de livraison accompagnant le facteur, qui peuvent transporter en une seule tournée 150 kilos de courrier et de colis contre 45 kilos avec un chariot classique, voire la livraison par drone pour couvrir les zones difficiles d'accès (montagne, îles, zones rurales isolées).

²⁹⁹ Colis Chronopost à livrer avant 18h.

**Photo n° 1 : tests de l'Assistant livraison des courriers et des colis
du Facteur (à gauche) et de drones DPD France³⁰⁰ (à droite)**



Source : La Poste

2 - Des coûts de distribution et de collecte du courrier à optimiser

a) En facilitant l'accès des facteurs aux boîtes des particuliers

Atteindre une boîte aux lettres impose parfois au facteur d'effectuer un trajet important, en particulier dans les zones rurales. Le surcoût lié à la desserte de points de distribution situés à l'intérieur des propriétés (2,15 millions soit environ 8,5 % des points à desservir) représenterait 37,8 M€ par an³⁰¹. C'est pourquoi la Cour avait préconisé de prendre les mesures facilitant l'accès des facteurs aux boîtes aux lettres des particuliers, dans le rapport précité de février 2016.

La Poste et l'État ont fait le choix d'une approche non réglementaire, sous la forme d'une charte de raccordement postal³⁰² par le groupe afin d'assurer une lecture cohérente des conditions d'accès aux boîtes aux lettres par toutes les parties prenantes. Cependant, cette charte était encore en cours de préparation en octobre 2019. Il conviendrait dès lors d'élaborer et de diffuser rapidement ce document de cadrage pédagogique et de procéder ensuite à son évaluation.

³⁰⁰ Filiale du groupe La Poste qui livre des colis en J+2 pour les entreprises en France et dans le monde.

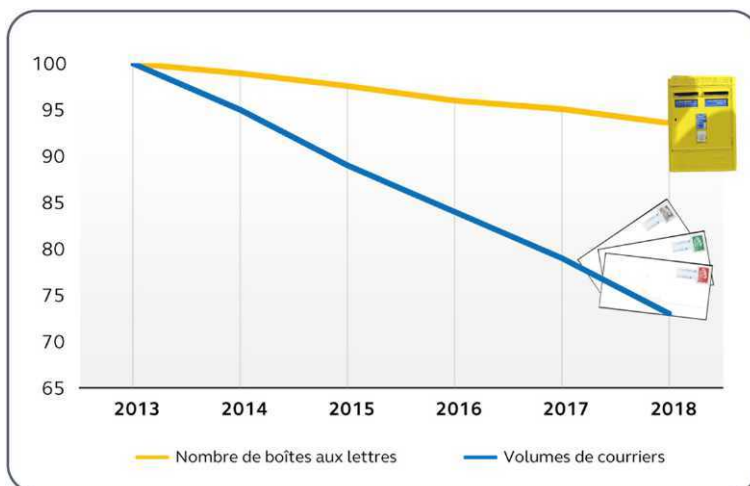
³⁰¹ Ce montant devrait toutefois diminuer (coût estimé à 30,4 M€ en 2025), compte tenu de la baisse du taux de visite des points de distribution.

³⁰² Comme pour les réseaux téléphoniques, d'eau ou d'électricité, l'accès physique au réseau de distribution est réglementé : la notion de « raccordement postal » renvoie ainsi aux lieux de distribution.

b) En adaptant le parc de boîtes aux lettres au regard de l'évolution des correspondances

Outre la distribution sur le « dernier kilomètre », les facteurs assurent, six jours sur sept, la collecte des plis auprès des entreprises et dans les boîtes aux lettres de La Poste (131 276 en France métropolitaine). Si le nombre de boîtes diminue, cette évolution reste en deçà de celle des plis envoyés. En outre, le parc de boîtes aux lettres français est parmi les plus denses en Europe, avec notamment une boîte pour 200 habitants en zone rurale, certaines d'entre elles étant assez rapprochées, et parfois, en zone urbaine, jusqu'à trois boîtes dans un rayon de 300 mètres.

Graphique n° 10 : parc de boîtes aux lettres de La Poste – évolution comparée avec les correspondances (base 100 en 2013)



Source : Cour des comptes, d'après données La Poste (portail web Data Nova)

Le parc de boîtes situées sur la voie publique, hors points de présence postale, pourrait ainsi être adapté. Ceci permettrait d'optimiser les coûts des tournées, sur le premier kilomètre, et de libérer du temps d'agent. Cette adaptation devrait, le cas échéant, être réalisée en associant les collectivités territoriales et en prenant en compte le rôle de La Poste en termes d'aménagement du territoire.

3 - Un service universel postal à réexaminer

Confrontés à des difficultés analogues, plusieurs opérateurs postaux européens ont réduit leur offre de service, ce qui montre les possibilités d'adaptation dans le cadre de la directive postale du 15 décembre 1997, en particulier :

- le passage de six à cinq jours de distribution par semaine depuis 2014 aux Pays-Bas (du mardi au samedi) et en Norvège³⁰³ ;
- la mise en place de dispositifs de « distribution alternée » au Danemark et en Italie, où le courrier est distribué dans certaines zones les lundis, mercredis et vendredis et, la semaine suivante, les mardis et jeudis) ;
- en outre, au Danemark, la lettre prioritaire (offre J+1) a été retirée du périmètre du service universel³⁰⁴.

En France, La Poste a mis en œuvre une stratégie de diversification reposant notamment sur la distribution des colis et le développement des « nouveaux services » proposés aux usagers. Par ailleurs, les principales caractéristiques du service universel postal sont restées inchangées, telles que la distribution du courrier six jours sur sept, comme c'est également le cas au Royaume-Uni³⁰⁵.

En 2018, pour la première fois, le compte du service universel postal a été en déficit (de 365 M€ en coûts complets). Dans le cadre du contrat d'entreprise pour 2018-2022, l'État et La Poste ont prévu de se réunir en 2020, pour un point d'étape sur l'évolution du service universel postal³⁰⁶ permettant, le cas échéant, d'adapter ce contrat au regard des attentes des usagers et de l'ampleur de l'accélération de la baisse des volumes de

³⁰³ En 2016, la loi a été modifiée pour limiter à cinq jours la fréquence minimale de distribution, au lieu de six.

³⁰⁴ L'opérateur postal danois (Postnord) continue cependant à proposer un service prioritaire (hors service universel), « Quickbrev », à un tarif supérieur à l'ancien service, le pli devant être remis en bureau de poste.

³⁰⁵ Dans l'Union européenne, le Royaume-Uni et la France sont désormais les seuls pays dans lesquels il existe une obligation légale de distribuer le courrier six jours sur sept, étant précisé qu'en Allemagne, à Malte et au Lichtenstein, la distribution du courrier est aussi, en pratique, de six jours sur sept mais ceci n'est pas imposé par la loi.

³⁰⁶ Dans le rapport précité de février 2016, la Cour avait recommandé d'élaborer des scénarios chiffrés du contenu et du coût du service universel postal et de les mettre en débat, tant entre les administrations concernées qu'avec les usagers.

courrier traditionnel. Par ailleurs, un nouveau plan stratégique est en cours de préparation³⁰⁷.

Des ajustements sur les modalités de mise en œuvre du service universel postal pourraient être envisagés (prestations incluses dans le service universel, notamment la place du courrier J+1, services électroniques qui leur sont associés, localisation des boîtes aux lettres) pour assurer l'équilibre économique du courrier, en s'appuyant sur des scénarios chiffrés.

4 - Le réseau des facteurs : un actif à mieux valoriser

a) S'imposer sur les marchés stratégiques

Parallèlement au développement des services de proximité, il est indispensable que le groupe La Poste positionne les facteurs sur les marchés de la livraison les plus stratégiques.

Il lui appartient d'analyser à quelles conditions les facteurs pourraient distribuer une plus grande part des colis et occuper la plus grande place possible tant dans la logistique de proximité (livraison d'objets, de repas, etc.) en plein essor, que dans la logistique urbaine (autrement dit, dans l'acheminement fluide et sans émissions carbonées des flux de marchandises qui entrent, sortent et circulent dans la ville).

Outre les organisations à mettre en place sur le terrain, les plateformes numériques grâce auxquelles les clients accèdent au réseau de livraison ont ici un rôle crucial à jouer.

b) Un nécessaire accompagnement des agents

Le métier de facteur conserve des spécificités fortes, par exemple la tradition de « vente des quartiers », procédure d'attribution des tournées entre les facteurs selon des critères essentiellement fondés sur l'ancienneté, ce qui peut constituer une contrainte lorsqu'il est nécessaire de les redécouper et de modifier les organisations de travail, compte tenu des évolutions du trafic, ou pour mettre en œuvre les nouveaux services.

L'ampleur des défis auxquels l'opérateur postal est aujourd'hui confronté implique à la fois de nouvelles organisations de travail et des politiques actives de gestion des compétences et des mobilités pour

³⁰⁷ Après le plan stratégique *La Poste 2020 : conquérir l'avenir*, présenté en 2014 et actualisé en 2017.

accompagner les mutations. Plusieurs actions ont été engagées en ce sens, par exemple les « facteurs-guichetiers » (942 agents fin 2018, partageant leur journée entre la distribution du courrier et la tenue d'un guichet de poste, en particulier en milieu rural), la possibilité pour certains facteurs de devenir développeurs *web*, ainsi que la création de douze espaces mobilité et recrutement du groupe³⁰⁸ fin 2017. Ces efforts doivent être poursuivis pour faciliter les mobilités internes et externes. Il en va de même en matière de formation des agents.

Par ailleurs, si La Poste a mis en œuvre un ensemble d'actions en matière de santé et de sécurité au travail au cours des dernières années, la prévention de l'absentéisme, qui recouvre des causes multiples³⁰⁹, ainsi que l'organisation du travail doivent continuer de faire l'objet d'une attention particulière. Or, le bilan social de la BSCC ne comporte pas de données chiffrées portant spécifiquement sur les facteurs³¹⁰. Leur métier présente pourtant des particularités, liées notamment au fait qu'ils circulent en voiture, à vélo et à pied, tous les jours et par tous les temps. Il serait également souhaitable de recueillir et d'exploiter des données plus précises sur le recours à la sous-traitance et à l'intérim ainsi que sur l'analyse des coûts.

Les mutations indispensables nécessitent un pilotage fin des ressources humaines, des méthodes de changement adaptées et un suivi attentif du climat social.

³⁰⁸ Ces lieux d'accueil proposent un accompagnement des agents pour leurs projets de mobilités internes mais aussi externes : certains postiers souhaitent en effet évoluer vers la fonction publique ou créer une entreprise, par exemple. Issus du regroupement, en 2017, des espaces mobilité du groupe et des branches, ils s'appuient sur un réseau de plus de 400 conseillers en évolution professionnelle et chargés de recrutement.

³⁰⁹ Le taux d'absentéisme pour maladie était de 8,3 % en 2018 au niveau de la BSCC, les congés de longue maladie représentant la moitié des absences pour raisons de santé.

³¹⁰ En 2018, les facteurs représentaient 59 % de l'ensemble des effectifs en ETP de la branche Services-courrier-colis du groupe postal, en force de travail permanente.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le groupe La Poste et les facteurs ont réalisé d'importants efforts de modernisation depuis 2014, en termes d'investissements industriels, de réorganisations des tournées et de qualité de service. Cependant, la baisse accélérée du courrier et la concurrence obligent à aller plus loin. Si, la tendance se prolongeait, le trafic ne serait plus que de 5 milliards de lettres en 2025, mettant en cause l'équilibre financier du réseau de distribution et le modèle séculaire des tournées des facteurs.

La réflexion sur un nouveau plan stratégique et la clause d'étape de 2020 prévue dans le contrat d'entreprise conclu entre La Poste et l'État doivent être mises à profit pour reprendre l'analyse et la réflexion, en prenant en compte les attentes prioritaires des usagers et la nécessité d'assurer l'équilibre économique de la distribution. Le service public postal ne peut être préservé qu'à la condition de diminuer son coût, d'accroître sa part dans les colis distribués, de faire évoluer certains de ses paramètres et de gagner des parts de marché dans de nouveaux secteurs stratégiques.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de La Poste :

- 1. développer l'interactivité avec les usagers pour faciliter la remise des objets suivis (préférences de livraison des recommandés et information des destinataires sur leur distribution prochaine, etc.) ;*
 - 2. développer des outils numériques d'assistance sur le terrain visant à simplifier et accélérer les tournées des facteurs ;*
 - 3. renforcer les synergies entre les outils industriels de la branche Services-Courrier-Colis, de Chronopost et de DPD France ;*
 - 4. adapter le nombre de boîtes aux lettres de rue au regard de l'évolution du courrier postal ;*
 - 5. améliorer le pilotage des ressources humaines, en enrichissant le bilan social annuel de la branche Services-Courrier-Colis du groupe postal, avec notamment des données spécifiques sur les facteurs.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics.....	406
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	409

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes	
---	--

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

Ce document reprend utilement un ensemble de constats, qui s'inscrivent dans la continuité de ceux formulés en 2016 dans l'insertion au rapport public annuel de la Cour, et souligne les efforts mis en œuvre par La Poste pour transformer en profondeur son modèle économique. Le défi qui lui est posé quant à son réseau de facteurs est encore plus important aujourd'hui qu'en 2016, la baisse des volumes du courrier n'ayant fait que s'accroître.

Le Groupe La Poste, pour compenser la baisse d'activité des facteurs, a mis en œuvre une politique volontariste et ambitieuse qui s'articule autour de trois principaux leviers : les hausses tarifaires, la réduction des coûts et l'amélioration de la productivité en matière de distribution du courrier, le développement de nouvelles sources de revenus à travers l'offre de nouveaux services.

L'État est globalement en phase avec cette stratégie et pleinement engagé à s'assurer de sa cohérence. Le contrat d'entreprise 2018-2022 traduit sa volonté de poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Ce contrat marque en effet l'attachement de l'État à la bonne exécution, mais aussi à la nécessaire modernisation des modalités d'exercice des missions de service public de La Poste, gage de leur pérennité. Sa préparation a notamment été l'occasion d'une réflexion stratégique sur ses missions, dans un environnement social, économique et financier en pleine mutation.

1/ La Cour reconnaît à juste titre les importantes transformations réalisées par La Poste pour faire face à la baisse du courrier. Ces transformations reposent encore pour l'essentiel sur les gains d'efficacité dans la distribution du courrier, notamment grâce à l'adaptation de l'organisation du travail et de l'outil industriel et logistique.

La Poste a beaucoup investi dans l'intégration des outils numériques dans ses processus quotidiens internes et au service de ses clients, et poursuit ses efforts afin de dégager des marges de productivité et d'optimiser les coûts de distribution. L'État souscrit ainsi aux recommandations de la Cour de continuer le déploiement des outils numériques pour faciliter la remise des objets suivis et assister le facteur sur le terrain (recommandations 1 et 2).

La Cour souligne également les efforts importants mis en œuvre en matière de pilotage de la qualité de service par La Poste et note que les délais d'acheminement des courriers et des colis relevant du service universel sont globalement respectés. Cette démarche répond à l'objectif formulé dans le contrat d'entreprise 2018-2022 consistant à mettre la satisfaction client au cœur du pilotage.

Parmi les évolutions apportées, il convient notamment de mentionner la priorité donnée, dans le contrat d'entreprise, à la satisfaction des usagers des services postaux, dont les attentes dépassent le seul respect des délais d'acheminement et sont davantage liées à la qualité du parcours client, à la réussite de la livraison à domicile et à la simplicité et à la lisibilité des offres.

Ainsi, l'État salue les propositions de la Cour (recommandation 1) visant à permettre la poursuite des progrès relatifs à la qualité de service en facilitant la remise des objets suivis, élément clé de la compétitivité de La Poste, dans un marché de la livraison de plus en plus concurrentiel.

Les moyens consacrés à la personnalisation plus importante de la distribution des courriers recommandés et des colis doivent, tout en tenant compte des marges de manœuvre limitées en termes de hausses de prix, permettre des économies grâce à la réduction des mises en instance.

Parmi les leviers de croissance pour faire face au déclin du courrier, l'effort de développement des services de proximité assurés par les facteurs doit être poursuivi. Ces services reposent sur le fort capital de confiance dont bénéficient les facteurs auprès des particuliers et des entreprises et sur le maillage territorial que représente le réseau des bureaux de poste.

À cet égard, l'État est attentif aux contributions que La Poste peut, grâce à la diversification des services de son réseau et aux facteurs en particulier, apporter à d'autres objectifs prioritaires de l'État, comme l'accompagnement du vieillissement et à la présence des services publics dans les territoires. C'est le sens de l'intégration dans le contrat d'entreprise 2018-2022, d'engagements citoyens et d'intérêt général de La Poste.

2/ La Cour recommande également de renforcer la recherche de synergies entre les outils industriels des branches courrier et colis (BSCC, ChronoPost et DPD France) (recommandation 3). L'État soutient cette démarche qui permettra d'améliorer la productivité et de mutualiser les coûts fixes au sein du Groupe, tout en respectant les spécificités du service client et des standards de qualité propres à chaque offre.

L'État souligne également les efforts de La Poste pour moderniser son activité traditionnelle de distribution de courrier et de colis et innover afin d'améliorer son offre de services et de trouver des relais de croissance. Ces efforts ont vocation à se poursuivre.

3/ La recommandation de la Cour sur l'adaptation du parc de boîtes aux lettres de rue au regard de l'évolution du courrier postal (recommandation 4) est notamment liée à la question de la présence postale. Ainsi, comme le souligne la Cour, une éventuelle adaptation ne pourrait être réalisée qu'en associant les collectivités territoriales et en prenant en compte le rôle de La Poste en matière d'aménagement du territoire.

4/L'enrichissement du bilan social dans la branche BSCC par des données portant spécifiquement sur les facteurs (recommandation 5) s'inscrit dans la continuité du contrat d'entreprise actuel qui sera renégocié en 2022. Dans le cadre de cette renégociation, l'État restera attentif aux engagements de La Poste en matière de politique RH responsable. La nécessité d'intégrer explicitement les risques psychosociaux à la réflexion sur les transformations est essentielle car, si le groupe La Poste est conscient de ces risques, leur appréhension et leur traitement dans leurs multiples dimensions restent souvent implicites.

L'État sera attentif, plus globalement, à ce que la transformation de la Poste comporte également un volet social pour accompagner les facteurs dans cette transformation et l'évolution de leur métier, avec notamment une offre de formation voire de reconversion si nécessaire. Le réseau des facteurs constitue l'un des piliers de la transformation de La Poste pour développer l'offre de service de proximité.

5/La Cour souligne à juste titre l'intensification de la concurrence dans la livraison de colis induite par la forte croissance du e-commerce. L'État considère que l'accès de tous à un service de prestation de colis abordable avec des standards nouveaux (délais courts, livraison à la demande) est un vecteur de développement du e-commerce. À ce titre, le contrat d'entreprise fixe un objectif d'amélioration continue de l'offre, et l'État entend poursuivre les analyses sur les implications du e-commerce sur le service universel postal dans les réflexions futures.

6/ La Cour note que des ajustements sur les modalités de mise en œuvre du service universel postal pourraient être envisagés. Le point d'étape fixé en 2020 par le contrat d'entreprise 2018-2022, devra s'articuler avec la réflexion menée au niveau européen sur une éventuelle refonte de la directive postale de 1997, à la lumière des spécificités du marché postal français, et en tenant compte des attentes fortes des Français en matière de régularité et de qualité de la distribution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

J'ai pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt.

Il décrit et analyse avec acuité les changements du métier de facteur depuis 2014 et la manière dont, dans le cadre de notre stratégie de transformation et de conquête, les facteurs connaissent un renouvellement progressif de leurs activités et voient leurs missions de proximité et de confiance confortées, au contact de tous, partout et tous les jours.

Dans cette enquête, votre juridiction a aussi examiné, plus largement, les enjeux du service postal face à la baisse du courrier. Cet examen vous a conduit à constater, notamment, les nouveaux dispositifs d'évaluation de la qualité de nos services, la modernisation rapide de notre outil logistique et la mutualisation croissante des activités de distribution auprès des facteurs et des livreurs colis (ceux-ci assurant la distribution de 100 % des petits paquets internationaux, 78 % des Colissimo et 10 % des Chronopost).

À travers le prisme du métier des facteurs, vos travaux mettent en lumière la profonde transformation que nous avons menée depuis 2015, mais ils signalent aussi, à juste titre, l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir, en raison, en particulier, de l'évolution rapide de notre environnement : baisse accélérée des volumes de courrier traditionnel, nouveaux besoins des clients, attentes supplémentaires des parties prenantes.

Aussi, je partage totalement votre conviction que, face à ces défis, pour devenir la plus grande entreprise de services de proximité humaine, La Poste doit maintenir sa dynamique de transformation tout en veillant à ce que les postiers, et notamment les facteurs, soient les acteurs et les bénéficiaires de cette transformation.

C'est pourquoi, demain comme aujourd'hui, les évolutions de nos organisations impliquent une évaluation et une maîtrise, préalables et permanentes, de leurs impacts sur les conditions de travail et sur la santé des postiers. Au service de cette exigence, la Branche Services-Courrier-Colis a déployé auprès de toutes les équipes, sous la responsabilité de leurs managers, le Système de Management de la Sécurité et de la Santé au Travail, pour assurer la qualité des environnements professionnels.

S'agissant de vos recommandations, elles recueillent mon approbation et je vous en précise ici les principales suites d'ores et déjà envisagées.

Réponse à la recommandation n° 1 :

Développer l'interactivité avec les usagers pour faciliter la remise des objets suivis (préférences de livraison des recommandés et information des destinataires sur leur distribution prochaine, etc.).

Dans le cas des colis pour lesquels La Poste dispose des coordonnées du destinataire, celui-ci est déjà averti de la livraison prochaine d'un colis. Il peut reprogrammer une nouvelle date de livraison ou choisir que cette livraison ait lieu en relais poste ou station Pickup.

Il est prévu que le service d'annonce de créneaux de livraison pour des colis remis contre signature ou n'entrant pas dans les boîtes aux lettres normalisées soit intégralement déployé en France métropolitaine en février 2020.

Parallèlement, La Poste a engagé l'instruction de la rénovation du service « Préférences de livraison ». Une solution est en cours d'étude, fondée sur la communication par les expéditeurs qui le souhaitent des coordonnées des destinataires. Ces informations permettraient d'informer ces destinataires de l'arrivée d'une Lettre recommandée et de leur laisser exprimer leurs choix de livraison. Cette solution devra satisfaire de manière stricte toutes les exigences en matière de protection des données personnelles.

Réponse à la recommandation n° 2 :

Développer des outils numériques d'assistance sur le terrain visant à simplifier et accélérer les tournées des facteurs.

Avec FACTEO, La Poste a été le premier opérateur postal à équiper ses facteurs d'un smartphone servant d'assistant personnel, qui leur donne accès à un bouquet d'applications professionnelles et facilite la relation de services avec les clients. Ainsi, les facteurs allient la force du facteur humain aux solutions numériques les plus innovantes, pour simplifier la vie de leurs clients.

Ce dispositif ne cesse d'évoluer depuis, au gré des innovations technologiques. La conception et le déploiement des applications s'appuient sur les méthodes dites « agiles » qui garantissent une forte évolutivité et un raccourcissement des délais de mise à disposition. Les facteurs sont associés à ces développements, notamment aux choix ergonomiques.

À ce jour, plusieurs fonctionnalités supplémentaires sont en cours d'expérimentation, dont une aide à la distribution consistant à avertir le facteur lorsqu'il approche d'une adresse où il doit remettre un objet contre signature ou un colis. De même, l'ajout d'une fonction de terminal de

paiement est à l'étude de sorte qu'elle réponde aux exigences de sécurité et de fiabilité nécessaires.

Réponse à la recommandation n° 3 :

Renforcer les synergies entre les outils industriels de la Branche Services-Courrier-Colis, de Chronopost et de DPD France.

La raison d'être du réseau des facteurs est par construction de mutualiser une large gamme de produits et d'activités. Historiquement, au sein de la tournée mutualisée et régulière des facteurs, sont distribués le courrier, la presse, les petits paquets et la plus grande part des Colissimo. Cette réalité opérationnelle est d'ailleurs une des raisons qui m'ont conduit à décider le rapprochement entre la direction Colissimo et la direction du Courrier pour créer la Branche Services-Courrier-Colis.

La tournée mutualisée et régulière du facteur est utilisée en France par les entités colis du Groupe La Poste à chaque fois qu'elle se révèle pertinente au regard des engagements de délais de distribution choisis par les clients et des exigences économiques.

Ainsi, désormais, les facteurs prennent aussi en charge une part significative de la livraison des Chronopost. Ce faisant, la mutualisation de la distribution entre les mains des facteurs a progressé sur la période visée par votre contrôle. La Branche Services-Courrier-Colis et GeoPost travaillent d'ailleurs à améliorer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information pour rendre une telle mutualisation plus simple à mettre en place et donc plus praticable. D'autres synergies seront étudiées et mises en œuvre si elles permettent de réduire les coûts, mais à condition de tenir l'intégralité des engagements de qualité de service auprès des clients.

Réponse à la recommandation n° 4 :

Adapter le nombre de boîtes aux lettres de rue au regard de l'évolution du courrier postal.

La Poste compte le parc de boîtes aux lettres de rue le plus étendu en Europe. Mais la forte baisse depuis dix ans des volumes de courrier remis par les particuliers (de 2,3 milliards d'objets en 2008 à 1,3 milliard d'objets en 2018, soit -46 %) justifie une adaptation de ce parc.

Comme le mentionne aussi votre projet de chapitre, cette adaptation devra être menée en tenant compte des besoins réels des clients expéditeurs et en concertation avec les collectivités locales.

Projet de recommandation n° 5 :

Améliorer le pilotage des ressources humaines, en enrichissant le bilan social annuel de la Branche Services-Courrier-Colis du groupe postal, avec notamment des données spécifiques sur les facteurs.

La Poste prévoit désormais de mesurer la majorité des indicateurs du bilan social de la Branche Services-Courrier-Colis au périmètre de la population des facteurs, tout en maintenant une homogénéité de données au sein de ce bilan social.

2

Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer

PRÉSENTATION

Peu connus du grand public, les éco-organismes occupent cependant une place importante dans le dispositif de limitation et de prise en charge des déchets, dont ils sont un des acteurs, aux côtés de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs économiques producteurs de biens de consommation.

Les éco-organismes constituent un mode original d'intervention dans le cadre de cette politique publique. Le montant des contributions qu'ils perçoivent (1,4 Md€ en 2018) ainsi que la part des déchets ménagers et assimilés qu'ils prennent en charge (environ 40 %) justifient qu'une attention spécifique soit portée aux résultats de leur action.

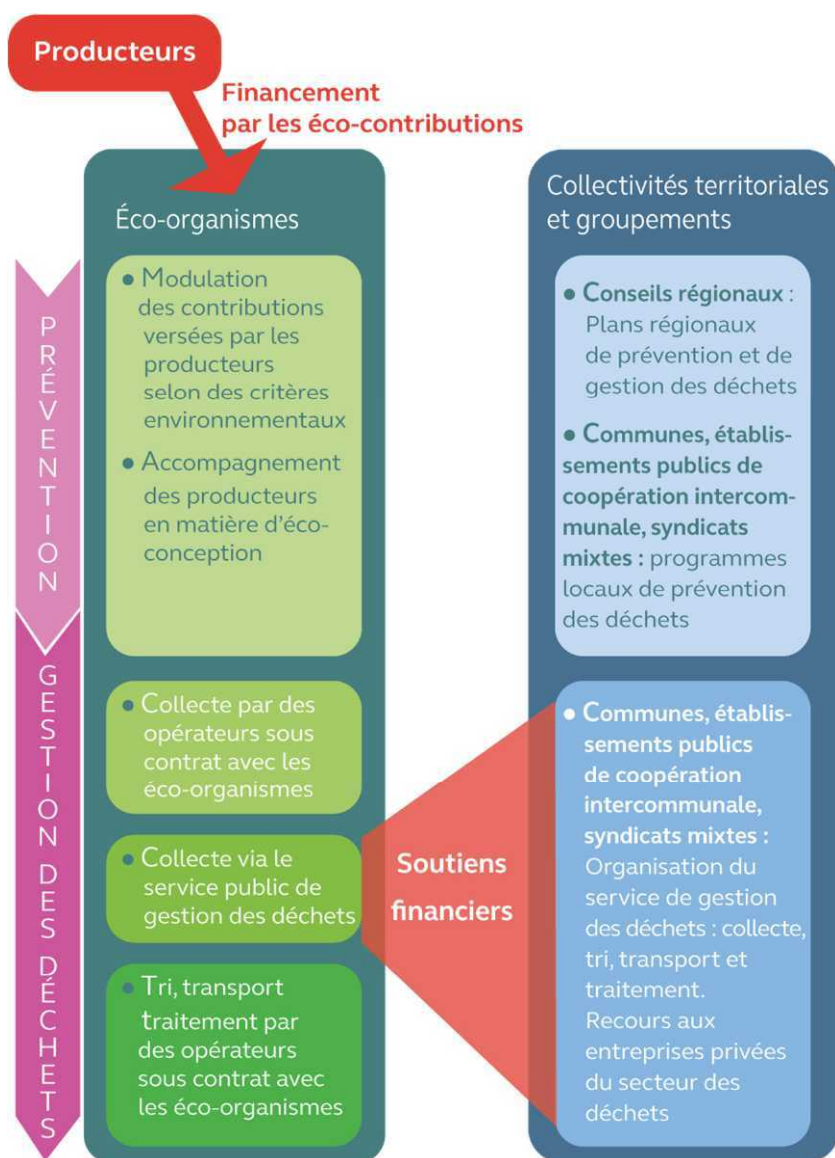
Au cours des dernières années, la Cour et les chambres régionales des comptes ont consacré plusieurs rapports à la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés³¹¹. Les éco-organismes ont, quant à eux, fait l'objet d'une première série de contrôles de la Cour des comptes, dont la synthèse figure dans son rapport public annuel de 2016, dans un chapitre intitulé « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider ».

En 2018 et 2019, la Cour a contrôlé trois nouveaux éco-organismes³¹² et procédé à l'analyse des suites données aux recommandations formulées en 2016. Elle a constaté que les résultats des éco-organismes en matière de collecte et de traitement sont inégaux, parfois en deçà des objectifs qui leur sont assignés (I), que l'État peine encore à remplir ses missions de pilotage et de contrôle (II) et qu'au-delà d'une nécessaire clarification du rôle des institutions publiques, l'amélioration des performances environnementales suppose une implication plus grande des producteurs et des consommateurs (III).

³¹¹ Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*, rapport public thématique, La Documentation française, septembre 2011 ; « La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux », in *Rapport public annuel 2014*, La Documentation française, février 2014 ; « Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis », in *Rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

³¹² DASTRI (filiale des déchets d'activités de soins à risque infectieux des patients en auto-traitement), EcoDDS (filiale des déchets diffus spécifiques ménagers) et Éco-mobilier (filiale des déchets d'éléments d'ameublement).

Schéma n° 1 : schéma simplifié des relations entre les éco-organismes et les collectivités territoriales



Source : Cour des comptes

I - Des résultats inégaux, parfois en deçà des objectifs

Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé³¹³, à but non lucratif, créées et financées par des producteurs qui, en vertu du principe « pollueur-payeur », sont rendus responsables des déchets issus de la fin de vie des produits qu'ils ont mis sur le marché, au titre de ce qu'on appelle la responsabilité élargie du producteur (REP). Cette responsabilité s'exerce dans le cadre de filières (« filières REP ») correspondant chacune à une catégorie de déchets, que ceux-ci soient produits par les ménages ou par des professionnels.

La mise en œuvre d'une filière REP repose, dans la majorité des cas, sur des obligations législatives et réglementaires, issues pour certaines du droit européen. Cependant, il existe également des cas où les industriels s'engagent volontairement dans ce type de dispositif.

Spécificité française à l'origine, le dispositif des filières REP s'est développé à partir des années 1990 et notre pays, avec presque une vingtaine de filières aujourd'hui, est celui qui a le plus recours à ce principe de gestion des déchets.

Les éco-organismes, des acteurs de la prévention et de la gestion des déchets

Les éco-organismes ont pour vocation principale d'optimiser la gestion des déchets dont ils ont la charge, mais aussi de prévenir la production de ces déchets. Dans ce cadre, ils soutiennent, organisent et financent la prévention, la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets ainsi que des actions d'information, de communication et de recherche-développement.

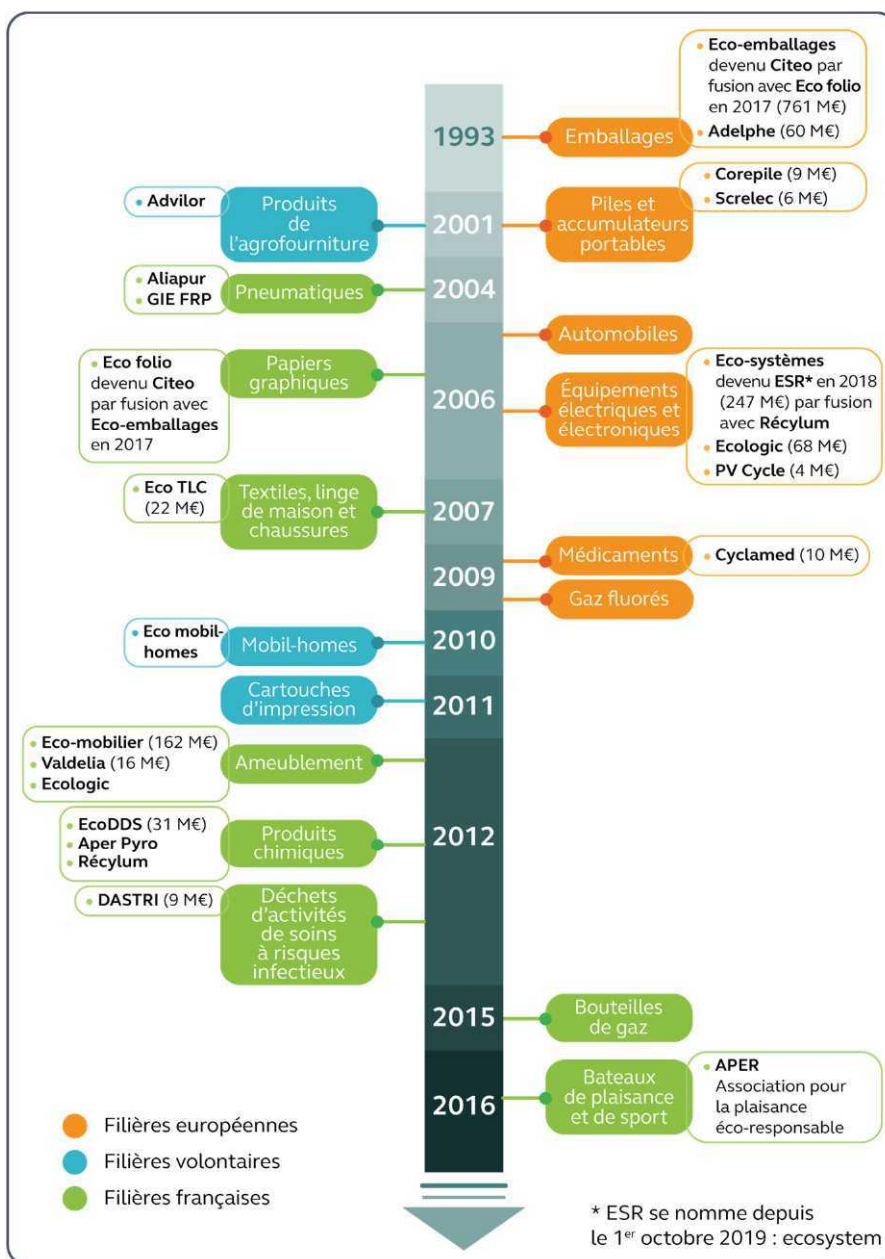
Le traitement des déchets s'inscrit dans un cadre juridique européen qui hiérarchise cinq niveaux de gestion, du plus souhaitable, la prévention (donc l'absence de déchets), au réemploi, au recyclage (consistant à réutiliser les déchets en substitution d'autres matières), à la valorisation énergétique (visant à récupérer le pouvoir calorifique du déchet par sa combustion) et enfin, à la mise en décharge.

³¹³ Ils peuvent prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées, sociétés anonymes, associations ou groupements d'intérêt économique (GIE).

Les éco-organismes sont, à l'image des filières, très divers, aussi bien par le montant de leur budget que par le nombre de salariés qu'ils emploient. Les éco-contributions, en hausse de 33 % depuis 2014, représentent en 2018 plus de 1,4 Md€, sur un total de dépenses de gestion de l'ensemble des déchets supérieur à 17 Md€ (ADEME, Déchets, chiffres-clés, 2017).

Ces contributions ont été perçues par les éco-organismes agréés relevant de neuf filières : filières emballages ménagers, papiers graphiques, textiles-linge de maison-chaussures, médicaments non utilisés, déchets d'activités de soin à risque infectieux, déchets d'éléments d'ameublement, déchets d'équipements électriques et électroniques, déchets chimiques ménagers et piles et accumulateurs portables. Dans d'autres filières, soit il n'existe pas d'éco-organisme (automobiles, gaz fluorés, bouteilles de gaz, cartouches d'impression), soit les éco-organismes sont de création trop récente pour avoir connu un démarrage opérationnel en 2018 (bateaux de plaisance ou de sport).

Schéma n° 2 : les filières REP, les éco-organismes créés et le montant des éco-contributions perçues en 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après ADEME, Panorama des filières REP, données 2017 et rapports du contrôle général économique et financier

A - Une performance environnementale délicate à apprécier

La performance environnementale des éco-organismes peut s'apprécier au regard de plusieurs critères (évolution des volumes collectés et traités, part de ces volumes au regard du gisement de déchets, résultats par rapport aux objectifs fixés...) dont l'interprétation diffère d'une filière à l'autre, en particulier pour l'évolution des volumes.

1 - Des volumes en hausse, qui représentent cependant une proportion parfois faible de certains gisements

Les volumes de déchets collectés par les éco-organismes³¹⁴ ont globalement progressé de 46 % entre 2014 et 2018, pour s'établir à près de 5,6 milliards de tonnes. Cette progression recouvre toutefois des performances variables d'une filière à l'autre : ainsi, alors que le volume de médicaments non utilisés collectés a diminué de 10 % (ce qui est en soi positif³¹⁵), celui des déchets d'ameublement à l'inverse, a été multiplié par neuf, dans le cadre de la montée en charge de la filière.

D'importantes marges de progrès demeurent au regard des gisements de déchets, c'est-à-dire de l'estimation de la quantité, par filière, de déchets produits. Ainsi, le taux de collecte séparée³¹⁶ restait inférieur à 50 % dans plusieurs filières en 2016³¹⁷ : équipements électriques et électroniques professionnels (27 %), piles et accumulateurs (44,5 %), éléments d'ameublements (42 % pour les ménages, 16 % pour les professionnels), textiles-linge de maison-chaussures (35 %) et gaz fluorés (9,7 %).

³¹⁴ Dans huit filières, ne sont pas comptabilisés les résultats de la filière papier graphique.

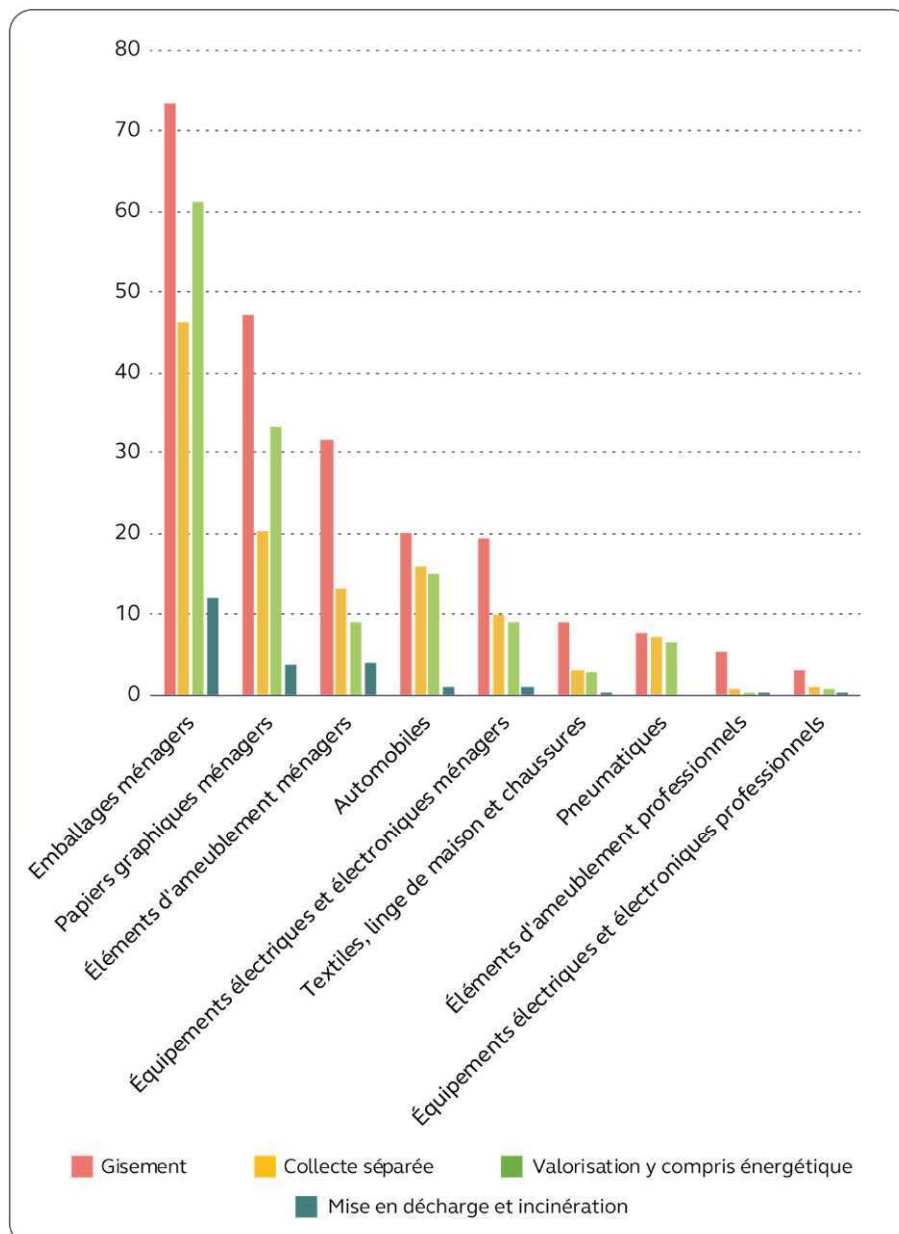
³¹⁵ Cette tendance à la baisse a plusieurs origines : une meilleure séparation, par les patients, des emballages en carton et des notices en papier d'une part, un renforcement du bon usage du médicament d'autre part.

³¹⁶ Quantités de déchets collectées séparément (soit en bacs de tri, soit en déchèteries), rapportées au gisement de déchets.

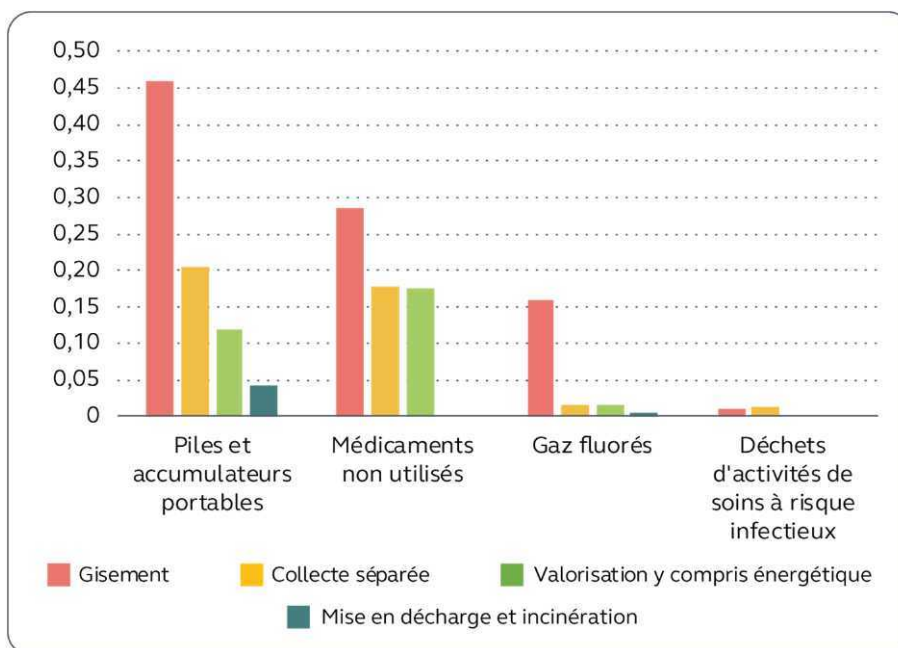
³¹⁷ *Les filières à responsabilité élargie du producteur, Mémo 2017, ADEME*, données 2016, les dernières disponibles à la date de la rédaction du présent rapport.

Graphique n° 1 : proportion de déchets collectés, valorisés et éliminés au regard du gisement, par filière, en 2016 (en kg/hab.)

Gisements de déchets supérieurs à 1 kg/hab.



Gisements de déchets inférieurs à 1 kg/hab.



Source : Cour des comptes, d'après « Les filières à responsabilité élargie du producteur », Mémo 2017, ADEME. À la date de la rédaction du présent rapport public l'année 2016 est la dernière pour laquelle des données sont disponibles sur l'ensemble des filières.

Les quantités valorisées (qui regroupent les déchets réutilisés, recyclés ou valorisés énergétiquement) peuvent être supérieures aux quantités collectées au cours de l'année lorsque des déchets collectés pendant une année ne sont valorisés que l'année suivante.

Dans de nombreuses filières, le gisement de déchets est souvent difficile à quantifier précisément, en raison notamment du caractère recyclable ou non des déchets produits, de l'évolution des technologies, des caractéristiques spécifiques et de la durée de vie des produits.

Les indicateurs calculés sur cette base doivent, de ce fait, être appréciés avec prudence. Ils demeurent certes intéressants pour établir des comparaisons annuelles sur des bases communes et mettre en perspective les progrès qui restent à accomplir, notamment au regard des objectifs fixés, mais une meilleure connaissance des gisements serait nécessaire pour piloter plus finement les filières REP.

2 - Des objectifs parfois difficiles à atteindre

En matière de collecte, certains objectifs ne sont pas atteints. Ainsi, en 2018, Eco TLC (filère textiles-linge de maison-chaussures), avec un taux de collecte de 40 %, est 10 points en dessous de son objectif. Un rapport récent des inspections concernées³¹⁸ conclut que cet écart n'est, à modèle constant, vraisemblablement pas possible à résorber.

D'autres filières stagnent, rendant difficilement atteignables les objectifs fixés. Ainsi, les objectifs de collecte ne sont pas atteints dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers (hors lampes). En 2018, le taux de collecte chez le principal éco-organisme de la filière (ESR³¹⁹) est de 51 %, donc en dessous du seuil réglementaire de 59 % fixé pour cette année-là.

Enfin, dans certaines filières, des éco-organismes se fixent des objectifs volontaristes allant au-delà des objectifs réglementaires qui leur sont assignés. Par exemple, dans la filière des piles et accumulateurs portables, alors que le taux de collecte cible européen a été fixé à 45 %³²⁰, les deux éco-organismes l'ont porté à 50 % à fin 2021. Les résultats atteints dépassent l'objectif européen et progressent régulièrement depuis 2016 (44,3 % en 2016, 45,2 % en 2017 et 46,7 % en 2018). Ils restent cependant pour l'instant en deçà de l'objectif volontariste.

Les explications de ces résultats peuvent être tantôt communes à plusieurs filières (évolution des modes de consommation et de distribution liée notamment au développement de la vente sur internet), tantôt propres à certaines d'entre elles. Ainsi, dans la filière des piles et accumulateurs portables, où la collecte s'effectue principalement dans le secteur de la grande distribution, les bonnes performances de collecte dans les supermarchés et les « *hard discounters* » sont contrebalancées par une moindre activité dans les hypermarchés.

³¹⁸ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), *Examen de scénarios pour l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC)*, mai 2019.

³¹⁹ ESR, issu de la fusion d'Eco-systèmes et de Récylum, se nomme depuis le 1^{er} octobre 2019 « ecosystem ».

³²⁰ Directive n° 2006/66/CE.

Dans le cas de la filière des DEEE (hors lampes), l'écart entre les objectifs ambitieux de collecte qu'il faut conserver, fixés au niveau européen, et les résultats constatés doit conduire l'ensemble des acteurs à envisager une nouvelle définition du taux de collecte afin de l'adapter à l'évolution technologique de la filière. En effet, actuellement la formule de calcul rapporte les quantités collectées au cours d'une année à la moyenne des mises sur le marché les trois années précédentes, ce qui ne reflète pas exactement le gisement potentiel.

La diminution du taux de collecte des lampes reflète la mutation technologique en cours dans le secteur

Le taux de collecte des lampes s'établit à 42 % en 2018 (moins deux points par rapport à 2017), très en dessous de l'objectif réglementaire de 59 %. Cette stagnation de la collecte reflète la mutation technologique du marché des lampes : les lampes à décharge et halogènes sont en train de disparaître progressivement, et d'être remplacées par les LED, qui ont une durée de vie plus longue, d'au moins 10 ans. Par conséquent, un petit nombre seulement d'entre elles a déjà atteint le statut de déchets : les LED représentent ainsi 56 % des mises sur le marché et 1,5 % des déchets, ce qui réduit le taux de collecte global des lampes.

En matière de traitement, certains éco-organismes peinent aussi à atteindre les objectifs fixés. Ainsi, dans la filière des emballages ménagers, le taux de recyclage est estimé à 70 % en 2018³²¹ (67,5 % en 2017) alors que la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement avait fixé un objectif de 75 % pour 2012.

En revanche, **en matière de valorisation des déchets collectés**, les objectifs réglementaires européens dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (taux de 55 % à 80 % des quantités collectées réutilisées ou recyclées, selon les catégories d'équipements) ont été atteints par la France en 2017 pour toutes les catégories d'équipements, ménagers et professionnels confondus. De même, en 2018, l'objectif de 95 % de valorisation est dépassé (99,6 %) dans la filière des textiles-linge de maison-chaussures. Il est vrai qu'il s'apprécie non au regard du gisement lui-même, mais au regard de la seule part qui est collectée et qui est aujourd'hui très faible.

³²¹ Source : rapport d'activité 2018 de Citeo.

B - Des améliorations à poursuivre en matière de gestion

Les éco-organismes sont financés par des contributions financières, appelées éco-contributions, que leur versent les producteurs et metteurs sur le marché avec lesquels ils sont liés par un contrat d'adhésion.

Le montant global des éco-contributions appelées chaque année est déterminé en fonction du montant prévisionnel des charges de chaque éco-organisme (coût de la gestion des déchets et obligations liées ainsi que coûts de fonctionnement). Ce mode de calcul place les éco-organismes dans une situation financière confortable.

En 2016, la Cour avait estimé que la gestion des quatorze éco-organismes qu'elle avait contrôlés était perfectible, en matière de maîtrise, d'une part, de la masse salariale, d'autre part, des provisions pour charges futures.

S'agissant des charges de personnel, les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte des observations formulées par la Cour : le ratio charges de personnel/éco-contributions, qui peut certes être légitimement différent d'une filière à l'autre, tend à diminuer et plusieurs éco-organismes, chez lesquels il était très élevé, ont fait des efforts pour le réduire.

La Cour relevait notamment qu'en 2013 les charges de personnel avaient mobilisé jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues respectivement pour Screlec³²², Récyllum³²³ et Écologic³²⁴ ; en outre, ces dépenses progressaient rapidement dans plusieurs autres éco-organismes. À fin 2018, des améliorations sont constatées. Si le ratio charges de personnel/éco-contributions reste élevé chez Screlec (16,3 %), il a été réduit chez Récyllum et Écologic.

À la faveur de la fusion de Récyllum avec Eco-systèmes pour former ESR, ce ratio a diminué de moitié pour s'établir à 4,2 % à périmètre constant. Il en est de même chez Écologic (4,9 %). Outre Screlec, seul Valdelia a un ratio supérieur à 10 % à fin 2018 (16,4 %), les autres éco-organismes contenant ce ratio entre 3 et 10 %. Chez Screlec, le ratio s'explique par un manque structurel de maîtrise des dépenses de personnel (que l'éco-organisme justifie par sa spécialisation dans les micro-flux, en entreprises et dans les écoles, qui nécessiterait une équipe proportionnellement plus importante) tandis que chez Valdelia, il s'explique d'abord par la forte croissance des effectifs liée à la montée en charge de la filière.

³²² Filière des piles et accumulateurs portables.

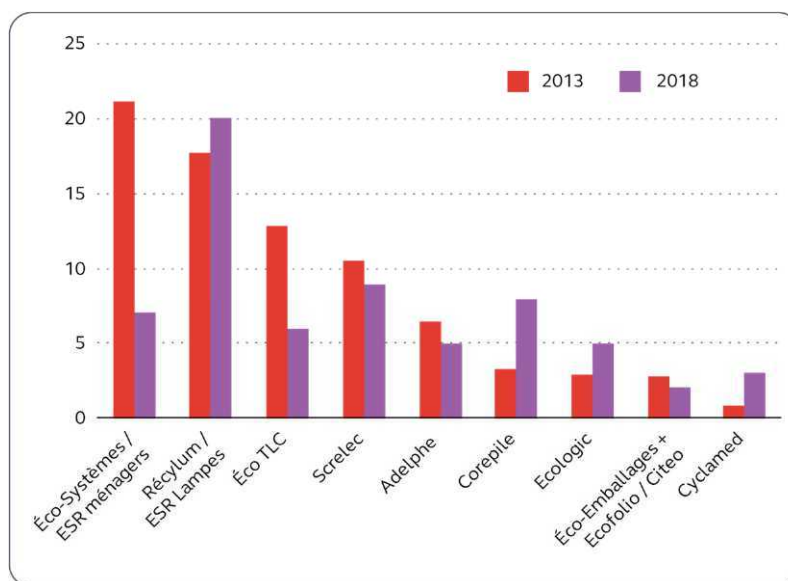
³²³ Filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (lampes).

³²⁴ Filières des déchets d'équipements électriques et électroniques et des déchets d'éléments d'ameublement.

La Cour avait également considéré comme excessif le montant de certaines provisions pour charges futures au regard des dépenses prévisionnelles des éco-organismes. Ces provisions sont déterminées chaque année par l'écart entre l'ensemble des éco-contributions perçues et l'ensemble des charges, en vue de réduire à zéro le résultat de l'exercice, conformément au caractère non lucratif des éco-organismes.

Les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte de l'observation formulée par la Cour en 2016 puisque le montant des provisions pour charges futures tend à se réduire, ce qui permet de maintenir le montant des contributions appelées auprès des producteurs, ou d'en limiter la hausse aux justes besoins estimés ; il convient en effet de rappeler que, dans les filières REP, le coût final de la collecte et du traitement des déchets pèse *in fine* sur les producteurs et les consommateurs.

Graphique n° 2 : évolution des provisions de plusieurs éco-organismes entre 2013 et 2018, exprimées en mois d'éco-contributions encaissées



Source : Cour des comptes d'après les données contenues dans les rapports annuels du contrôle général économique et financier

Il existe quatre exceptions à la tendance générale constatée : Récyllum/ESR Lampes (le montant des provisions s'explique par la durée de vie des produits à prendre en charge – cf. supra) ; Corepile et Ecologic (le niveau relativement élevé de provisions, bien que conforme au cahier des charges, n'est pas justifié par les évolutions technologiques de la filière) ainsi que Cyclamed (l'augmentation de sa provision cumulée permet pour la première fois à l'éco-organisme de se situer au-dessus du plancher, fixé à deux mois de contributions).

Ces provisions sont encadrées par des planchers et des plafonds propres au cahier des charges de chaque filière fixé réglementairement. Par exemple, le cahier des charges de la filière des emballages ménagers prévoit que les provisions pour charges futures constituées par l'éco-organisme sont comprises entre 2 et 6 mois de l'ensemble des charges. Dans la filière des éléments d'ameublement, ces provisions doivent être comprises entre 2 et 12 mois de l'ensemble des charges et, dans celle des équipements électriques et électroniques, entre 3 et 12 mois.

Or, la fixation de ces fourchettes ne prend pas suffisamment en compte les spécificités de chacune des filières ou leur degré de maturité, en particulier s'agissant des plafonds. Il serait donc souhaitable d'adapter leurs niveaux.

II - Les difficultés persistantes de l'État à remplir ses missions

En matière de régulation des filières REP, le rôle de l'État s'articule autour de trois grandes missions :

- l'organisation et l'animation des filières, à travers l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que la mise en place d'instances de dialogue ;
- la définition des objectifs des filières, par l'élaboration des cahiers des charges et l'instruction des demandes d'agrément ;
- le suivi et le contrôle des filières, par la gestion et l'analyse des données relatives aux produits mis sur le marché et aux déchets collectés et traités ainsi que par l'exercice du pouvoir de sanction.

La Cour constate que les changements opérés dans la gouvernance des filières n'ont pas produit les améliorations attendues, que les cahiers des charges applicables aux éco-organismes mériteraient d'être recentrés sur des objectifs de résultats et qu'en contrepartie de cette responsabilisation des producteurs, un contrôle effectif de l'activité des éco-organismes doit être mis en place.

A - Rationaliser la gouvernance

En matière de gouvernance des filières REP, la Cour avait constaté en 2016 que l'association de toutes les parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de collecte et de traitement des déchets, acteurs de l'économie

sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement) avait conduit à la création de nombreuses instances de concertation, dont le nombre même nuisait à l'efficacité du dialogue.

Un nouvel organe de concertation a été créé depuis : la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs (CFREP)³²⁵. Cette commission a certes remplacé l'ancienne commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF) et les commissions consultatives d'agrément (CCA). Toutefois, dans la mesure où la CFREP comprend une formation commune à l'ensemble des filières, mais aussi treize formations spécifiques, dites « formations de filière », il ne s'agit que d'une simplification de façade, le nombre d'instances à réunir n'ayant pas été réduit. Cette évolution n'a permis ni de clarifier les rôles respectifs de chaque acteur, ni d'améliorer la qualité du dialogue entre eux. Une réelle rationalisation s'impose.

La feuille de route du Gouvernement pour l'économie circulaire³²⁶ prévoit de « *simplifier les instances de gouvernance des filières REP en remplaçant les commissions spécifiques à chacune des filières par une unique commission garante de l'intérêt général ayant une composition restreinte rassemblant cinq collèges équilibrés (metteurs sur le marché, opérateurs de gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, collectivités locales, société civile et État)* ». La Cour considère toutefois que ce dispositif, à supposer qu'il se concrétise, ne serait pas suffisant pour répondre à la complexité actuellement constatée.

Il semble utile que les parties prenantes se réunissent aux moments clefs de la vie des filières (notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges). Il convient donc d'améliorer l'organisation des débats et le recueil des contributions : l'exigence de propositions écrites et motivées par les différentes parties prenantes ou le recours accru à la consultation électronique, notamment pour l'élaboration des cahiers des charges, y contribueraient.

³²⁵ Par le décret n° 2015-1826 du 30 décembre 2015 relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs (CFREP), codifié à l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement.

³²⁶ Présentée par le Premier ministre le 23 avril 2018.

B - Simplifier le contenu des cahiers des charges

Les éco-organismes sont agréés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelable, sous réserve de capacités techniques et financières suffisantes pour répondre aux exigences d'un cahier des charges établi par filière et fixé par arrêté interministériel.

1 - Améliorer l'élaboration des cahiers des charges et l'instruction des demandes d'agrément

L'élaboration d'un cahier des charges obéit à un long processus : entre le début de la concertation de tous les acteurs concernés et la publication du cahier des charges, il s'écoule en général 10 à 12 mois.

Les délais de concertation sont tels qu'ils raccourcissent le délai d'instruction proprement dite de la demande d'agrément, privant alors les services de l'État de toute marge de sécurité en cas de problème. Il est déjà arrivé à deux reprises que des renouvellements d'agrément interviennent plusieurs mois après la fin de l'agrément précédent, créant des situations de vide juridique dommageables au fonctionnement des filières. Cette situation a même conduit à la suspension de la collecte dans celle des produits chimiques.

La Cour a néanmoins constaté des progrès dans l'examen des demandes d'agrément : des outils sont mis en œuvre dans la plupart des filières (élaboration de comptes rendus d'audit détaillés et validés par tous les participants ; mise au point de grilles d'évaluation portant, d'une part, sur la recevabilité des demandes d'agrément et, d'autre part, sur l'ensemble des points du cahier des charges). Ils permettent de garantir une analyse objective des demandes et la traçabilité de leur examen.

Pour répondre aux inconvénients liés à la durée du processus d'agrément, l'idée de délivrer des agréments aux éco-organismes pour une durée illimitée a été avancée. La Cour n'y est pas favorable. Elle recommande en revanche de différencier la durée de l'agrément en fonction du degré de maturité des filières, notamment tant que les sanctions en cas de non-respect des obligations sont insuffisantes (cf. *infra*).

2 - Passer de multiples obligations de moyens à quelques obligations de résultats

À chaque période d'agrément, les cahiers des charges applicables aux filières REP se sont alourdis de nouvelles obligations de moyens, au risque de peser sur les coûts de gestion des filières. Par exemple, le cahier des charges de la filière des emballages ménagers est passé de 17 pages en 2005 à une soixantaine de pages en 2011 et à plus de 100 pages en 2019. Si cet allongement est en partie lié à des évolutions souhaitables de la filière (éco-conception, études relatives à la gestion des déchets d'emballages ménagers ou meilleure sensibilisation du public), il résulte également de nouvelles obligations de moyens parfois superflues. Ainsi, le chapitre consacré aux relations de l'éco-organisme avec la formation de filière des emballages ménagers de la commission des filières REP est redondant avec les textes la régissant. De même, s'il est légitime qu'un cahier des charges prévoit des contrôles des déclarations faites par les adhérents d'un éco-organisme, la définition des modalités de mise en œuvre pourrait relever de sa responsabilité sans figurer précisément dans le cahier des charges.

Ces objectifs multiples et non hiérarchisés sont assortis d'un nombre d'indicateurs à produire dont l'utilité n'est pas toujours avérée. Cette multiplicité des obligations de moyens peut nuire à l'atteinte des objectifs principaux en termes de collecte, tri et recyclage. Simplifier le contenu des cahiers des charges, en donnant aux éco-organismes un nombre réduit d'objectifs de résultats à atteindre et moins d'obligations de moyens permettrait de mieux responsabiliser les éco-organismes et les producteurs qu'ils représentent.

C - Renforcer le pilotage et le contrôle

La responsabilisation accrue des éco-organismes et de leurs adhérents implique des progrès à la fois dans le pilotage des filières REP et la mise en œuvre de sanctions réellement efficaces et dissuasives.

1 - Améliorer le pilotage des filières à responsabilité élargie du producteur

Les compétences en matière de pilotage des filières à responsabilité élargie du producteur sont aujourd'hui principalement réparties entre le ministère de la transition écologique et solidaire et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le ministère définit les objectifs des filières REP, prépare les cahiers des charges, assure le suivi des filières et a vocation à jouer un rôle opérationnel en matière de sanctions (cf. *infra*). L'ADEME se concentre sur le recueil, le traitement et l'analyse de données ; elle a vocation à appuyer le ministère aux principales étapes de la vie des filières REP.

Mais l'un comme l'autre peinent à remplir correctement l'ensemble de leurs missions. Par exemple, l'établissement des rapports sur les données annuelles des différentes filières est délégué par l'ADEME à des prestataires externes et l'Agence concourt insuffisamment à l'analyse des performances ainsi qu'aux réflexions prospectives sur les filières REP.

Une récente directive européenne³²⁷ offre l'opportunité d'améliorer le pilotage des filières REP, en demandant à chaque État de « désigner une autorité indépendante des intérêts privés ou de confier à une autorité publique la supervision et le contrôle du système ». Elle prévoit également que les filières REP couvrent les coûts d'information des détenteurs de déchets et de collecte de données. Bien que ces moyens supplémentaires puissent donc désormais être financés en partie par les éco-organismes, la Cour insiste pour que, dans un contexte général de hausse des coûts des filières REP, le coût de la régulation soit maîtrisé.

De plus, la supervision et le contrôle des filières REP nécessitent de disposer de données objectives et récentes : ce n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, bien que le nombre de filières disposant d'un registre des producteurs³²⁸ (tenu par l'ADEME) augmente régulièrement³²⁹, répondant ainsi à une recommandation formulée par la Cour en 2016, des progrès sont encore attendus. Une autre difficulté réside dans la gestion fréquente, par les éco-organismes eux-mêmes, des données techniques et économiques, au risque de voir certains de leurs adhérents refuser de partager ces informations dans un contexte concurrentiel.

³²⁷ Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98 (UE) relative aux déchets.

³²⁸ Ces registres ont plusieurs objectifs : référencer les producteurs ; centraliser les données concernant les quantités de produits mis sur le marché, et de déchets collectés et traités par les producteurs ; diffuser les informations nécessaires au suivi de la filière et à son contrôle par les pouvoirs publics ; permettre la réalisation de rapports annuels sur le fonctionnement d'une filière.

³²⁹ Les filières qui disposent aujourd'hui d'un registre sont celles des emballages ménagers, papiers graphiques, équipements électriques et électroniques, meubles, véhicules hors d'usage, pneus, piles et accumulateurs.

Toute nouvelle organisation devra, d'une part, garantir aux entreprises le respect du secret des affaires en matière de partage des données collectées et, d'autre part, à la fois permettre d'accélérer la collecte des données, d'améliorer leur exploitation et d'en consolider plus rapidement les résultats.

2 - Renforcer les mécanismes de sanctions

En 2016, la Cour constatait que le dispositif de sanctions à l'égard des éco-organismes qui ne remplissent pas leurs obligations était peu dissuasif et qu'il n'avait de surcroît jamais été mis en œuvre. Le mécanisme de sanction demeure peu dissuasif, puisque le montant maximal de l'amende encourue s'élève à 30 000 €, ce qui est faible pour des organismes dotés de budgets de plusieurs dizaines ou centaines de millions d'euros.

Par ailleurs, la suspension et le retrait de l'agrément sont peu crédibles dans les filières où un seul éco-organisme est agréé, puisque cela désorganiserait le fonctionnement de la filière. Même dans le cas où la mise en œuvre de ces sanctions serait sans conséquence sur le fonctionnement d'une filière, le ministère de la transition écologique et solidaire n'y a pas encore eu recours. C'est le cas par exemple dans la filière des emballages ménagers où un nouvel éco-organisme, Léko, a été agréé par arrêté du 5 mai 2017 pour la période 2018-2022. Bien que n'ayant mené aucune activité depuis lors, il n'a pas fait l'objet des sanctions prévues par les textes.

L'État doit également exercer son pouvoir de sanction envers des producteurs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations dans le cadre de leur responsabilité élargie, que l'on qualifie de « passagers clandestins ». Non adhérents à un éco-organisme, ceux-ci ne mettent pas pour autant en place de système individuel pour prendre en charge les déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché.

Le dispositif actuel³³⁰ est inopérant et d'ailleurs peu mis en œuvre. Un des principaux obstacles réside dans la difficulté à dresser concrètement un procès-verbal de constat des quantités mises en marché, que l'administration, en l'absence de déclarations du producteur, a du mal à connaître. De surcroît, les services de l'État n'ont pas dégagé de moyens suffisants pour traiter les signalements reçus.

³³⁰ Les pénalités encourues s'élèvent, par unité ou tonne de produit concerné, à 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale.

Il convient donc de simplifier la procédure et l'assiette des sanctions, d'une part en ayant davantage recours aux rappels à la réglementation, qui pourraient faciliter l'adhésion en faisant l'économie d'une longue procédure, d'autre part en définissant des sanctions financières significatives, assises par exemple sur le chiffre d'affaires de l'éco-organisme ou du producteur contrevenant, selon les cas.

III - La nécessité d'impliquer davantage les producteurs et les consommateurs

L'un des objectifs principaux des filières REP est de détourner des ordures ménagères résiduelles le plus de déchets possible, afin d'en développer le réemploi, la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique. Cet objectif est aujourd'hui loin d'être atteint : environ 40 % des déchets résiduels actuellement collectés par le service public de gestion des déchets relèvent en réalité d'une filière de responsabilité élargie du producteur³³¹. De nouvelles mesures doivent donc être envisagées.

A - Conforter les obligations des producteurs

Au vu des constats sur les performances environnementales des éco-organismes, la Cour considère qu'il est nécessaire de renforcer le principe « pollueur-payeur » dans le but d'améliorer l'écoconception des produits et de développer de nouveaux canaux de collecte séparée.

L'écoconception consiste, dès le stade de la fabrication du produit, à en limiter les impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie. Une des voies d'amélioration passe par l'éco-modulation des contributions financières versées par les producteurs aux éco-organismes, c'est-à-dire la modulation de ces contributions en fonction de critères de performance environnementale (système de « bonus-malus » progressivement mis en place dans une majorité de filières REP) afin de rendre le levier de financement plus incitatif qu'il ne l'est aujourd'hui.

³³¹ Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire présenté au conseil des ministres le 10 juillet 2019.

D'autres leviers portent, d'une part, sur les informations que les producteurs doivent porter à la connaissance des consommateurs (caractéristiques environnementales des produits, en particulier leur caractère réparable ou recyclable, présence de substances recyclées ou de substances dangereuses) et, d'autre part, sur la possibilité offerte au consommateur d'opter pour l'utilisation de pièces de rechange issues de l'économie circulaire.

Afin d'augmenter les volumes de déchets collectés séparément, deux orientations doivent être suivies : la reprise des produits usagés ou inutiles sans obligation d'achat et la généralisation³³² de la reprise sans frais des produits usagés pour toute vente d'un produit neuf. Le développement de ces nouveaux canaux de collecte doit s'appliquer à toutes les formes de distribution.

La plupart de ces orientations figurent aujourd'hui dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire³³³. Celui-ci prévoit notamment de renforcer l'éco-modulation par des primes ou pénalités supérieures au montant de la contribution financière nécessaire à la gestion des déchets, d'offrir au consommateur la possibilité d'avoir recours à des pièces de rechange issues de l'économie circulaire et de mieux l'informer sur les qualités environnementales des produits qu'il achète.

Des défis majeurs doivent de surcroît être relevés pour intégrer, dès la conception du produit, sa fin de vie afin de pouvoir en tirer le meilleur parti, ou pour rechercher de nouveaux exutoires aux matières issues du traitement des déchets.

B - Aider les consommateurs à faire les bons gestes de tri

La nature des produits relevant d'une filière REP ainsi que les gestes de tri correspondants demeurent encore méconnus d'une grande partie de la population. Améliorer l'information donnée au citoyen-consommateur est donc un enjeu majeur. Mais les messages de tri diffusés aux consommateurs sur les objets manufacturés et les emballages restent source de confusion.

³³² Elle existe déjà pour les équipements électriques et électroniques et pour la literie.

³³³ À la date d'adoption du présent rapport, ce projet de loi qui avait été approuvé par la commission mixte paritaire et adopté par l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020, dans l'attente d'une adoption définitive par le Sénat le 30 janvier 2020.

Schéma n° 3 : les différents messages présents sur les produits en matière de tri et de recyclage

Le « Point vert » signifie que le metteur en marché s'est acquitté de l'éco-contribution. Il ne signifie pas que les produits sont recyclables.

Le « Triman » indique que le produit ou l'emballage ne doit pas être jeté dans la poubelle des ordures ménagères mais doit être trié ou rapporté dans un point de collecte pour être recyclé.

L'« anneau de Möbius » précise que le produit ou l'emballage est recyclable.

PENSEZ AU TRI ! ENSEMBLE RÉDUISONS L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES EMBALLAGES

BARQUETTE ET FILM PLASTIQUE À JETER

ÉTUI CARTON À RECYCLER

CONSIGNE POUVANT VARIER LOCALEMENT > WWW.CONSIGNESDETRI.FR

L'« Info-tri » indique au consommateur que faire concrètement de ses déchets.

Source : Cour des comptes d'après le site internet et des publications de l'ADEME

Face à ce constat, la Cour avait recommandé en 2016 de « poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ».

La feuille de route gouvernementale pour une économie circulaire d'avril 2018 apporte plusieurs réponses en voulant « rendre obligatoire à compter de 2021 l'apposition réglementaire du Triman sur les emballages et les produits destinés aux ménages relevant des filières REP » et en l'accompagnant « d'une information sur la nature du geste de tri ou d'apport des différents éléments constituant l'emballage et du produit ». Elle envisage *a contrario* d'interdire « l'apposition sur les produits et les emballages de pictogrammes et logos tels que le « Point vert » qui entraînent une confusion auprès des citoyens quant au geste de tri qu'ils doivent effectuer ou quant à la recyclabilité des matériaux ». La plupart de ces mesures sont traduites dans le projet de loi relatif à la lutte contre le

gaspillage et à l'économie circulaire. La Cour fait observer, s'agissant du Triman, que le grand public, auquel il n'est pas immédiatement utile, ne se l'est que faiblement approprié³³⁴, même s'il permet d'identifier tous les produits relevant d'une filière REP.

L'obligation d'apposer, directement sur les produits ou leurs emballages, une information simple sur le geste de tri, est un moyen plus efficace de lutte contre les erreurs de tri. Mais rendre cette « info-tri » obligatoire par la loi risque de ne pas suffire : les éco-organismes doivent donc communiquer sur la présence de cette consigne afin que le consommateur dispose de toute l'information utile en lecture directe.

Les campagnes nationales de communication financées par les éco-organismes (3,5 M€ en 2018) pourraient être utilisées dans ce but. Ainsi, alors même que l'objectif de la campagne de 2018³³⁵ était de montrer l'intérêt du recyclage, de promouvoir ses bénéfices environnementaux et socio-économiques et d'inciter chacun à en devenir acteur, le consommateur soucieux de bien trier ses déchets et de les apporter au bon endroit n'y trouvait aucune réponse concrète. De surcroît, si le message de sensibilisation sur l'importance du recyclage a été bien compris, une difficulté subsiste pour faire évoluer les comportements, en particulier dans la tranche d'âge des 25-49 ans, pourtant cœur de cible de l'opération menée. Ces campagnes nationales de communication, couplées avec une information déclinée localement par les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés, devraient donc contenir des messages plus concrets et viser davantage les publics les moins disposés au geste de tri.

Cet effort d'information apparaît particulièrement nécessaire pour les emballages contenant du plastique. Jusqu'à présent, seuls certains de ces emballages étaient recyclables et devaient par conséquent être triés. Les consignes figurant sur les autres emballages plastiques invitent donc les consommateurs à les jeter avec les ordures ménagères résiduelles. Or, la possibilité de jeter tous les emballages contenant du plastique dans le bac de tri dédié s'étend progressivement : ainsi, depuis la fin de 2019, 30 % des ménages peuvent, grâce à l'adaptation et à la modernisation des centres de tri auxquels ils sont rattachés, mettre tous les emballages en plastique dans le bac de tri. En attendant que cette consigne de tri puisse être étendue à la totalité de la population, l'information figurant sur les emballages reste de

³³⁴ Un des principaux enseignements d'une étude réalisée pour le compte de l'ADEME sur le déploiement du Triman est « *une grande méconnaissance de la signalétique et de sa signification, et ce quelle que soit la filière* » (Moringa et Philigea, « *Enquête relative au déploiement de la signalétique de tri Triman sur les produits* », août 2016, 38 p.).

³³⁵ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ensemblerecyclons/>.

nature à perturber le geste de tri et doit être adaptée localement, en parallèle de l'harmonisation des couleurs des contenants ou couvercles des poubelles (à échéance fin 2022) et de la mise à jour des consignes de tri par les collectivités territoriales (dans le cadre de leur rôle pédagogique vis-à-vis des consommateurs) sur tous les supports (contenants de collecte, signalétiques et moyens d'information).

Cette mise à jour est facilitée par la mise en œuvre d'une recommandation formulée par la Cour en 2016 tendant à subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités territoriales à la mise à jour des consignes de tri : ainsi, le cahier des charges 2018-2022 de la filière emballages ménagers conditionne désormais l'augmentation des soutiens financiers sur les tonnes de plastique versés par l'éco-organisme à la mise à jour des consignes de tri dans le cadre de leur extension à tous les emballages en plastique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les éco-organismes, devenus des acteurs à part entière de la politique publique de gestion des déchets, ont des résultats inégaux, pas toujours à la hauteur des objectifs environnementaux qui leur sont assignés. Car, si les volumes collectés et traités ont augmenté, ils représentent une part encore faible des déchets produits. En revanche, les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte des observations formulées par la Cour en 2016 dans leur gestion. De même, en matière de communication, plusieurs recommandations de la Cour ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

Pour l'avenir et afin d'améliorer les performances des filières à responsabilité élargie du producteur, la Cour sera attentive à la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Elle formule deux recommandations à l'État et aux éco-organismes en vue d'améliorer, d'une part, la connaissance des gisements de déchets et, d'autre part, le geste de tri des consommateurs :

- 1. afin de fiabiliser les indicateurs fondés sur les gisements de déchets et d'améliorer le pilotage des filières REP, réaliser plus régulièrement des études de gisements ;*
- 2. développer, à la faveur des campagnes de communication, au niveau adapté, national ou local, des messages opérationnels incitant concrètement aux bons gestes de tri.*

La Cour formule des recommandations à l'État pour l'aider à mieux remplir ses missions de pilotage et de contrôle des filières à responsabilité élargie du producteur :

- 3. différencier la durée de l'agrément des éco-organismes et, au besoin, en envisager l'allongement, en fonction de la maturité des filières ;*
- 4. simplifier le contenu des cahiers des charges des éco-organismes et les assortir d'objectifs de résultats ;*
- 5. simplifier la procédure et l'assiette des sanctions envers les éco-organismes et les producteurs ne remplissant pas leurs obligations dans le cadre de leur responsabilité élargie, et les mettre en œuvre.*

Réponses

Réponse de la ministre de la transition écologique et solidaire	438
Réponse du ministre de l'économie et des finances	439
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	440
Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	441
Réponse du directeur général de Citeo	443
Réponse du président d'Écologic France.....	446
Réponse du directeur général de ScrElec.....	450
Réponse du président du conseil d'administration d'Eco TLC.....	452

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Président d'ESR
Directeur général de LÉKO

Destinataire n'ayant pas répondu

Président exécutif de Valdélia

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Cette attention de la Cour au dispositif de Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) souligne l'enjeu qu'il représente pour l'économie circulaire. La volonté du ministère de la transition écologique et solidaire est de s'appuyer sur les filières à REP pour développer l'éco-conception des produits et améliorer la gestion des déchets grâce à cette activité économique qui représente 8 800 entreprises, 108 000 emplois directs et 19,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Les dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire préparé par le Gouvernement permettront d'améliorer significativement la prévention et la gestion des déchets en cohérence avec les recommandations de la Cour. Elles prévoient notamment une refonte du cadre législatif applicable aux filières REP avec un renforcement des obligations des producteurs et de la régulation des éco-organismes. Elles visent également à améliorer la qualité de l'information des consommateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et sur les modalités de tri des déchets.

Concernant les performances des filières à REP, je partage les constatations générales de la Cour des comptes sur l'état actuel de performances des filières à REP et de leurs éco-organismes en matière de collecte et de traitement des déchets et sur la nécessité d'améliorer leurs performances par rapport aux objectifs fixés.

La Cour indique que « dans les filières REP, le coût final de la collecte et du traitement des déchets pèse in fine sur les producteurs et les consommateurs » et fait état d'un « contexte général de hausse des coûts des filières REP ». Il me paraît nécessaire de souligner que le coût de gestion de la fin de vie d'un produit est l'une des composantes de son prix de vente et que la question de son intégration dans ce prix dépend de l'éco-conception du produit. Or, l'incitation à l'éco-conception se traduit in fine par une baisse du coût de gestion des déchets qui est bénéfique pour le consommateur et pour l'environnement³³⁶.

Concernant l'amélioration du pilotage et du contrôle des filières à REP, je partage également l'appréciation de la Cour des comptes sur la nécessité d'améliorer le pilotage et le contrôle des filières à REP, ainsi que ses recommandations visant à simplifier le contenu des cahiers des charges

³³⁶ Par exemple, le poids moyen des bouteilles en plastique a diminué de 40 % au cours des 25 dernières années.

des éco-organismes, de les assortir d'objectifs de résultats plus recentrés et de renforcer le dispositif de sanctions.

La simplification des cahiers des charges des éco-organismes et l'amélioration des performances des filières à REP en matière d'éco-conception et de gestion des déchets ne pourront être menées à bien que si les sanctions et les moyens dédiés à leur mise en œuvre sont préalablement renforcés.

Je prends bonne note de la recommandation de la Cour qui vise à différencier la durée de l'agrément des éco-organismes en fonction du degré de maturité des filières à REP.

Enfin, en ce qui concerne les deux recommandations de la Cour des comptes, adressées également aux éco-organismes, visant à réaliser plus fréquemment des études de gisements des déchets pour améliorer le pilotage des filières à REP et à développer des campagnes de communication plus adaptées sur le geste de tri, je les partage également.

Pour mettre en place un véritable suivi des filières à REP, assurer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible, et mieux coordonner la réalisation périodique d'études de gisements pour chaque filière, le ministère de la transition écologique et solidaire souhaite s'appuyer sur l'Ademe pour qu'un pôle de suivi et de contrôles dédié y soit créé et affecté des moyens nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le document que vous m'avez transmis fait suite à une première synthèse du contrôle des éco-organismes figurant dans le rapport public annuel de 2016, dont il analyse les suites données à ses recommandations, complété par le contrôle de trois nouveaux éco-organismes en 2018 et 2019.

Au cas particulier, la Cour souligne l'importance de renforcer la responsabilisation des éco-organismes. Plutôt qu'une multiplicité d'objectifs de moyens, elle propose à cet effet de privilégier des objectifs de résultats dont le respect devra être suivi et être assorti de sanctions crédibles.

Elle relève également l'intérêt de plusieurs mesures comme le renforcement de la modulation des éco-contributions en fonction de critères de performance environnementale, les nouvelles possibilités d'affichage environnemental pour mieux informer le consommateur sur les produits qu'il décide d'acheter, l'élargissement des modalités de reprise

de déchets chez les distributeurs pour les produits soumis à responsabilité élargie du producteur, ou encore le meilleur accès aux pièces détachées issues de l'économie circulaire et meilleure information des consommateurs sur le geste de tri.

Après avoir publié la feuille de route pour l'économie circulaire, le Gouvernement a soumis au Parlement le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire, en cours d'examen, qui comporte des mesures sur ces différents points, qui contribueront à accélérer l'atteinte de ces objectifs.

S'agissant plus particulièrement de la recommandation relative à la différenciation et à l'allongement éventuel de la durée d'agrément en fonction de la maturité des filières, cette question devra être examinée au regard du cadre législatif qui résultera des débats parlementaires.

En tout état de cause, des rendez-vous périodiques devront être prévus pour réviser les modalités de soutien mis en œuvre par les éco-organismes, afin de tenir compte des évolutions constatées, en particulier en termes de performances, comme cela est actuellement prévu notamment à l'occasion du renouvellement des agréments.

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

J'ai pris bonne note du contenu et des recommandations que la Cour formule dans ce rapport.

Il n'appelle pas d'observations de ma part. Je puis souligner que les travaux parlementaires en cours sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoient, sous réserve du texte qui sera voté par la représentation nationale, de refondre le principe de responsabilité élargie des producteurs, ainsi que de rénover et renforcer le cadre juridique applicable aux éco-organismes.

Le texte visera aussi à déployer les énergies en faveur de l'économie circulaire, dont les collectivités territoriales sont des acteurs incontournables en tant que responsables du service public de gestion des déchets.

La Cour confirme que la performance des filières REP doit être poursuivie. C'est le sens des actions engagées dans le prolongement de la feuille de route relative à l'économie circulaire, rendue publique par le Gouvernement au printemps l'an dernier, dont la très grande majorité des mesures ont été concrétisées et que le projet de loi précité viendra conforter et développer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE**

Le principe de la REP a été effectivement déployé de façon importante en France et le projet de loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit à la fois la couverture de nouvelles catégories de produits ainsi que l'extension du champ de responsabilité des metteurs en marché notamment vers plus de prévention.

Face aux enjeux que représentent ces domaines d'activité, le pilotage et la décision politique concernant ces filières doit être mieux éclairé et circonstancié.

À ce titre je ne peux donc qu'abonder dans le sens des cinq recommandations que vous formulez à l'issue de vos travaux.

En tout premier lieu, il est effectivement nécessaire de disposer d'indicateurs plus précis que ceux disponibles actuellement pour le suivi et l'observation des filières, que ce soit par exemple sur les mises en marché, les gisements de déchets mais aussi sur les équilibres économiques. L'obtention de ces données passe notamment par la réalisation d'études et de travaux spécifiques. L'impartialité des résultats de ceux-ci ne peut être garantie que s'ils sont menés sous l'égide des pouvoirs publics et c'est pour cela que l'Ademe s'est vu confier un certain nombre de missions dans ce domaine. Comme vous l'indiquez très justement dans le rapport, ces travaux nécessiteraient des moyens bien plus conséquents que ceux qui y sont actuellement consacrés par l'État. Toutefois, comme vous le signalez dans le rapport, les évolutions récentes de la réglementation européenne permettent désormais de faire financer les coûts de ces travaux par les obligés des filières REP. Si cette disposition permet de fournir les moyens financiers nécessaires à ces missions, la mise en place des moyens humains, qu'il serait envisagé de positionner à l'Ademe, se heurte aux contraintes de diminution d'effectifs qui pèsent sur la fonction publique.

La pleine efficacité des dispositifs ainsi mis en place nécessite leur bonne appropriation par les consommateurs. Cela passe nécessairement par des campagnes de communication et de sensibilisation adaptées. Ainsi, en ce qui concerne les emballages ménagers, des campagnes de communication sur le geste de tri pourront être menées afin de renforcer celui-ci dès que la finalisation de l'extension des consignes de tri à tous les emballages et que l'harmonisation des recommandations de tri sur l'ensemble du territoire seront achevées. J'en profite pour réagir sur votre remarque concernant la mauvaise connaissance actuelle du Tri-man par les consommateurs. Il avait décidé par le Gouvernement qu'aucune campagne de communication sur ce logo ne devait être menée tant qu'il n'était pas largement diffusé sur le territoire national. Maintenant qu'il est en cours de généralisation sur l'ensemble des produits soumis à REP, et qu'il est donc ainsi mieux connu des Français, une communication autour de ce logo aurait tous les effets attendus à la fois d'un marquage harmonisé et d'une campagne de communication nationale trans-filière.

En ce qui concerne votre proposition de moduler les durées des agréments en fonction des filières, cette possibilité existe déjà aujourd'hui dans la réglementation puisque que la durée maximale est aujourd'hui de six ans et que des agréments plus courts sont parfois délivrés. Une meilleure lisibilité des filières pour les acteurs pourrait effectivement passer soit par rallongement de cette durée de six ans soit par une révision partielle au bout de six années du cahier des charges d'agrément sur certaines parties spécifiques. Les modalités d'association et de consultation des parties prenantes à ces travaux pourraient également être revues, afin d'apporter à la fois plus de transparence sur la nature des contributions des différents acteurs, mais également plus de fluidité dans les validations.

Cette mesure pourrait être en phase avec votre 4^{ème} recommandation qui porte sur une simplification des cahiers des charges. Cette démarche serait pleinement en phase avec les recommandations de Monsieur Jacques Vernier dans son rapport sur les REP où il propose d'aller vers plus d'obligation de résultats sans indiquer dans les agréments les moyens à mettre en place pour y parvenir.

Une telle responsabilisation des metteurs en marché nécessite toutefois qu'un dispositif de sanction adapté soit mis en place : je rejoins en cela votre 5^{ème} recommandation. Toutefois le bon fonctionnement d'un tel dispositif est à remettre en lien avec la nécessaire maîtrise du contrôle de ces filières par les pouvoirs publics et de pouvoir y consacrer les moyens adaptés.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE CITEO

Le taux de recyclage des emballages ménagers est estimé en 2018 à 70 %, en progression par rapport au taux de recyclage révisé de 2017 (67,5 %). L'objectif de 75 % devrait être atteint d'ici la fin de l'agrément actuel 2017-2022, notamment grâce à la généralisation de l'extension des consignes de tri à tous les emballages sur l'ensemble du territoire.

Concernant la partie des emballages en plastique à ce jour non recyclables, Citeo développe un important programme d'innovation. Dans le cadre de ses investissements en recherche et développement, Citeo soutient et finance 30 projets relatifs à l'écoconception et au recyclage, ce qui représente 7,5 millions d'euros d'engagements. L'ambition est de pouvoir les déployer industriellement d'ici trois ans.

Les bouteilles et flacons représentent 50 % des emballages en plastique, sont totalement recyclables et disposent de filières de recyclage performantes. 25 % des emballages en plastique sont constitués de pots, barquettes, films et sachets en plastique triés par les habitants dans les villes où l'extension est en place. Ces emballages sont recyclables et nécessitent la consolidation de leur filière de recyclage. Enfin, 25 % des emballages en plastique sont encore valorisés en énergie dans des unités d'incinérations des déchets car ils n'ont pas encore de solutions de recyclage. Il s'agit pour l'essentiel d'emballages souples complexes qui associent plusieurs résines ou un mélange de résine et d'aluminium. Plusieurs projets de recherche de nouvelles solutions de recyclage, de nouveaux débouchés, de réemploi et d'éco-conception ont été lancés par Citeo depuis le début de cet agrément pour atteindre l'objectif de 100 % d'emballages réemployables ou recyclables mis sur le marché. Le recyclage des emballages ménagers est effectué à 99 % en France et en Europe.

Depuis 1992 et la mise en place de la responsabilité élargie du producteur (REP) pour la filière des emballages ménagers, le taux de recyclage des emballages est passé de 18 % à 70 %. Cette performance a été atteinte grâce à la mobilisation des consommateurs : 88 % des Français trient maintenant leurs emballages.

Le tri est ainsi devenu le premier geste citoyen des Français. Depuis 2012, pour simplifier le geste de tri, Citeo et les metteurs en marché aident les consommateurs en indiquant sur les emballages les consignes de tri. Chaque année, plus de 40 milliards d'emballages portent une consigne de tri pour le recyclage.

Ce marquage, appelé « Info-tri », précise que la consigne peut varier localement et renvoie vers le site Internet www.consignesdetri.fr.



Figure 1 : Exemples de la charte « Info-tri » mis à disposition des marques pour informer les consommateurs de la consigne de tri de leurs emballages, avec la mention « consignes pouvant varier localement » et le renvoi vers consignesdetri.fr

Le site internet consignesdetri.fr et son application mobile « Le Guide du tri » (disponibles sur iOS et Android) délivrent aux Français une consigne complémentaire au marquage « Info-tri » sur les emballages. En effet, grâce à la géolocalisation de l'utilisateur, la consigne de tri est complète : elle indique pour chaque élément d'emballage d'un produit recherché la couleur du bac ou du conteneur dans lequel déposer l'emballage ou jeter son déchet ainsi que des astuces pour mieux trier.

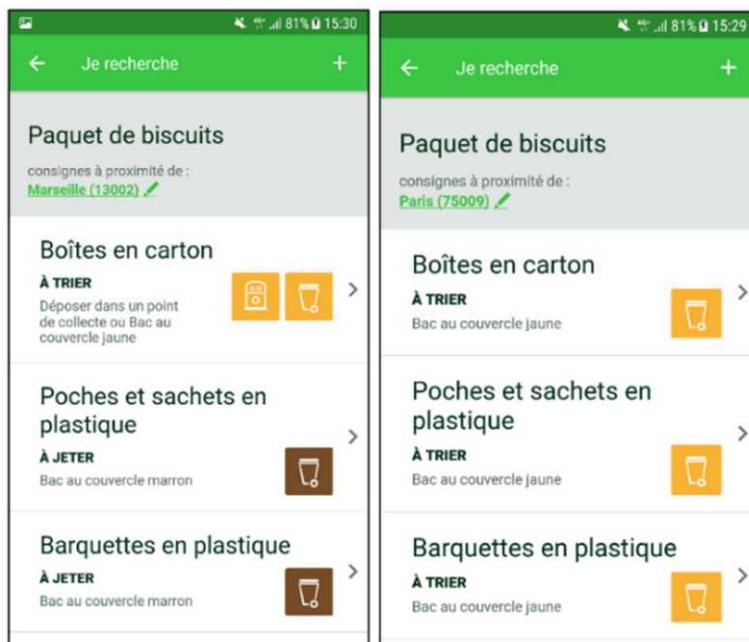


Figure 2 : Captures d'écran du Guide du tri avec les résultats de recherches à Paris (ville en Extension des Consignes de Tri) et à Marseille (ville qui ne trie que les bouteilles et flacons en plastique)

En 2018, Citeo a amélioré la performance et la précision de ce dispositif en optimisant les fonctionnalités de localisation et géolocalisation. La mise à jour des consignes pour les collectivités qui sont entrées dans l'extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques se fait dans un délai maximum d'un mois.

L'appropriation du service par les entreprises et par les collectivités contribue également à la notoriété du service. En 2017, 44 % du trafic du site consignesdetri.fr a été généré par les marques et les collectivités.

Citeo a également promu ce service en menant plusieurs campagnes digitales sur l'année 2018 et en intégrant le service sur le site triercestdonner.fr l'année suivante. Au total, le service compte près d'un million d'utilisateurs répartis sur tout le territoire français (DOM-COM compris).

De plus, pour faciliter le déploiement d'une communication sur le changement de consignes dans le cadre du déploiement de l'extension des consignes de tri auprès des habitants, Citeo a développé un programme de communication clés en main à destination des collectivités. Le programme regroupe toutes les actions recommandées pour communiquer efficacement auprès des habitants sur le changement de consignes, et pour mobiliser des acteurs qui, sur le terrain, peuvent relayer l'information et contribuer à la sensibilisation de l'habitant.

Ce programme est composé :

- *D'un guide méthodologique qui :*
 - *rappelle les objectifs de sensibilisation ;*
 - *propose des messages de communication dont l'efficacité a été préalablement testée auprès des habitants ;*
 - *et propose des modalités de mise en œuvre efficaces et à coûts maîtrisés.*
- *De supports de communication (stickers pour les bacs, affiches local propreté, etc.) que les collectivités peuvent personnaliser sur la plateforme trionsplus.fr (logo de la collectivité, couleur de bac...).*

Ce programme est mis à disposition de toutes les collectivités qui intègrent l'extension des consignes de tri.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉCOLOGIC FRANCE

Je remercie la Cour des comptes d'examiner le dispositif de responsabilité élargie des producteurs dont les éco-organismes tel Ecologic sont les exécutants pour le compte des producteurs. Je la remercie également de me donner l'occasion d'exposer le retour d'expérience de la filière DEEE opérationnelle depuis 2006.

Les extraits qui m'ont été soumis concernent la partie I qui analyse l'efficacité des éco-organismes en regard de leurs objectifs assignés. La présentation du rapport fait allusion à la partie II qui décrit les difficultés de l'État en termes de pilotage et de contrôle et à la partie III qui fait référence à la mission de prévention des filières REP en impliquant davantage les producteurs et les consommateurs. Vous trouverez ci-dessous quatre commentaires et recommandations qui constituent ma réponse à votre rapport.

I - Concernant l'atteinte des objectifs des cahiers des charges d'agrément des éco-organismes :

Il est vrai que l'objectif essentiel de collecte de déchets semble ne pas être atteint. Ce qui interroge car la filière DEEE dispose, depuis les derniers ré-agrèments et la loi LTECV adoptée en 2015, d'un dispositif qui permettrait théoriquement de comptabiliser l'ensemble de nos flux de déchets : l'obligation légale (R. 543-200-1 du code de l'environnement) pour les gestionnaires de DEEE de contractualiser avec un éco-organisme (ou un producteur en système individuel). Mais il demeure quatre types de « fuites » dans le réseau DEEE :

1. Le stockage des EEE ou DEEE par les détenteurs : Les consommateurs augmentent encore leur capital en équipements électriques et électroniques. Il est par exemple estimé que 30 % des réfrigérateurs achetés ne donnent pas lieu à la génération d'un déchet. Que dire des smartphones et ordinateurs qui outre un renouvellement souvent sur la base d'une nouveauté technologique plutôt que de l'usure du produit existant, posent le problème des données personnelles et qui s'accumulent donc dans les tiroirs et logements ? Notons que ce stockage ne constitue pas a priori un problème de pollution et qu'à contrario il donne un délai supplémentaire dont nous devons profiter pour développer les outils de traitement et de recyclage adaptés à ce type d'équipement.

2. Un grand nombre d'équipements électriques et électroniques quittent le territoire français de manière plus ou moins légale. Ces produits trouvent une seconde vie hors de nos frontières, ou sont utilisés pour leur composants et pour la valeur des matières qu'ils contiennent. Ces fuites

font l'objet de nombreux documentaires sur les conditions désastreuses des opérations de « recyclage » (ce fut en Chine, mais après l'interdiction d'imports de déchets par la Chine, c'est maintenant en Thaïlande ou au Vietnam. L'Afrique demeure aussi un exutoire pour ces pratiques dangereuses pour la santé et l'environnement).

3. Une part des DEEE échappent à la collecte séparée car ils sont jetés directement avec les ordures ménagères ou avec les encombrants (dans le cas où la collectivité ne procède pas à un tri).

4. Certains opérateurs de recyclage de DEEE, ne déclarent pas toutes ou une partie des tonnes de DEEE qu'ils prennent en charge, ils ne respectent pas les exigences de traitement associés à ce type de déchet : par exemple des réfrigérateurs sont encore broyés dans des broyeurs automobiles sans égard pour les fluides frigorigènes qui sont alors dispersés dans l'atmosphère ; ou des flux de petits appareils électriques sont traités grossièrement, sans dépollutions en mélanges avec d'autres ferrailles (dites « platin »). Ces acteurs contreviennent à la réglementation, encore faudrait-il instruire leurs dossiers et corriger ces comportements.

La filière DEEE a lancé une grande étude au travers de son organisme coordonnateur (OCAD3E) afin de quantifier ces fuites, d'évaluer le gisement réel de DEEE et de proposer des solutions. C'est sur la base de cette étude que les parties prenantes discuteront de nouveaux objectifs réalistes pour la filière DEEE dont les éco-organismes et les producteurs en système individuel pourront être réellement redevables.

Le rapport note que les taux de recyclage des DEEE collectés par la filière sont conformes aux obligations en 2017. Ce n'est malheureusement plus le cas pour ce qui concerne les écrans en 2018 qui voient leur taux de recyclage/réutilisation chuter de 84,2 % à 31,4 % selon les indicateurs 2018 de l'Ademe. La raison de cette baisse spectaculaire est l'absence en France de solution pour valoriser le verre au plomb des tubes cathodiques et l'interdiction par les pouvoirs publics de les exporter vers les rares exutoires qui demeurent en Europe. Cette interdiction a réduit fortement les taux de valorisation des écrans cathodiques. Elle met de facto les éco-organismes DEEE en défaut sur ce flux vis-à-vis des objectifs de valorisation.

Ces deux exemples démontrent qu'il est important de prévoir un mécanisme d'étude approfondie de l'impact du cahier des charges lors de sa création ou lors de son application afin de s'assurer que les objectifs qu'il fixe sont réalistes et utiles pour la société et l'environnement.

II – Concernant la gestion financière des éco-organismes :

La capacité des éco-organismes à lever l'éco-contribution auprès des producteurs pour équilibrer le montant prévisionnel de leurs charges conduit la Cour des comptes à noter que « ce mode de calcul place les éco-organismes dans une situation financière confortable ». La raison principale de ce confort est la situation de monopole de la plupart des filières REP en France. Outre le risque de gaspillage, le monopole ne pousse pas à l'innovation indispensable aux filières nouvelles de recyclage qu'il faut développer, nuisant ainsi à l'ambition d'une politique publique qui s'appuierait sur la REP pour faire de la France un leader mondial de l'économie circulaire. Enfin le monopole neutralise toutes formes de sanction (voir le point III ci-dessous). Au contraire, la pluralité d'éco-organisme est garante d'efficacité, de créativité et de contrôle.

III- Concernant la gouvernance des éco-organismes :

La présentation du rapport note que « l'État peine encore à remplir ses missions de pilotage et de contrôle ». La source du problème est la combinaison d'un cahier des charges trop théorique et de la situation de monopole (ou de quasi-monopole) des éco-organisme sur chaque filière. Les dysfonctionnements les plus visibles sont des cahiers des charges qui ne sont pas respectés, des contentieux avec les collectivités territoriales et des inquiétudes des opérateurs face aux monopole d'achat et l'influence stratégique des éco-organismes. Les quatre pistes ci-dessous contribueraient à résoudre efficacement ce problème de gouvernance des filières REP :

1. Le cahier des charges définit une trajectoire pour six ans sur chaque filière impliquant 2 milliard d'euros sur la filière DEEE et plus de 5 milliards pour les emballages. Il est critique de commanditer à un organisme à l'expertise et l'objectivité reconnue une étude approfondie de l'impact environnemental, social et économique du cahier des charges proposé afin d'y apporter les ajustements indispensables. Cette étude pourrait être renouvelée à mi-agrément ou selon les circonstances afin de prendre en compte l'expérience du terrain et les nouvelles conditions.

2. Les sanctions financières sur un monopole peuvent être compensées sans délai ni risques sur le chiffre d'affaire par une augmentation des barèmes aux producteurs (qui eux-mêmes transmettront cette augmentation aux consommateurs qui supportent in fine toutes les contributions REP qu'elles soient visibles ou non). En revanche une sanction différenciée lorsque plusieurs éco-organismes sont présents peut changer l'équilibre concurrentiel, elle est donc très incitative. Par ailleurs la possibilité de retirer ou de ne pas renouveler l'agrément, sanction ultime, n'est possible que dans le cas de pluralité d'eco-organisme sur la

filière. Comme elles sont payées par le producteur/consommateur à des fins exclusives de prise en charge des déchets soumis à REP, les sanctions financières peuvent être pertinentes si elles restent affectées aux filières mais sous l'autorité et/ou la supervision des pouvoirs publics, réduisant ainsi d'autant les prérogatives de l'éco-organisme défaillant.

3. Un organisme coordonnateur permet de gérer dans un lieu unique les relations financières et conventionnelles entre filières et collectivités territoriales. Ce coordonnateur existe déjà sur la filière DEEE. Il gère l'ensemble des conventions avec les collectivités qu'il affecte aux éco-organismes opérant sur la filière au prorata de leurs obligations. Il héberge et est le secrétaire du comité de conciliation qui réunit les pouvoirs publics, les représentants des collectivités et les éco-organismes. Enfin, il mène les études et projets pour optimiser le fonctionnement de la filière et soutenir les décisions du comité de conciliation. Le coordonnateur simplifie, enrichit et assainit les relations entre collectivités et filières et elle permet la pluralité des éco-organismes sur une filière. Afin de créer un guichet unique entre les collectivités et l'ensemble des filières REP, il serait pertinent d'envisager la création d'un organisme coordonnateur unique.

4. Les relations entre les opérateurs et les éco-organismes sont facilitées par des « lignes directrices » et par la tenue régulière d'un comité d'orientation opérationnel (COO) exigés par le cahier des charges d'agrément (sur certaines filières opérationnelles DEEE, DEA...). Ce dispositif permet des échanges constructifs mais doit être renforcé afin d'être d'avantage directif et d'asseoir le développement des filières de recyclage sur des bases stratégiques solides. Nous proposons de créer le centre d'expertise des REP. Il concentrerait les données et statistiques des filières, porterait les projets et études techniques afin de soutenir les propositions du COO aux pouvoirs publics. Le centre d'expertise des REP permettrait ainsi de renforcer la pertinence stratégique et industrielle des filières.

IV – Concernant la mission de prévention des éco-organismes :

1. Les parties prenantes sont attachées à améliorer la durabilité des équipements électriques et à en faciliter le recyclage par une meilleure conception. Ceci conduit à élargir les missions des éco-organismes au-delà de la fin de vie des équipements, notamment aux aspects conception, marketing, réparation et réemploi. Dans certains cas, l'élargissement des prérogatives des éco-organismes peut déresponsabiliser les producteurs. En effet, les éco-organismes apportent des réponses collectives à un problème environnemental qui peut potentiellement être moins performante que les réponses individuelles incitées par le marché et par sa

régulation. Une analyse d'impact des obligations de prévention doit donc être réalisée afin d'éviter des effets pervers.

2. La modulation de l'éco-contribution est une décision politique discriminante dont la finalité est d'infléchir un marché qui est considéré imparfait par les parties prenantes. Elle s'impose réglementairement aux éco-organismes. Il faut donc que les pouvoirs publics s'assurent que l'équilibre financier des éco-organismes est préservé, notamment pour qu'ils puissent assurer les missions dont ils sont redevables sans être affecté aléatoirement par l'impact financier de la modulation. Cet exercice est d'autant plus difficile que la modulation est importante en pourcentage de la contribution. Pour des modulations dont l'impact se mesure en dizaines de pourcents des contributions, il serait nécessaire de mettre en place un dispositif financier hors gestion interne de l'éco-organismes pour gérer l'équilibre entre bonus et malus.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SCRELEC

Dans le cadre de notre activité, Screlec s'est employé à non seulement dépasser les objectifs qui lui sont assignés par les pouvoirs publics mais également à consolider sa structure grâce à des outils informatiques très performants.

Grâce à cette politique ambitieuse, Screlec a pu conforter sa position dans la filière des piles et accumulateurs portables mais également apporter plus de services à toutes nos parties prenantes.

Conformément aux directives de notre conseil d'administration, Screlec a investi auprès de tous les acteurs de la filière et enregistre de très bons résultats en amont et en aval de la filière. Sur la base d'informations consolidées publiées par l'Ademe, en 2018 par rapport à 2015, concernant les quantités mises sur le marché en France, les tonnages sous la responsabilité de Screlec se sont accrus de 3,3 % ce qui traduit notre volonté de lutter fermement contre les free-riders et de soutenir un principe d'équité entre les adhérents. Parallèlement, en aval sur la même période, la part de marché des collectes opérationnelles assurées par notre éco-organisme a également augmenté régulièrement pour atteindre 36 % (+ 4,9 points de %).

Le dynamisme de notre éco-organisme est donc visible aussi bien en amont qu'en aval de notre filière.

Il est à noter que les premiers éléments de 2019, nous confirment que cette stratégie est la bonne et que les résultats en fin d'exercice devraient accentuer ce constat positif.

Au-delà des progrès enregistrés par Srelec, nous tenions également à vous communiquer nos principales remarques relatives au chapitre en reprenant chacune des pages concernées de celui-ci.

Nos remarques sur le document :

I.A.1

Le taux de collecte prévu par la directive européenne et relevé dans le cahier des charges des éco-organismes de la filière des piles et accumulateurs portables est de 45 %.

Ce taux dépassé dès 2017 (45,2 %) était en 2018 de 46,7 %, ce qui permet à la France d'enregistrer une des meilleures performances européennes sur cette filière.

Les deux éco-organismes français ont affiché comme objectif volontariste un taux de collecte de 50 % à échéance de leur période d'agrément en 2021.

Les prévisions de taux de collecte indiquent que cet objectif pourrait être atteint dès la fin 2020.

I.B

Srelec est un éco-organisme particulier qui privilégie l'atteinte des objectifs, le principe de l'intérêt général, la collecte des micro-flux et le soutien à l'industrie nationale.

Nous sommes spécialisés dans les micro-flux en entreprises ou dans les écoles et travaillons très peu avec la grande distribution et les déchetteries.

Nos coûts sont donc structurellement plus élevés car nous collectons peu de flux massifiés, par nature moins chers à gérer en termes de besoin en ressources humaines.

Le conseil d'administration assume ces choix ambitieux qui place la responsabilité élargie des producteurs et le service à tous les détenteurs (entreprises et particuliers) devant la meilleure équation économique possible.

Srelec qui dépasse tous ses objectifs, s'intéresse aux plus petits flux à travers des projets qui répondent aux attentes de tous les éco-citoyens pour collecter leurs gisements. Il s'agit d'une préoccupation importante de la société à laquelle nous devons répondre.

Citons par exemple le projet « Piles-solidaires » qui permet de collecter des micro-flux dans les écoles, de sensibiliser les enfants sur notre filière et de financer l'électrification d'écoles guyanaises non électrifiées en 2019.

Screlec est le seul éco-organisme à traiter ces micro-gisements souvent délaissés, mais pour le faire il doit s'appuyer sur une équipe plus importante ce qui génère en effet des coûts additionnels.

Parallèlement, Screlec a mis en place une politique de suivi de ses dépenses de personnel qui donne des résultats positifs concrets.

En effet, en 2018 une baisse de 3,9 % du poste de charges a été enregistrée et en 2019 une seconde baisse d'environ 4 % est également attendue.

Cette politique d'optimisation des coûts voulue par le conseil d'administration est aussi visible sur d'autres postes de charge en 2019.

Screlec assume ses particularités qui ont fait son succès depuis 20 ans et soutient une politique environnementale qui n'exclue personne et privilégie l'industrie nationale même si cela génère des coûts de personnel plus important de par la nature des flux à traiter et les réseaux à servir.

Gageons que nos engagements au service de tous, nous permettent de préserver l'environnement en continuant à apporter des solutions à des gisements de déchets spécifiques difficiles à collecter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ECO TLC

Le document a trait aux objectifs de collecte et de valorisation des textiles, linges de maison, chaussures (TLC). Il est énoncé qu'« ainsi, en 2018, Eco TLC [...], avec un taux de collecte de 40 %, est 10 % en dessous de son objectif ».

La société Eco TLC vous prie de trouver ci-après trois observations à propos de :

1° l'objectif de collecte au cahier des charges

2° la responsabilité de l'éco-organisme dans l'atteinte de cet objectif

3° la nécessaire réforme du dispositif pour la filière REP des TLC

Ainsi à propos de l'objectif de collecte fixé :

Le rapport public annuel 2020 fait suite à un précédent rapport public datant de février 2016, dans lequel la Cour des comptes constatait que les objectifs de collecte des filières de responsabilité élargie des producteurs étaient « inégalement atteints selon les filières », du fait que « certains objectifs sont trop ambitieux pour être atteints dans les délais fixés » ou « irréalistes », en citant explicitement l'objectif des TLC, et qu'ils sont fixés « sans étude préalable approfondie », et constatait que le coût marginal pour accroître la collecte pouvait nécessiter d'engager des dépenses supplémentaires « très élevées pour obtenir de faibles accroissements des taux de collecte, de tri ou de valorisation ».

Le rapport du CGEDD/CGE du 17 mai 2019 intitulé « Examen de scénarios pour l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) » conclut de son côté que :

« À court ou moyen terme, l'écart entre les objectifs de valorisation de déchets de TLC et les résultats réellement obtenus dans ce domaine (objectif de 50 % affiché pour 2019 dans le cahier des charges de la REP à comparer à environ 36 % de taux de collecte obtenu en 2017) ne paraît pas possible à résorber, d'autant moins que divers facteurs (évolution des comportements des ménages et réduction probable de la réutilisation par les pays en développement de déchets de textiles de mauvaise qualité) vont à l'encontre de la réduction de cet écart ».

Ce rapport confirme le constat de 2016 réalisé par la Cour des comptes, sur l'inadéquation du pourcentage de collecte fixé pour la filière REP des TLC.

Ensuite, à propos de la responsabilité de l'éco-organisme :

L'intitulé du chapitre « Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer » et le choix du terme « éco-organismes » plutôt que « filière REP » qui inclut des « parties prenantes » (cf. art. L. 541-10 C. env.) et tous les « autres acteurs de la filière » (cf. l'arrêté du 3 avril 2014 portant cahier des charges de l'éco-organisme) sous-entend que le niveau insuffisant de la collecte des TLC usagés serait imputable à Eco TLC.

Or, la filière REP des TLC est une filière dite « financière », où l'éco-organisme n'organise pas la collecte et le traitement des déchets avec des prestataires sélectionnés au mérite, mais doit subventionner tous les opérateurs de tri qui le demandent, en pratique tous éligibles au regard des faibles exigences d'éligibilité de l'arrêté du 3 avril 2014.

Cette organisation financière résulte de l'origine de la filière REP, créée en 2007 dans un but essentiellement social et économique pour aider financièrement les opérateurs de tri et l'emploi d'insertion dans les centres de tri.

Le levier du soutien financier au tri, identique pour tous, et décorrélé du mérite est inefficace pour agir concrètement sur l'ensemble de la filière (de la collecte aux différentes formes de valorisation issues du tri), et induit de nombreux dysfonctionnements (collecte limitée aux vêtements en bon état, choix des secteurs, écrémage d'une partie du gisement, collecte exportée sans tri et in fine subventions à l'export des marchandises triées).

Le niveau de la collecte des TLC usagés en France, inférieur à celui d'autres pays européens sans filière REP, est le résultat du cahier des charges de l'éco-organisme dans lequel les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés ne sont pas clairement définis.

En conséquence, le diagnostic de performance exacte de la filière REP doit être approfondi et les responsabilités de toutes les parties prenantes partagées.

En conclusion sur la nécessité de réformer le dispositif :

Le rapport CGEDD/CGE susvisé considère qu'« il ne pourra y avoir de développement significatif de la collecte que si les débouchés sous forme de recyclage augmentent notablement dans les années à venir », sans quoi l'accroissement de la collecte séparée des TLC n'aura aucun bénéfice environnemental.

Or le recyclage à grande échelle des TLC, en tenant « compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique » (art. 8-3 de la directive cadre déchets) reste à développer, et ce, tous pays confondus.

Le rapport ne fixe ainsi pas aujourd'hui de nouveaux objectifs réalistes de collecte.

Ce même rapport conclut en conséquence à la nécessité de réformer le modèle initial d'organisation, purement financier, de la filière REP des TLC.

Ainsi, ce n'est pas l'éco-organisme qui a décidé du modèle d'organisation de la filière depuis son origine, et la société Eco TLC a depuis longtemps exposé auprès des ministères d'agrément l'inefficacité environnementale et économique de ce modèle.

3

L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser

PRÉSENTATION

L'École polytechnique a été créée en 1794, sous le nom d'École centrale des travaux publics, en vue de former les ingénieurs et cadres supérieurs dont la Nation avait alors un besoin urgent. L'École polytechnique est restée une école singulière, placée sous la tutelle du ministère des armées, dont les élèves ingénieurs français servent sous statut militaire et sont rémunérés à ce titre. Son excellence tient largement à la sélectivité du concours d'entrée et à la qualité de son corps professoral.

Dans un référé en date du 17 février 2012, la Cour relevait qu'« une stratégie globale restait encore à définir » pour adapter l'École à l'évolution de son environnement. Faisant suite à plusieurs rapports, dont notamment celui de M. Cornut-Gentile, député, rapporteur du budget de la défense à la commission des finances, qui en 2014 dressait un constat sévère sur la nécessité de repenser le modèle de l'École polytechnique, une mission a été confiée, en décembre 2014, par le Premier ministre à M. Bernard Attali sur l'avenir et la stratégie de l'École polytechnique.

Les propositions de cette mission ont alimenté un nouveau plan stratégique de l'École, dont les orientations ont été reprises dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 signé entre l'École et sa tutelle, qui prévoit une dotation complémentaire de 60 M€. L'École polytechnique a, dans ce cadre, été conduite à diversifier ses formations sur le modèle licence-master-doctorat, affectant son identité de grande école d'ingénieurs très sélective.

Si l'École polytechnique se réfère de plus en plus au modèle d'organisation universitaire prédominant sur le plan mondial, elle continue à s'en distinguer sur des points essentiels : son mode de recrutement par concours pour le cycle ingénieur, le statut militaire de ses élèves ingénieurs, ses liens avec les corps de l'État et sa petite taille (2 119 élèves ingénieurs et 1 230 étudiants en 2018, 23 laboratoires et un budget de 192 M€ en 2019).

Alors que la transformation de l'École s'inscrivait, du moins officiellement, dans le cadre du projet de construction de l'université Paris-Saclay, ce n'est plus le cas depuis que le Président de la République, tirant les conséquences des difficultés d'intégration de l'École polytechnique et de la situation de blocage qui en résultait, a consacré en octobre 2017 l'existence d'un deuxième pôle d'enseignement supérieur sur le plateau de Saclay, l'institut polytechnique de Paris (IP Paris).

Le modèle historique de l'École polytechnique a progressivement perdu de sa cohérence interne (I). Dans le même temps, afin de faire face à la compétition internationale, elle a entamé une mutation stratégique, dont la pertinence reste à démontrer alors même que la mise en place d'IP Paris implique un changement d'échelle (II). Cette ambition paraît déconnectée de la situation financière préoccupante de l'École et des insuffisances constatées dans sa gestion (III).

I - Les limites du modèle historique

L'École polytechnique repose historiquement sur son statut militaire (A), sa formation d'ingénieurs polytechniciens (B) et ses liens avec les corps techniques de l'État (C). Or, ces éléments ont progressivement perdu de leur cohérence.

A - La tutelle lointaine du ministère des armées

L'École polytechnique est une école sous tutelle du ministère des armées, ce qui en fait un établissement atypique notamment au regard de ses concurrents internationaux.

Ce lien historique marque toujours profondément l'identité de l'École. Il est pourtant de plus en plus ténu. Au-delà des sept mois de stage au sein des armées (en début de scolarité) et de leur participation aux cérémonies militaires, la contribution des élèves en tant qu'élèves officiers de l'armée française est très réduite. L'École ne forme plus qu'un nombre limité d'élèves pour le compte du ministère des armées (seulement 7 % de la promotion sortie d'école en 2018, soit 15 postes). Les liens scientifiques entre l'École polytechnique et le ministère des armées sont peu développés dans le domaine de la recherche, à la différence du *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, qui est étroitement imbriqué dans l'effort de

recherche du département de la défense américain³³⁷ et que le Président de la République a cité en modèle pour l'institut polytechnique de Paris.

Le ministère des armées exerce, en outre, une tutelle peu diligente, voire passive. Certains sujets importants, comme la réforme des modalités de remboursement des frais d'entretien et d'études, ont été traités avec retard et de manière incomplète. Le ministère n'a ni anticipé, ni tiré les implications des difficultés financières majeures rencontrées par l'École (résultat déficitaire pendant cinq exercices consécutifs). Les orientations les plus fondamentales, comme la sortie de Polytechnique du projet Paris-Saclay, relèvent souvent de décisions prises sous l'influence de l'association des anciens élèves.

L'éclatement du contrôle budgétaire et financier entre le secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère des armées, qui participe à l'exercice de la tutelle pour les aspects budgétaires et financiers, et la direction des ressources humaines de la délégation générale de l'armement (DGA), qui exerce la tutelle administrative de l'École, contribue à une dilution des responsabilités. La complexité de la chaîne budgétaire au sein du ministère des armées constitue une difficulté supplémentaire. En effet, l'École est rattachée au programme 144 – *Environnement et prospective de la politique de défense*³³⁸, dont le responsable budgétaire est la directrice générale des relations internationale et de la stratégie (DGRIS), qui n'est pas l'autorité de tutelle de l'École et ne dispose pas de siège à son conseil d'administration.

L'avenir d'une tutelle exercée par le seul ministère des armées se posera de plus en plus, à mesure que la nature universitaire de l'École s'affirmera.

B - Une école longtemps centrée sur son cycle ingénieur

1 - Une formation historique, gage de son excellence

L'École polytechnique est restée, jusqu'à récemment, très largement centrée sur son cycle d'ingénieurs qui représente sa formation historique et rassemble encore, en 2018, 63 % de ses élèves. Le cycle ingénieur

³³⁷ Les financements militaires représentaient 998 M\$ en 2017, soit 27 % des ressources totales de cette université civile.

³³⁸ Ce programme regroupe des actions qui vont du renseignement (DGSE, DRSD) à la diplomatie de défense en passant par les études de défense destinées à contribuer au développement des nouvelles capacités opérationnelles des forces armées. La place de l'École au sein de ce programme est donc particulièrement réduite (90 M€ sur un total de 1,5 Md€ de crédits de paiement en 2019).

polytechnicien a pour objectif de former de futurs responsables de haut niveau, bénéficiant d'une formation à forte dominante scientifique. Il s'agit d'une formation sur-mesure destinée à des élèves recrutés, pour la majorité d'entre eux, par la voie d'un concours très sélectif intervenant à l'issue des classes préparatoires aux grandes écoles. Le taux d'employabilité des élèves ingénieurs diplômés de l'École est élevé.

Afin de s'affirmer sur le plan international, l'École a considérablement augmenté ses recrutements à l'étranger : à ce jour, chaque promotion de polytechniciens compte environ 420 élèves français et 120 élèves étrangers. Cette démarche s'accompagne d'un développement de ses partenariats à l'étranger³³⁹, dans le but de renforcer son rayonnement international.

Ces points forts de l'École se reflètent à travers certains classements internationaux des universités, comme le classement « *World University Rankings* » Quacquarelli Symonds (QS), qui évalue les établissements d'enseignement supérieur sur la base de critères de formation, d'internationalisation et d'employabilité³⁴⁰. L'École polytechnique se situe ainsi à la 60^{ème} place de l'édition 2020 du classement QS, les deux autres établissements français à être classés parmi les 100 premiers étant respectivement l'université Paris Sciences et Lettres (53^{ème} place) et Sorbonne Université (77^{ème} place).

Si l'excellence de la formation, son attractivité à l'égard des étudiants français, comme ses bons débouchés, ne sont pas en cause, l'École polytechnique est confrontée, comme les autres écoles d'ingénieurs, à la spécificité du cursus ingénieur français, accessible en général à Bac + 2 et d'une durée de trois ans (soit 2+3 pour obtenir le diplôme d'ingénieur, qui confère le grade de master)³⁴¹. Cette organisation ne correspond pas à l'architecture des études internationales fondées sur le dispositif dit « licence-master-doctorat » (LMD), où le master est accessible à Bac + 3 et d'une durée de deux ans (soit 3+2 pour obtenir le grade de master), ce qui peut limiter l'attractivité pour des étudiants internationaux en les conduisant à un cursus de six ans.

³³⁹ Par exemple en Chine, où l'École polytechnique, en partenariat avec Télécom Paris, Mines et ENSTA, a ouvert une formation d'ingénieurs en 2012 avec l'Université de Shanghai Jiao Tong. Ce cycle de formation de 6 ans en français, anglais et chinois permet à une centaine d'étudiants chinois d'obtenir une formation d'ingénieur « à la française ».

³⁴⁰ L'École polytechnique se situe à la 18^{ème} place (première institution française) dans le classement thématique QS sur l'employabilité des diplômés 2019, largement fondé sur des critères de réputation de l'École.

³⁴¹ Pour l'École polytechnique, s'ajoute une quatrième année dite de spécialisation.

2 - Le coût de l'excellence

Huit ans après le dernier référé de la Cour qui avait déjà souligné cette faiblesse, l'École n'a pas été en mesure de fournir un coût complet de la scolarité des élèves du cycle ingénieur, faute de disposer d'une comptabilité analytique aboutie. La Cour a estimé le coût de la scolarité d'un élève, hors rémunération, à 36 370 € par an sur la base des données 2016-2017. Il s'agit là d'un minimum. Ce coût est plus élevé que celui observé dans les écoles d'ingénieurs publiques qui s'élevait, en moyenne, à 20 078 € par étudiant en 2013, selon un rapport du Contrôle général économique et financier (CGEFI)³⁴². Le coût du cycle ingénieur polytechnicien s'explique, entre autres, par le taux d'encadrement élevé dont bénéficient les élèves : 8,6 élèves pour un enseignant, contre 11 en moyenne dans les écoles d'ingénieurs publiques³⁴³.

3 - Une faible diversité des recrutements

Les statistiques font apparaître un recrutement très peu diversifié des élèves français du cycle ingénieur tant en termes de genre que d'origine sociale.

La proportion de jeunes filles françaises entrantes stagne depuis dix ans (21,9 % en 2018, mais 17,9 % en 2019, soit quasiment au niveau constaté en 2009, de 17,3 %). Elle est comparable à celle constatée à Centrale Supélec (19 %) mais reste encore bien inférieure à la moyenne constatée dans les écoles d'ingénieurs (27,2 % en 2017-2018).

Le recrutement est par ailleurs excessivement concentré parmi les enfants de familles de « cadres et professions intellectuelles supérieures » au sens de l'Insee (73 % des admis au concours 2019). La proportion de boursiers (11,4 % pour la promotion 2019) a baissé au cours des dernières années (16,8 % en 2011). Cette proportion est plus faible que celle observée en moyenne dans les écoles d'ingénieurs (26 %), ou dans les classes préparatoires aux grandes écoles (28,8 %). De surcroît, au sein de la voie d'accès des classes préparatoires, qui est majoritaire, une très forte concentration est constatée : 55 % des admis en 2019 viennent de cinq classes préparatoires de la région parisienne, dont deux sont privées et payantes.

³⁴² Rapport du CGEFI, *Revue des dépenses des écoles publiques d'ingénieurs* en date du 5 juin 2015.

³⁴³ Voir le rapport du CGEFI précité. Dans les établissements publics d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), le taux d'encadrement est de 17,3 étudiants par enseignant en 2016.

L'École mène trop peu d'analyses sur ce sujet : les statistiques sont en partie insuffisantes et souvent peu exploitées. Si l'École a mis en place des actions spécifiques pour développer la diversité du profil de ses élèves (tutorat et actions de communication dans des lycées, développement d'une voie d'accès universitaire, etc.), ces dernières sont restées à une échelle trop limitée pour combler son retard en la matière, qui s'est au demeurant accusé dans la période la plus récente. En réponse à la demande formulée par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation auprès de plusieurs directeurs de grandes écoles³⁴⁴, le président de l'École polytechnique a remis, en octobre 2019, un rapport contenant des propositions pour améliorer la diversité sociale au sein de son établissement, en particulier doubler le nombre d'étudiants boursiers. Ces propositions devraient maintenant permettre à l'École polytechnique et à l'État d'établir une feuille de route en ce domaine.

4 - Un suivi défaillant des anciens élèves

Les fonctions d'orientation et d'observation de l'insertion professionnelle sont peu développées au sein de l'École polytechnique, bien que plusieurs services traitent de ces problématiques.

Le suivi de la trajectoire professionnelle des élèves est embryonnaire alors même que l'École devra faire face à l'avenir à ce sujet, notamment dans le cadre du remboursement de la « pantoufle » (cf. *infra*). Les outils de suivi dont dispose l'École se résument, s'agissant des élèves ingénieurs polytechniciens, à une enquête « *premier emploi* » et une enquête à cinq ans menée pour la première fois en 2018, ce qui apparaît très insuffisant, notamment en comparaison de ce que font d'autres établissements d'enseignement supérieur. Pour les élèves admis dans les corps de l'État, l'École estime que la collecte de telles informations relève des corps eux-mêmes.

Au total, l'École ne dispose pas d'une vision du devenir de ses élèves, alors même qu'elle a vocation à former des élèves aptes à occuper des emplois de haute qualification ou de responsabilité non seulement « *dans les corps civils et militaires de l'État et dans les services publics* » mais aussi, depuis la loi du 15 juillet 1970, « *dans l'ensemble des activités de la Nation* ». Ni l'État, ni l'établissement ne sont en mesure de donner des assurances, par des données objectives, sur la réalisation de l'objet social de l'École.

³⁴⁴ Outre l'École polytechnique, ont été sollicités les directeurs et présidents des quatre écoles normales supérieures ainsi que les responsables de trois écoles de commerce franciliennes (ESCP Europe, ESSEC Business School et HEC Paris).

C - Les implications de la déconnexion croissante entre l'École et la sphère publique

1 - Une réforme de la « pantoufle » inapplicable en l'état

L'École polytechnique est la seule grande école d'ingénieurs publique dont les élèves ingénieurs, de nationalité française, sont rémunérés (à hauteur de 900 € bruts par mois) et ne s'acquittent pas de droits de scolarité, alors même que des augmentations substantielles de droits d'inscription sont intervenues, au cours des dernières années, au sein de certaines écoles publiques d'ingénieurs³⁴⁵.

Le principe du remboursement des frais d'entretien et d'études, appelé également « pantoufle », constitue la contrepartie de cette rémunération.

Jusqu'à une réforme intervenue en 2015, seuls les élèves qui intégraient les corps de l'État étaient susceptibles de rembourser leurs frais de scolarité lorsqu'ils démissionnaient de la fonction publique avant d'avoir effectué dix ans d'exercice en son sein, ce qui créait une inégalité de traitement entre tous les élèves polytechniciens. Ce dispositif continue aujourd'hui de s'appliquer aux élèves admis à l'École polytechnique avant 2015. Mais à compter de la promotion admise en 2015, tous les élèves ingénieurs, qu'ils choisissent d'intégrer un corps de l'État ou non, doivent effectuer une obligation de service public de dix ans.

³⁴⁵ Les droits d'inscription des écoles d'ingénieurs publiques s'échelonnent désormais entre 601 € et 3 500 € pour les étudiants européens.

La réforme de la « pantoufle »

Les élèves qui n'ont pas intégré un corps de l'État sont tenus de terminer leur scolarité à l'École par la validation d'une formation de spécialisation d'au moins une année (4^{ème} année de scolarité) puis d'accomplir dix ans de service public dans les conditions cumulatives suivantes : accomplir un an de service dans les cinq ans qui suivent la sortie de l'École et dix ans de service dans les vingt ans qui suivent cette sortie. L'ancien élève qui n'aurait pas accompli une année de service dans les cinq années qui suivent la sortie de l'École restera redevable de l'intégralité des frais d'entretien et d'études. La réforme produira donc ses effets, pour ces élèves, au plus tôt à partir de 2025 (élèves entrés à Polytechnique en 2015 + 4 ans de scolarité + 5 ans pour effectuer un an dans le service public).

Cette réforme de la « pantoufle » réduit le montant maximum des frais à rembourser en modifiant leur base de calcul. Avant la réforme de 2015, le montant des frais à rembourser, calculé en référence au coût de la scolarité, était de 48 589 €. Il est désormais égal au montant des rémunérations perçues au cours de la scolarité, exception faite de la première année de scolarité (soit, à ce jour, au maximum 21 000 € environ pour les élèves admis dans les corps de l'État et 32 000 € environ pour les autres qui restent un an de plus à l'École).

Le système de la pantoufle, tel qu'il est issu de la réforme de 2015, risque de se révéler impossible à mettre en œuvre. Alors même que le suivi actuel du remboursement de la pantoufle est lacunaire, l'École va devoir faire face à une augmentation considérable du nombre des élèves concernés : environ 7 300 anciens élèves, contre 700 aujourd'hui. La réforme comporte, en outre, de nombreuses zones d'ombre. Ainsi, les anciens élèves qui ne sont pas admis dans les corps de l'État sont tenus au remboursement sauf s'ils accomplissent leurs obligations de service public auprès d'une entité mentionnée à l'article 14 du décret du 16 septembre 1985³⁴⁶, c'est-à-dire une entité auprès de laquelle un fonctionnaire peut être détaché. Or, la liste de ces entités est large et l'application du décret à des non-fonctionnaires pourrait s'avérer juridiquement complexe³⁴⁷. Enfin, si

³⁴⁶ Décret relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

³⁴⁷ C'est le cas, par exemple, du 5° b de l'article 14 : « *Détachement auprès d'une entreprise liée à l'administration dont il relève par un contrat soumis au code des marchés publics, un contrat soumis à l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ou un contrat de délégation de service public, dès lors que ce contrat s'inscrit dans le cadre d'un transfert d'activités* », dès lors que, par définition, les anciens élèves non admis dans le corps ne sont pas liés à une

les élèves qui ne sont pas admis dans les corps ne transmettent pas leurs états de service à l'École, il reviendra à cette dernière de les retrouver pour obtenir remboursement de la pantoufle. Or elle ne dispose d'aucun suivi des anciens élèves. Les frais de gestion de ce nouveau dispositif risquent d'être élevés.

Toutes ces difficultés n'ont pas été anticipées par l'École, qui n'a formalisé aucune procédure afin de préciser les modalités de remboursement des frais d'entretien et d'étude pour les promotions 2015 et suivantes. Cette situation n'est pas acceptable au regard de l'investissement spécifique consenti par l'État pour ces formations d'excellence et des enjeux financiers pour l'École. Elle fragilise le statut et le principe même de rémunération des élèves ingénieurs polytechniciens. L'École doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la bonne mise en œuvre de la réforme de 2015. Si ces dispositions se révèlent inapplicables, il appartient à l'État de modifier le système.

2 - Les questions soulevées par le statut et la rémunération des élèves

Même si le suivi du remboursement de la pantoufle est amélioré, le mode actuel de rémunération des élèves mérite d'être réexaminé. En effet, dans la plupart des écoles de formation de la fonction publique, comme l'école nationale d'administration, l'école nationale de la magistrature, les écoles militaires d'élèves officiers de carrière, l'essentiel des élèves, sauf exception, sont recrutés au sein de l'administration à l'issue de leur scolarité. Tel n'est pas le cas à l'École polytechnique. La proportion d'élèves admis en fin de scolarité dans les corps de l'État diminue régulièrement en valeur absolue et, plus encore, en proportion, du fait de l'accroissement des promotions et de la réduction du nombre de postes offerts dans les corps de l'État : de 45 % à 50 % des places à la fin des années 1970, à 17 % en 2018, soit 69 postes sur une promotion de 400 élèves. Le bien-fondé des rémunérations perçues par les élèves au cours de leur scolarité, qui s'apparentent à un prêt étudiant à taux zéro, paraît dans ce contexte discutable.

administration. Par ailleurs, la vérification de l'existence d'un contrat soumis au code des marchés publics, qui peut varier en outre au cours de la période de 20 années durant laquelle les anciens élèves peuvent effectuer leur obligation de service, est complexe à effectuer pour l'École.

La justification de la rémunération des élèves est qu'elle constitue la contrepartie de leur engagement en tant qu'élève officier de l'École polytechnique pendant la durée de leur scolarité. Comme indiqué *supra*, celui-ci est en réalité très limité.

Cette situation singulière devrait susciter une réflexion sur les objectifs et les modalités de rémunération des élèves ingénieurs polytechniciens. Elle ouvre la voie à plusieurs perspectives d'évolution :

- une hypothèse dans laquelle les élèves percevraient une rémunération uniquement durant les sept premiers mois de leur scolarité, à raison de leur stage dans les armées, le reste de leur scolarité à l'École polytechnique faisant l'objet du versement de droits d'inscription comme c'est le cas dans les autres écoles d'ingénieurs publiques ;
- une hypothèse complémentaire qui consisterait à ce que le choix d'entrer dans le service public soit fait dès le début de la scolarité, ce qui ferait coexister, comme par exemple à l'école normale supérieure (ENS) Paris, des élèves fonctionnaires stagiaires rémunérés et des étudiants ;
- une hypothèse plus radicale reposant sur la suppression de la rémunération des élèves ingénieurs et sa transformation en système de bourses sur critères sociaux.

II - Une réforme tardive et aux contours incertains

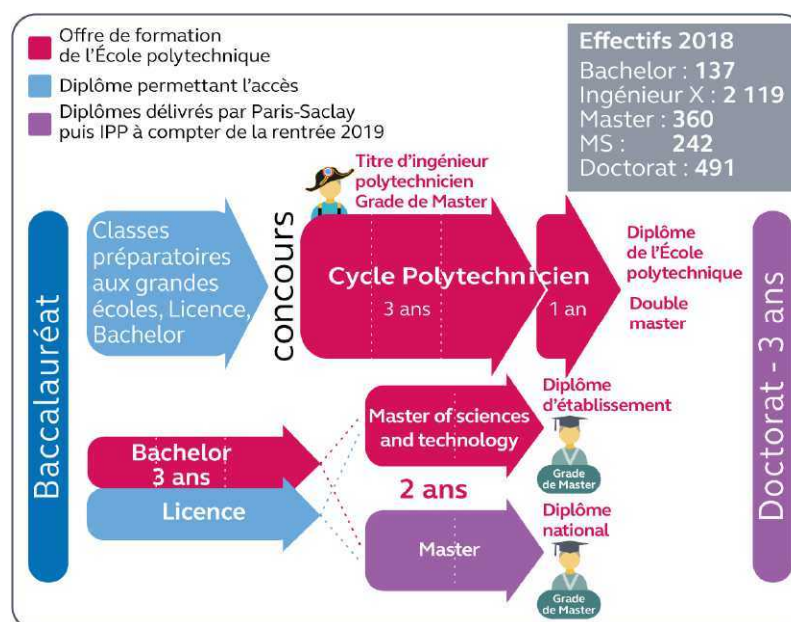
L'École polytechnique n'est pas restée inerte face aux évolutions de l'enseignement supérieur et de la recherche. Afin de s'inscrire dans la compétition internationale, elle affirme son ambition de devenir un établissement d'excellence de classe mondiale. La réforme de sa gouvernance en 2013 constitue une étape importante dans sa mutation vers un établissement d'enseignement supérieur et de recherche aligné sur les standards internationaux. La transformation de l'École s'est accélérée dans le cadre des orientations du COP 2017-2021. Le processus d'adaptation est cependant un chantier d'ampleur, qui demeure inachevé alors qu'il était supposé aboutir en 2019 (A). Cette mutation s'inscrit, en outre, désormais dans le cadre de l'institut polytechnique de Paris dont les objectifs sont ambitieux mais la feuille de route encore floue (B).

A - Une mutation récente, dont la pertinence reste à démontrer

1 - Une offre de formation foisonnante et coûteuse

Le développement, à partir de 2016, de nouveaux cycles de formations sur le modèle licence-master-doctorat constitue un changement majeur dans la stratégie de l'École, essentiellement centrée jusqu'alors sur son cycle ingénieur, et a conduit à une multiplication coûteuse et peu lisible des filières de formation et de diplomation.

Schéma n° 1 : offres de formation de l'École polytechnique



Source : Cour des Comptes d'après données de l'École, hors formation continue

L'École a créé en 2016 une nouvelle offre de formation initiale de niveau master, sous forme de diplômes d'établissement conférant le grade, les *masters of sciences and technology*, destinés à des étudiants souhaitant s'orienter vers l'entreprise. Elle a poursuivi la transformation de son offre de formation dans un objectif d'ouverture à l'international en proposant à la rentrée 2017 un nouveau parcours de premier cycle, le *bachelor*, diplôme d'établissement conférant le grade de licence. Afin de développer une offre de formation continue, l'École a racheté en 2015 la société XROM, devenue sa filiale X-EXED.

Ces formations qui, pour les plus anciennes, n'existent que depuis trois ans, n'ont pas encore atteint leur équilibre financier, du fait d'effectifs en deçà des prévisions et d'un coût pédagogique élevé dû à un nombre d'heures d'enseignement important.

L'exemple du *bachelor*

Lors de la mise en place de ce nouveau cursus, le modèle économique du *bachelor* a été calculé pour être à l'équilibre financier à 160 étudiants par an, soit 480 sur les trois ans du cursus. Or, le nombre d'étudiants a faiblement augmenté lors des rentrées successives : 70 étudiants en 2017, 71 en 2018 et 82 en 2019. Faute de croissance significative du vivier de candidats, l'École doit donc supporter le coût de la formation sans en percevoir les recettes projetées. Par ailleurs, le modèle économique initial en a sous-évalué les dépenses : le niveau actuel des frais d'inscription (12 000 € pour les étudiants français ou européens, et 15 000 € pour les étudiants internationaux), calibré selon des comparaisons internationales tenant compte à la fois des frais d'inscription et du coût de la vie locale, ne couvre pas les coûts complets de la formation (avec une différence d'environ 2 000 € par étudiant).

Ces innovations créent au sein de l'École de nouvelles voies académiques et pédagogiques, qui doivent cohabiter avec la formation traditionnelle des élèves ingénieurs recrutés sur concours et risquent de brouiller son identité. La Cour souligne l'enjeu que constitue la montée en puissance des effectifs pour assurer la viabilité économique de ces cycles. Celle-ci passe par l'excellence des résultats et des débouchés pour les premiers diplômés, par une démarche active de l'École afin d'alimenter son vivier de candidats, ainsi que par une réévaluation des frais de scolarité afin de s'assurer qu'ils couvrent les coûts complets.

2 - Une stratégie en matière de recherche peu lisible

Portant sur des disciplines de pointe et reposant sur des laboratoires bénéficiant d'une reconnaissance internationale, la politique scientifique de l'École polytechnique doit gagner en lisibilité. Compte tenu de ses critères d'évaluation centrés sur la recherche, le classement ARWU (dit « classement de Shanghai ») classe l'École dans le groupe 301-400 en 2019, loin derrière l'université Paris-Sud (37^{ème}), principale composante de Paris-Saclay, Sorbonne Université (44^{ème}) et l'École normale supérieure (79^{ème}).

L'ensemble de ses laboratoires étant en cotutelle, principalement avec le Centre national de recherche scientifique (CNRS), l'École n'est pas autonome en termes de stratégie. Aucun document ne précise à ce jour la vision de l'École dans les domaines scientifiques dans lesquels elle œuvre à travers son centre de recherche. L'École polytechnique devrait formaliser une stratégie articulée avec celle des organismes de recherche, en particulier le CNRS. Le financement de la recherche est principalement assuré par les participations de ces organismes. Les laboratoires de recherche rattachés à l'École emploient 1 791 personnes au 31 décembre 2018, dont 32 % sont employés par l'école (573 ETP) et 37 % par le CNRS, le reste étant réparti à des niveaux très faibles entre d'autres organismes de recherche, écoles ou universités. Les moyens apportés aux laboratoires représentent 116 M€ en 2017, dont 56 % proviennent du CNRS et seulement 29 % de l'École polytechnique. Les recettes extérieures publiques (ANR, Union européenne) et celles issues de la recherche partenariale contractuelle sont modestes et en baisse : pour l'année 2018, le montant des contrats de recherche signés (5,15 M€) est inférieur à celui des années précédentes (en 2016 et 2017, le montant des contrats signés s'élevait à 7 M€ pour chaque année).

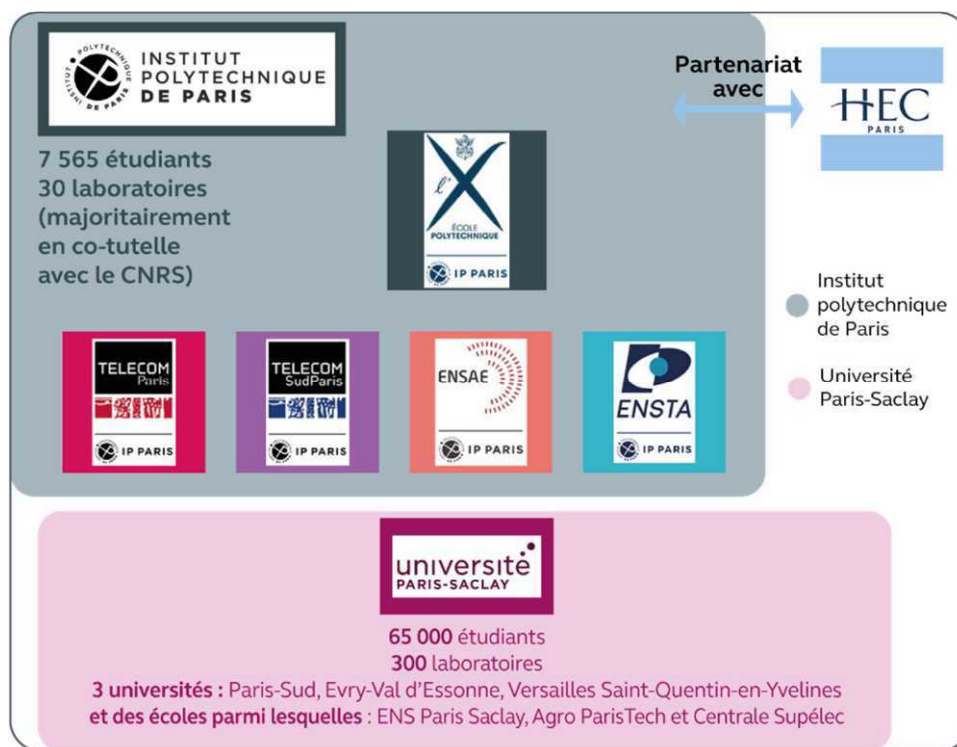
Si le développement récent des chaires d'entreprises contribue à augmenter les ressources propres de l'École polytechnique, celle-ci doit désormais en renforcer le suivi et en optimiser la gestion en s'assurant une marge financière suffisante. L'École doit également développer ses outils de suivi et de gestion de la recherche partenariale, et clarifier le champ d'intervention de sa filiale FX Conseil pour l'activité de prestations de recherche.

B - Les implications coûteuses du choix de quitter Paris-Saclay

L'université Paris-Saclay avait vocation à créer sur le plateau de Saclay et dans ses environs un pôle scientifique et technologique de rang mondial. Tout en étant à la recherche d'une taille critique dans le contexte de la compétition universitaire internationale, la crainte de diluer sa réputation d'excellence dans une université de grande taille et moins sélective qu'elle a conduit l'École polytechnique, après plusieurs années de tergiversations, à refuser de s'intégrer à l'université Paris-Saclay. Elle a préféré œuvrer en faveur de la mise en place de l'institut polytechnique de Paris (IP Paris).

Cet institut, dont les statuts ont été approuvés par décret du 31 mai 2019, regroupe l'École polytechnique, l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA Paris), l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE Paris), ainsi que Télécom Paris et Télécom SudParis³⁴⁸. Avec 45 % des étudiants et la grande majorité des laboratoires de recherche (23 sur 30), l'École polytechnique domine ce regroupement, qui forme près de 7 600 étudiants (dont 4 710 en cycle ingénieur).

Schéma n° 2 : l'institut polytechnique de Paris et son environnement sur le plateau de Saclay



Source : Cour des comptes

³⁴⁸ L'ENSAE Paris, Télécom Paris et Télécom SudParis, sont elles-mêmes des écoles composantes d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche : le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) et l'Institut Mines-Télécom (IMT). Ces deux établissements sont sous tutelle du ministère de l'économie, alors que l'ENSTA Paris est sous tutelle du ministère des armées, comme l'École polytechnique.

L'institut polytechnique de Paris, qui s'est doté d'une école doctorale, a pour ambition d'être un institut de sciences et technologies de rang mondial sur le plateau de Saclay. Pour autant, face à l'université Paris-Saclay qui compte 300 laboratoires et 65 000 étudiants, il constitue un regroupement d'une taille bien moindre.

Alors que les précédentes vagues de regroupements ont bénéficié d'une impulsion financière décisive à travers deux actions successives du programme des investissements d'avenir (PIA), les initiatives d'excellence (IDEX) et les initiatives science-innovation-territoire-économie (I-site), ce ne sera pas le cas de l'institut polytechnique de Paris, qui a simplement obtenu une dotation décennale au titre de l'action « Écoles universitaires de recherche » (EUR) des investissements d'avenir³⁴⁹. En sortant du périmètre de l'IDEX Paris-Saclay, l'École polytechnique ainsi que les autres écoles composantes de l'institut polytechnique de Paris se sont mises en marge d'une source essentielle de financement, qui a valeur de label d'excellence pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Le Président de la République a engagé, en 2017, le nouveau regroupement à « *évoluer vers un Massachusetts Institute of Technology (MIT) ou une École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) à la française* ». La feuille de route de l'institut polytechnique de Paris n'est, à cet égard, toujours pas établie.

En réalité, l'IP Paris n'évoluera pas facilement vers le modèle de l'EPFL, même s'il s'en rapproche en termes de nombre d'étudiants (environ 10 500 étudiants à l'EPFL en 2017). Une comparaison entre l'IP Paris et d'autres institutions d'enseignement supérieur et de recherche à dominante scientifique, au niveau européen et international, illustre, en effet, la singularité du regroupement. La proportion d'étudiants en licence y est bien inférieure (2 %, contre 52 % par exemple à l'EPFL). La proportion des doctorants y est également plus faible (14 %, contre 20 % à l'EPFL et 35 % au MIT). Par ailleurs, le budget de l'EPFL rapporté au nombre de ses élèves est près de deux fois supérieur à celui de l'IP Paris (respectivement 80 000 €, contre 40 000 € environ par élève et par an).

La création de l'IP Paris implique pour l'École polytechnique un fort investissement dans cette nouvelle alliance, alors même que sa propre évolution stratégique, organisationnelle et financière est loin d'être consolidée (voir III). Les nouvelles impulsions destinées à adapter l'École aux défis de l'enseignement supérieur et de la recherche conduisent celle-ci

³⁴⁹ Le montant de cette dotation s'élève à environ 14 M€ sur dix ans au titre de trois projets d'EUR portés par l'École polytechnique et d'un projet porté par le GENES.

à poursuivre des logiques en partie contradictoires : la recherche d'une taille critique et d'une meilleure visibilité dans le contexte de la compétition internationale et le maintien de son image d'établissement d'excellence à très forte sélectivité, de son statut militaire et de son lien, certes de moins en moins marqué, avec les grands corps techniques de l'État.

Bénéficiant d'une tutelle généreuse et conciliante, mais sous-informée, l'École polytechnique, exploitant des marges de manœuvre qui lui sont trop largement consenties au-delà de son autonomie statutaire, a refusé l'intégration au sein de Paris-Saclay (contrairement à d'autres grandes écoles telles Centrale Supélec, Agro ParisTech et l'École normale supérieure Paris-Saclay), ce qui constitue un choix singulier et exigeant. Il reste maintenant à démontrer qu'IP Paris est plus qu'un regroupement de circonstance, destiné à justifier la sortie de Paris-Saclay.

III - Une gestion qui n'est pas à la hauteur des ambitions de l'École

Alors même que l'École est engagée dans une stratégie de croissance rapide dans le cadre de l'institut polytechnique de Paris, elle est confrontée à une situation financière préoccupante (A). Les innovations ont été conduites à marche forcée au cours des dernières années, mais en s'appuyant sur des modes de fonctionnement inadaptés pour garantir l'établissement contre les risques financiers ou de gestion auxquels l'expose un développement rapide (B).

A - Un déséquilibre financier chronique

1 - Des résultats déficitaires sur cinq exercices

Les résultats comptables de l'École polytechnique font apparaître cinq exercices déficitaires consécutifs, de 2014 à 2018, se traduisant par une perte cumulée de près de 20 M€, malgré un soutien financier accru de l'État à partir de 2016 pour mettre en œuvre les nouvelles orientations stratégiques³⁵⁰.

³⁵⁰ L'État avait pris l'engagement de verser 30 M€ de subventions de fonctionnement supplémentaires sur la période du COP, dont 15,8 M€ ont été versés sur la période 2016-2018.

**Tableau n° 1 : résultats de l'École polytechnique
sur la période 2012-2018 (en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat retraité	14	7,8	-3	-3	-4,8	-2,4	-7,7

Source : Comptes financiers, retraitements Cour des comptes

La tutelle n'a, à aucun moment, envisagé la mise en place d'un plan de retour à l'équilibre, alors que cela lui était, à tout le moins, imposé par le code de l'éducation depuis le passage de l'École au statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) en 2015.

Le déficit est apparu en 2014, des pratiques comptables inadaptées ayant conduit à gonfler artificiellement les résultats de l'École en 2012 et 2013 d'environ 6 M€. Cette situation de déficit a perduré au cours des dernières années en raison d'une progression rapide des charges d'exploitation dans le cadre du COP 2017-2021 (en moyenne +6,3 % par an sur les exercices 2017 et 2018, contre +2,3 % sur la période 2012-2016), avec une dynamique forte de la masse salariale (+19 % entre 2012 et 2018). Dans le même temps, les ressources propres de l'École sont restées en deçà des prévisions du COP (écart de -19,2 M€ entre les ressources propres prévues et réalisées en 2017 et 2018), en raison notamment d'une montée en puissance plus lente que prévue des nouvelles formations (voir II.A).

Des erreurs de calibrage du COP, comme la sous-estimation de certaines charges (en particulier les charges d'amortissements nets) et la surestimation de certaines prévisions de recettes, notamment celles relatives aux recettes de mécénat issues de la Fondation de l'École polytechnique, ont aggravé ces tensions.

La fiabilisation des prévisions et du suivi de l'exécution est, à cet égard, un enjeu primordial pour l'École au regard des écarts significatifs constatés de manière récurrente : ainsi, alors que les comptes prévisionnels avaient été présentés au conseil d'administration en novembre 2018 à l'équilibre (+0,5 M€), l'exercice s'est finalement soldé par un déficit de 7,7 M€.

Ces éléments témoignent de points de faiblesse significatifs au regard tant de l'équilibre financier que de l'organisation budgétaire et comptable de l'École. Il en résulte une absence de visibilité sur la situation financière de l'École et sur sa capacité à assurer une trajectoire soutenable à moyen terme. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la création récente de l'institut polytechnique de Paris implique une articulation, notamment financière, avec l'ensemble de ses composantes, pour l'heure loin d'être clarifiée.

2 - Des impasses de financement pour l'avenir

La nouvelle programmation pluriannuelle établie par l'École pour la période 2019-2021 continue à faire apparaître, dans sa version de septembre 2019, des impasses dans le financement de son fonctionnement et de ses investissements.

L'École prévoit ainsi, de nouveau, un déficit pour l'exercice 2019, à hauteur de 5,3 M€, montant qui aurait été ramené à 3,3 M€ dans des prévisions communiquées au conseil d'administration en décembre 2019³⁵¹. Or, le COP prévoit une réduction de la subvention pour charges de service public à 85,3 M€ en 2020, qui est d'ailleurs le montant inscrit en loi de finances initiales pour 2020, et à 82,6 M€ en 2021. Cette réduction n'est pas intégrée dans les prévisions de l'École qui compte, au contraire, sur un maintien de la subvention de l'État à plus de 89 M€ en 2020 et 2021.

La capacité d'autofinancement prévisionnelle de l'École ne lui permet pas de couvrir les investissements notamment immobiliers prévus sur la période 2019-2021 et l'opération de rénovation du hall central de l'École, évaluée entre 150 et 200 M€, ne fait actuellement l'objet d'aucun financement identifié.

L'École doit donc prendre sans délai les mesures nécessaires pour rétablir, de manière durable, l'équilibre financier de ses comptes non seulement en développant ses ressources propres mais aussi en maîtrisant ses charges d'exploitation. Dans le cadre de l'IP Paris, la modernisation du campus que souhaite engager l'École ne peut intervenir que si une stratégie claire est définie et si de nouveaux financements sont trouvés. La tutelle doit impérativement accompagner l'École dans cet effort de programmation.

B - Une gestion insuffisamment maîtrisée

La Cour avait appelé en 2012 au renforcement et à la professionnalisation de la gestion de l'École polytechnique. Si des progrès ont été constatés, la gestion de l'École présente encore de nombreuses faiblesses et n'est pas exempte d'anomalies.

³⁵¹ Selon les informations transmises en janvier 2020 par le ministère des armées à la Cour.

1 - Des procédures peu formalisées et un contrôle de gestion insuffisant

La faible formalisation des procédures mises en œuvre par les directions métiers ou fonctions support renforce les risques de défaillance de la gestion. Lorsqu'ils existent, ces dispositifs n'ont pas fait l'objet d'actualisation régulière³⁵².

L'organisation du dialogue de gestion souffre de plusieurs faiblesses : il repose sur la reconduction d'année en année des mêmes enveloppes budgétaires ; le pilotage par la performance et la vision pluriannuelle des dépenses font défaut ; la politique de recrutement de l'École n'est pas intégrée dans le cadre du dialogue de gestion, ce qui ne garantit pas un pilotage efficient des effectifs et de la masse salariale.

Lors du précédent contrôle, la Cour soulignait l'absence de comptabilité analytique. Huit ans plus tard, ce chantier n'a pas avancé. Or, une comptabilité analytique fiable est indispensable à une bonne gestion afin de maîtriser notamment les coûts des formations et des nouveaux cursus.

L'École ne dispose pas non plus de contrôle interne, ni de contrôle de gestion suffisamment robustes pour aider à la prise de décision. D'une manière générale, ses compétences administratives et juridiques ne sont pas suffisantes ; la tutelle, comme le conseil d'administration, n'ont pas encouragé leur développement. Ainsi l'acquisition de la société de formation continue XROM n'a pas été faite dans des conditions permettant de garantir la protection des intérêts financiers de l'École³⁵³.

2 - Une gestion des personnels enseignants encore laxiste

Dans son référé de 2012, la Cour dénonçait la gestion laxiste des personnels enseignants de l'École polytechnique. Certaines des anomalies ou insuffisances relatives à la gestion des enseignants sont connues depuis longtemps par l'École.

³⁵² Par exemple, procédures en matière de ressources humaines identiques depuis 2015, guide pratique relatif aux chaires d'entreprises mis au point en 2010.

³⁵³ Un dispositif de complément de prix contestable a conduit à renchérir sensiblement le prix d'acquisition de 1 M€ versé en janvier 2015 à 1,86 M€ à fin 2018, en prenant en compte les compléments de prix versés aux vendeurs de XROM et les rémunérations perçues par l'ex-actionnaire majoritaire de la société XROM, au titre de ses prestations de consultant au bénéfice de X-EXED.

Si certaines mesures propres aux personnels enseignants ont été prises, celles-ci se sont avérées incomplètes. L'École ne s'est toujours pas dotée d'un outil permettant de contrôler la réalisation par les personnels enseignants des heures d'enseignement qui leur incombent, ce qui entraîne des anomalies en matière d'attribution de primes. Par exemple, la prime d'encadrement est versée à tous les personnels enseignants, alors même que cette prime (2 352 € annuels pour le corps des professeurs) devrait être versée uniquement aux personnes qui réalisent la totalité de leurs heures d'enseignement. D'autres anomalies ont également été constatées : des missions ponctuelles sont comptabilisées dans le temps de service d'enseignants-chercheurs, sans justification ; les enseignants n'effectuant pas de recherche ne sont pas tenus d'assurer des heures d'enseignement supplémentaires en compensation de l'absence d'activité de recherche, contrairement à ce que leur statut prévoit.

En partie pour compenser la perte du potentiel d'enseignement en raison de la gestion peu rigoureuse des personnels enseignants, l'École recourt à des personnels extérieurs pour réaliser des vacations d'enseignement auprès des élèves ou étudiants. L'École doit mieux encadrer les dépenses au titre de ces vacations d'enseignement et concours qu'il s'agisse du suivi et du contrôle des vacations ou de la détermination du niveau de rémunération horaire selon la qualité de l'intervenant.

La mise en œuvre du cadre de gestion de ces personnels adopté en 2017 doit permettre de corriger l'ensemble de ces faiblesses.

3 - Une professionnalisation inachevée de la politique immobilière

Initialement implantée à Paris, l'École polytechnique a déménagé sur le plateau de Saclay en 1974. Son patrimoine important et vieillissant a été peu entretenu jusqu'à une période récente. En atteste le niveau moyen de dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) qui s'élève à 8,1 €/m² et qui est inférieur au niveau de dépenses de GER nécessaire pour assurer le renouvellement de bâtiment tertiaire estimé à 15 €/m²³⁵⁴. Or, le renforcement de l'attractivité du campus constitue un enjeu important dans le contexte de la création de l'IP Paris.

Les opérations immobilières importantes, qui ont été conduites sous maîtrise d'ouvrage de l'École et qui ont été principalement financées soit par la tutelle (bâtiment *bachelor* pour un montant de 30 M€) ou au titre du plan Campus, soit par des financements issus de la sphère privée, ne se sont

³⁵⁴ Approche du coût global pour la mise en œuvre de la norme ISO/DIS 15686-5 – bâtiments et biens immobiliers.

pas inscrites dans une stratégie immobilière clairement définie mais ont été menées au coup par coup. Si la professionnalisation de la politique immobilière de l'École a été amorcée en 2012, celle-ci reste inachevée : aucune stratégie ni programmation immobilière n'existent. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, obligatoire pour les établissements publics, n'a pas encore été finalisé. En outre, l'École n'a pas mis au point un plan pluriannuel d'investissement consolidé, tant pour les opérations immobilières que pour les équipements de recherche et informatiques, qui lui permettrait de déterminer avec précision ses besoins de financement, alors même que son patrimoine vieillissant doit être mis à niveau.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'École polytechnique est un fleuron des grandes écoles françaises d'ingénieurs. Afin de se rendre plus visible à l'international et d'y occuper la place qu'elle mérite, elle s'est dotée d'une feuille de route consistant à se rapprocher du modèle prédominant au plan mondial en matière d'enseignement supérieur, tout en cherchant à préserver ses spécificités historiques et son excellence. Cette feuille de route, particulièrement exigeante, l'éloigne du modèle traditionnel de grande école et recèle des contradictions que l'État n'a ni identifiées, ni a fortiori tranchées. En outre, la gestion de l'École polytechnique n'est pas à la hauteur de sa réputation, ni de la place particulière qu'elle occupe dans l'enseignement supérieur. L'École n'est pas aujourd'hui en situation de piloter dans de bonnes conditions le développement de l'institut polytechnique de Paris, dont les grandes ambitions paraissent aujourd'hui déconnectées de la situation financière dégradée de son navire amiral. Sur ces bases fragiles, les choix stratégiques de l'École ne sont pas de nature à la projeter dans l'avenir avec sérénité. Le prestige qui s'attache à cette École lui impose un devoir d'exemplarité, tant dans le domaine de la gestion que de sa politique de recrutement et du suivi de ses anciens élèves. L'État ne saurait rester plus longtemps insensible à ces questions : il doit notamment exercer une tutelle plus active et, à ce titre, s'interroger sur la pertinence du seul rattachement au ministère des armées.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. accroître le vivier de candidats des nouvelles formations (bachelor, masters of science and technology, executive master) et réévaluer leurs droits de scolarité (École polytechnique) ;*
 - 2. formaliser la stratégie et les objectifs de la recherche à l'École polytechnique (École polytechnique) ;*
 - 3. assurer un meilleur suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves (École polytechnique) ;*
 - 4. faire évoluer le statut des élèves ingénieurs, y compris le principe de leur rémunération (École polytechnique, Ministère des armées, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation) ;*
 - 5. prendre, sans délai, les mesures internes propres à assurer le retour à l'équilibre financier de l'École (École polytechnique).*
-

Réponses

Réponse de la ministre des armées	478
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	481
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....	484
Réponse du président de l'École polytechnique, président du conseil d'administration de l'institut polytechnique de Paris.....	487
Réponse du président du conseil d'administration de l'association des anciens élèves et diplômés de l'École polytechnique	493
Réponse de l'ancien directeur général de l'École polytechnique (2012-2016).....	496
Réponse de l'ancien président de l'École polytechnique (2013-2018)...	497

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de la Fondation de l'École polytechnique
Ancienne présidente de l'École polytechnique Exécutive Éducation

Destinataire n'ayant pas souhaité apporter de réponse

Conseiller stratégie de l'École polytechnique Exécutive Education

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Comme le souligne la Cour, l'École polytechnique est une institution singulière, reconnue pour l'excellence de sa formation, qui évolue dans un monde de l'enseignement supérieur et de la recherche en mutation rapide, au niveau national comme international. L'École doit ainsi allier lisibilité et compétitivité à l'échelle internationale et modèle de grande école d'ingénieurs française au bénéfice de la Nation, en s'appuyant sur la valeur d'excellence de la formation et de la recherche. S'agissant des orientations stratégiques, l'École s'adapte à son environnement de façon continue sans amoindrir ses atouts. Elle a conduit de nombreuses transformations conformes aux orientations de sa tutelle, dont l'évolution de sa gouvernance, avec la mise en place d'un président exécutif, et l'ouverture de nouvelles formations (Bachelor, master of Science and Technology). Depuis 2017 et dans le respect de la décision du Président de la République, l'École est en outre résolument engagée dans la mise en place de l'Institut polytechnique de Paris (IP Paris).

La Cour pose la question du lien de l'École avec le ministère des armées dont le statut militaire des élèves ingénieurs est un des éléments. En l'état, les deux parties tirent bénéfice de cette relation historique, qui a largement su s'adapter au fil du temps. À l'heure où l'innovation constitue un enjeu majeur pour le ministère des armées, où les liens entre la société et la Défense cherchent à être développés, que ce soit au travers de la réserve opérationnelle ou du service national universel, où le Premier ministre souhaite que la formation aux questions de défense puisse être incluse dans les formations de l'ensemble de la haute fonction publique, ce lien, loin d'être obsolète, me paraît au contraire devoir continuer à être renforcé. Différentes voies sont mises en œuvre pour y parvenir, notamment dans le domaine scientifique avec l'augmentation du volume des contrats de recherche entre le ministère et l'École qui constitue l'un des axes de travail de l'agence de l'innovation de défense (AID).

Le ministère des armées exerce pleinement son rôle de tutelle de l'École polytechnique, notamment, en l'accompagnant dans son développement et en veillant à la prise en compte des intérêts du ministère mais aussi plus largement de l'ensemble de l'État. Les orientations stratégiques sur l'évolution de cet établissement font l'objet d'une large concertation. Ce fut par exemple le cas pour la mise en place de l'IP Paris, avec une mission confiée à Jean Lou Chameau, président émérite de Caltech, puis suivie conjointement par les ministères des armées, de l'économie et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, pour définir un schéma de regroupement possible permettant

de renforcer la robustesse des orientations retenues. Les orientations sont ensuite validées par le conseil d'administration de l'École au sein duquel les ministères des armées, de l'économie et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation disposent chacun de deux administrateurs.

Je suis par ailleurs particulièrement attentive à la question de la diversité du recrutement soulevée par la Cour. L'École polytechnique a, depuis de nombreuses années, multiplié les actions, notamment vis-à-vis de lycéens issus de milieux socio-professionnels défavorisés, en vue de promouvoir l'égalité des chances. Il convient toutefois de constater, comme le souligne la Cour, que ces initiatives n'ont pas eu à ce jour l'effet escompté et il est nécessaire d'aller plus loin. Accroître significativement la diversité sociale dans nos grandes écoles est une nécessité. Des propositions concrètes ont été faites par l'École en octobre 2019 en réponse à la demande que j'avais formulée conjointement avec la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Leur déploiement est engagé avec l'objectif de doubler d'ici cinq ans le nombre de boursiers à l'École polytechnique.

La rémunération des élèves, contribuant à gommer les différences sociales, est cohérente avec les pratiques des écoles formant des agents de l'État, même si une richesse et particularité de l'École polytechnique est de former non seulement des cadres de la haute fonction publique mais également des cadres de la Nation. Le dispositif de remboursement des frais d'entretien et d'étude, réformé en 2015 à l'issue d'une longue concertation interministérielle, impose un remboursement aux diplômés qui ne servent pas l'État pendant une période de dix ans. Le ministère des armées sera particulièrement vigilant à ce que l'École prenne, comme le demande la Cour, les mesures nécessaires pour garantir la bonne mise en œuvre de ce dispositif.

La mise en place de nouvelles formations, cohérentes avec les standards internationaux, est conforme aux objectifs définis dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'École, établi à l'issue du rapport de M. Bernard Attali sur l'avenir et la stratégie de l'École polytechnique. Ces formations visent à accroître la visibilité de l'École au niveau mondial en consolidant l'image d'excellence de ses formations, au-delà du seul cycle ingénieur dont les spécificités complexifient les comparaisons internationales. Les écarts constatés sur le rythme de montée en puissance de ces formations avec celui prévu dans le COP doivent être analysés de manière approfondie afin de prendre les mesures correctives adaptées.

Les évolutions de l'École s'inscrivent désormais dans le cadre plus large de l'IP Paris, actuellement en cours de mise en place. Les défis liés à cette mise en place sont effectivement nombreux, ce qui est normal s'agissant d'une structure expérimentale avec l'ambition d'être un institut scientifique et technologique d'excellence de classe mondiale. Les écoles membres assument avec enthousiasme et détermination ces défis et, depuis un an, les avancées de ce projet collectif sont remarquables. Tout en fixant un cadre, l'identification d'un nouveau modèle, indispensable pour concilier à la fois le contexte de mondialisation et les spécificités françaises, nécessite de laisser suffisamment de liberté d'actions à ces acteurs de terrain. Cela est au demeurant parfaitement cohérent avec l'économie générale de l'ordonnance relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Un business plan à dix ans, en cours d'élaboration par l'IP Paris, permettra de consolider le modèle de développement de cet institut.

Je partage l'avis de la Cour sur l'enjeu primordial que constitue la fiabilisation de la programmation et de l'exécution budgétaire. En amont du développement de la comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion formalisé, la récente nomination d'un directeur des affaires budgétaires et financières, poste jusqu'ici vacant, est de nature à améliorer les travaux budgétaires opérés par l'École. Afin d'appuyer l'établissement dans sa démarche de retour à l'équilibre financier, mes services ont diligenté une mission d'expertise chargée d'identifier et de mettre en œuvre les mesures nécessaires à son redressement financier, et à l'établissement d'une trajectoire financière pluriannuelle soutenable.

En vue notamment d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la chaîne budgétaire, le dialogue de gestion entre l'École et les tutelles s'exerce à travers la tenue à un rythme soutenu de réunions techniques, associant la direction de l'École et les services du ministère, consacrées à la situation financière de l'École. Ces réunions ont d'ores et déjà permis de progresser dans la fiabilisation du plan d'affaires dont la tutelle veillera à ce qu'il soit solidement bâti sur des sous-jacents expertisés.

Le ministère étudie par ailleurs avec soin les moyens permettant d'assurer de façon régulière et formalisée une meilleure information du conseil d'administration de l'École sur l'évolution de sa situation financière et le suivi du plan de rétablissement de l'équilibre financier.

J'ai pris acte des observations de la Cour concernant les dispositions du code de l'éducation qui s'appliquent aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel – EPSCP – en

matière financière. L'École polytechnique bénéficiera de l'appui soutenu de mon ministère dans la définition et la mise en œuvre d'un plan de rétablissement de l'équilibre financier, conformément à l'article R. 719-109 du code de l'éducation.

S'agissant des projets immobiliers, pour lesquels l'École a fait preuve de volontarisme pour mettre en œuvre les orientations stratégiques définies par le COP, le ministère subordonne l'émergence des projets futurs à la recherche de financements sûrs et alternatifs aux subventions de l'État, assurant ainsi la soutenabilité budgétaire de ces opérations. Avec la mise en place d'IP Paris, l'École pourra trouver d'opportunes synergies pour mutualiser les infrastructures et limiter ainsi les coûts jusqu'alors supportés par elle seule.

La Cour relève enfin des dysfonctionnements significatifs dans la gestion de l'École. Le ministère des armées est conscient de l'existence de certaines faiblesses qui constituent un point d'attention et de discussions régulières avec l'École. L'amélioration de cette situation est une priorité pour laquelle mon ministère accompagne et soutient l'École. Le suivi des recommandations de la Cour relatives à la gestion de l'École fera, dans ce cadre, l'objet d'une attention toute particulière.

**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 la plus grande attention de ces communications qui appellent de notre part les remarques suivantes.

En ce qui concerne la gestion de l'établissement, nous partageons le constat de la Cour quant aux points de faiblesse significatifs en matière budgétaire et comptable, tant du point de vue de l'équilibre financier que de l'organisation. Nous souscrivons par conséquent à la recommandation de voir l'École polytechnique trouver son équilibre financier et nous apporterons tout le soutien nécessaire pour l'accompagner dans cette démarche.

Par ailleurs, en matière de stratégie de développement de l'École polytechnique, la Cour s'interroge sur la pertinence de la création de l'Institut polytechnique de Paris (IP Paris), issu de l'alliance de cinq grandes écoles d'ingénieurs de renom (l'École polytechnique (X), l'École nationale supérieure des techniques avancées (ENSTA Paris), le Groupe

des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) qui comprend l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et l'Institut Mines-Télécom (IMT) qui inclut Télécom Paris et Télécom SudParis).

La Cour souhaite qu'il soit démontré que ce nouvel institut, placé sous la tutelle conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre des armées, puisse être plus qu'un « regroupement de circonstance », qui aurait permis à l'École polytechnique de se dissocier du projet initial intitulé « Université Paris-Saclay » entrepris depuis 2011 en vue de constituer un seul et unique ensemble universitaire sur le secteur de Saclay.

Le Président de la République a annoncé la création de l'IP Paris lors de son intervention du 25 octobre 2017, comme étant un des deux grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche situés sur le plateau de Saclay, l'autre continuant à porter le nom d'Université Paris-Saclay.

Cette décision présidentielle est intervenue dans un contexte de mise en place du projet initial bien plus complexe que prévue du fait d'avoir à intégrer dans une même structure un nombre de membres sans doute trop élevé et à concilier des visions divergentes sur de nombreux dossiers importants. Elle aura permis in fine à l'ensemble des acteurs concernés de trouver plus efficacement et plus rapidement les formes de coopération jugées les plus adaptées et les plus fructueuses pour eux.

Les objectifs assignés par le Président de la République sont des plus ambitieux en demandant à l'IP Paris de trouver des voies originales pour évoluer vers un Massachusetts institute of technology (MIT) ou une École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), à la française. Nous partageons par conséquent l'analyse de la Cour pour ce qui est du caractère unique et exigeant du choix de constituer ce nouvel institut.

À la suite de la décision du Président de la République, conjointement avec la ministre des Armées et la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, nous avons rapidement confié une mission d'étude à un scientifique mondialement reconnu en la personne de M. Jean-Lou Chameau, président émérite du California institute of technology (Caltech), afin que ce dernier puisse proposer des orientations stratégiques et une liste d'actions nécessaires à la mise en œuvre du nouveau regroupement, tout en définissant les conditions de son succès.

La constitution de l'IP Paris a été l'occasion pour les ministères de tirer avantage des possibilités organisationnelles offertes par le nouveau

statut d'établissement public expérimental à caractère scientifique, culturel et professionnel au sens de l'ordonnance du 12 décembre 2018, notamment en permettant aux établissements-composantes de garder leur personnalité morale et d'avoir une gouvernance très agile (cf. le décret n° 2019-549 du 31 mai 2019).

L'IP Paris affiche dès son lancement une approche de l'enseignement supérieur et de la recherche délibérément internationale et sélective. En s'appuyant sur son excellence académique dans le domaine des sciences et de la technologie, il ambitionne de répondre aux besoins de l'économie et aux défis auxquels le pays est confronté et met en avant l'établissement de liens étroits avec le monde de l'entreprise.

Des ambitions concrètes ont été précisées courant 2019. Il s'agira entre autre de :

- délivrer tous les niveaux de diplômes (Licence/Bachelor, Master, Doctorat) ;*
- doubler le nombre de doctorants en l'espace de 10 ans (en passant de 900 à 1 800 en 2028) ;*
- recruter les meilleurs étudiants internationaux.*

L'École doctorale pluridisciplinaire de l'IP Paris (ED IP Paris) a fait l'objet d'un arrêté d'accréditation publié en juillet 2019. Cette école a recruté ses premiers doctorants. En mathématiques, l'IP Paris reste coaccrédité avec l'Université Paris-Saclay dans le cadre de l'École doctorale de mathématiques Hadamard (EDMH). Quatre centres d'innovation interdisciplinaires sont en projet. Un partenariat avec HEC Paris a fait l'objet d'une signature de convention.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, nous estimons que le démarrage encore récent de l'IP Paris s'est effectué de façon encourageante et qu'il lui reste effectivement à démontrer dans les quelques années à venir toute sa capacité à réaliser l'ensemble des ambitions qui ont motivé sa création.

Cependant pour que la stratégie de développement volontariste de l'institut puisse pleinement réussir, il nous paraît important que l'IP Paris ne soit pas trop pénalisé en termes de financement du fait de sa sortie de l>IDEX (Initiative d'excellence) Paris-Saclay comme le relève la Cour et puisse bénéficier à l'avenir de ressources publiques substantielles du Grand plan d'investissement en adéquation avec les objectifs poursuivis et son rang dans le classement international (l'École polytechnique, l'Université PSL et Sorbonne Université sont les trois seuls établissements français parmi les 100 premiers du classement THE 2020).

Ni le rang mondial ni la pertinence d'un regroupement d'organismes d'enseignement supérieur et de recherche ne devraient être évalués au seul regard du nombre d'étudiants inscrits car il n'apparaît pas que les universités les mieux classées soient forcément les plus imposantes.

C'est ainsi que le MIT ne forme qu'environ 12 000 étudiants, l'université de Princeton, moins de 7 000, et le Caltech, 2 700, présentant tous des tailles plusieurs fois inférieures à celles de certaines universités américaines pourtant beaucoup moins reconnues. L'IP Paris compte quant à lui environ 8 400 étudiants et doctorants en 2019 et prévoit d'augmenter ce nombre à 11 000 à l'horizon 2022.

Enfin, la Cour observe que le lien entre l'École polytechnique et les grands corps techniques de l'État est devenu, quantitativement, moins marqué.

Si, du point de vue quantitatif des sorties de l'École polytechnique, le recrutement dans les corps techniques supérieurs de l'État est devenu minoritaire, il n'en reste pas moins prépondérant au sein de ces mêmes corps. Par exemple, le corps des mines continue de recruter près des trois quarts de ses entrants à l'École polytechnique, avec dix polytechniciens parmi les 14 recrutements en sortie d'école. La qualité de la formation scientifique et technologique comme de la recherche de l'École lui permet de constituer un vivier d'excellence pour l'État, face à une accélération des mutations technologiques.

De ce fait, la qualité des recrutements effectués par l'État à l'École polytechnique ne s'est jamais démentie. En favorisant ainsi l'entrée au service de l'État de jeunes ingénieurs formés avec rigueur et exigence, l'École polytechnique continue à exercer sa mission historique dans un contexte de compétition mondiale pour les talents.

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

Vous m'avez adressé ce chapitre élaboré au terme du contrôle des comptes et de la gestion de l'École polytechnique, pour les exercices 2012 à 2019. Trois éléments de ce rapport appellent tout particulièrement des remarques de ma part.

*En premier lieu, s'agissant de **l'insertion de l'École polytechnique dans la politique de site**, la création de l'Institut polytechnique de Paris, dont les statuts ont été approuvés par le décret n° 2019-549 du 31 mai 2019*

portant création de l'établissement public expérimental, ouvre de nouvelles perspectives et démontre une avancée du projet et une dynamique d'organisation animée par le nouveau président de l'École.

La répartition des établissements d'enseignement supérieur en deux entités sur le plateau de Saclay avec l'IPP et l'université Paris-Saclay découle d'une décision approuvée par le président de la République en 2017 à partir de propositions faites par les ministres de la défense et de l'économie en 2015 et du constat de l'incompatibilité entre les modèles portés par les établissements qui constituent les deux établissements expérimentaux.

L'IPP réunit des écoles, sous la tutelle principale des ministères chargés des armées, de l'économie et de l'industrie, ayant un nombre d'élèves réduit en comparaison aux effectifs étudiants universitaires. Il a pour objectif de donner une visibilité internationale aux activités de ses écoles-composantes vis-à-vis des autres acteurs de la recherche et de l'enseignement et des acteurs économiques dans les domaines de l'ingénierie, de l'industrie et des statistiques. Il rassemble des écoles-composantes ayant en commun d'avoir comme politique d'enseignement le recrutement d'enseignants issus du monde académique ou du secteur privé par contrats limités dans le temps. À la différence des universités, ces écoles ne recrutent pas d'enseignants-chercheurs sur des emplois permanents, et sont administrées par des conseils d'administration faisant une place plus importante que les universités aux personnalités extérieures issues du monde économique et à des représentants de l'État membres de droit. Le conseil d'administration de l'IPP est composé sur des principes analogues et permet à leurs écoles-composantes de partager cette culture commune de gestion.

L'IPP réunit l'École polytechnique avec les écoles d'ingénieurs (ENSTA, Telecom Paris Tech, ENSAE) vers lesquels une partie importante des élèves diplômés de l'École polytechnique poursuivent leurs formations. L'IPP permet ainsi d'assurer une coordination entre ses établissements-composantes et d'offrir un continuum des formations entre leurs élèves communs.

En matière de recherche, l'IPP à vocation à assurer la coordination de la mise en œuvre du projet partagé, à entreprendre et soutenir de nouveaux programmes et à définir une politique commune de signature des publications scientifiques. L'IPP a ainsi récemment recruté un directeur scientifique de premier plan, avec une solide expérience du pilotage de la recherche, pour construire et coordonner une politique scientifique à l'échelle de l'ensemble du nouvel établissement.

En matière de formation, l'IPP élabore une offre de haute qualité et attractive à l'international assurant une forte insertion professionnelle dont il demande l'accréditation pour délivrer les diplômes nationaux de licence, master et doctorat. Il assure une coordination entre les demandes d'accréditation des différents établissements-composantes. L'IPP met en place une politique et un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale destinés aux étudiants de l'IPP et de ses membres. Il a également en charge le développement international et le développement de relations avec les entreprises françaises et étrangères.

À cet égard, en réponse à la remarque de la Cour estimant « qu'en sortant du périmètre de l'IdEX Paris-Saclay, l'École polytechnique ainsi que les autres écoles composantes de l'IPP se sont mises en marge d'une source essentielle de financement », il convient de noter que l'avenant n° 3 du 20 juin 2018 à la convention cadre État-ANR relative au PIA – action LABEX prévoit deux situations pour les LABEX évalués positivement en 2018 et prolongés pour 5 ans (2024) :

- dans le cas d'un arrêt de l'Initiative, la dotation des LABEX est prolongée pour 5 ans ;*
- dans l'hypothèse d'une labellisation définitive de l'IdEX Paris Saclay, portée par l'Université Paris Saclay, à l'automne 2020, il appartient à cette Université d'utiliser librement les intérêts annuels de la dotation confirmée et de définir la part allouée aux sept LABEX dont l'École Polytechnique est partenaire. L'Université Paris Saclay et l'IPP peuvent cependant s'accorder sur des engagements à poursuivre le financement de ces LABEX à travers une convention bipartite.*

De même, un projet de convention relative à la mutualisation des structures et projets du plateau de Saclay pourra prévoir que les programmes de recherche développés dans le cadre des EquipEX se poursuivent jusqu'au terme initialement fixé.

*En second lieu, s'agissant de l'observation relevée par la Cour **sur la faible diversité sociale des recrutements à l'École polytechnique**, je tiens à souligner l'engagement fort de l'École dans différentes actions en faveur de l'ouverture de son recrutement.*

L'École est par exemple porteuse d'un projet lauréat du programme PIA « Territoires d'innovation pédagogique : solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures ». Ce projet vise à diversifier et démocratiser les candidatures au concours, au travers d'outils numériques d'orientation, de mise à niveau et d'évaluation.

En outre, le président de l'École polytechnique s'est pleinement investi dans la mission que je lui ai confiée, conjointement avec la ministre des armées, en vue de définir un plan d'actions ambitieux pour la diversification de son recrutement. Répondant ainsi à une observation faite par la Cour, l'École a notamment produit à cette occasion des données statistiques particulièrement intéressantes, sur la base desquelles une feuille de route à la hauteur des défis pourra être construite dans les prochains mois. En la matière, si une réflexion devait être ouverte sur le statut et la rémunération des élèves ingénieurs, elle gagnerait ainsi à être articulée à celle de l'ouverture sociale de l'École, étant entendu que, s'agissant d'un établissement qui n'est pas placé sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, la perspective esquissée par la Cour d'une suppression de la rémunération des élèves ingénieurs et sa transformation en bourses sur critères sociaux ne pourrait juridiquement que prendre la forme de bourses d'établissement.

Enfin, je souscris pleinement à la recommandation n° 2 de la Cour invitant l'École polytechnique à « formaliser la stratégie et les objectifs de la recherche », en l'articulant notamment avec celle des organismes de recherche, en particulier le CNRS, principal financeur des unités de recherche. Je rappelle qu'une convention pluriannuelle de site entre le CNRS et l'École est régulièrement mise à jour. Elle comporte un volet scientifique qui n'épuise pas la discussion sur l'élaboration d'une politique de recherche commune.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE,
PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT
POLYTECHNIQUE DE PARIS**

En premier lieu je remercie la Cour des Comptes pour l'analyse et les recommandations formulées lors de sa mission de contrôle, ainsi que pour les moyens qu'elle a mis en œuvre pour la mener à bien.

Je tiens à rappeler que l'École polytechnique est une institution parmi les plus réputées du système d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) français et qu'elle a de fortes aspirations, appuyées par la mission donnée par le Président de la République en 2017 de la placer au cœur d'un pôle d'excellence au meilleur niveau mondial : l'Institut Polytechnique de Paris (IP Paris). Forte de 225 ans de contributions scientifiques, technologiques et industrielles majeures, elle ambitionne

d'être un moteur essentiel de la puissance et du rayonnement français en se classant parmi les toutes premières universités mondiales capables d'attirer chercheurs et étudiants d'excellence venus de tous les continents et bien sûr de la France. Dans un contexte de concurrence internationale accrue, l'École polytechnique possède de formidables atouts reconnus mondialement, notamment la sélectivité de son recrutement, l'exigence de sa formation et la qualité de son corps professoral et de sa recherche. Elle est porteuse de hautes valeurs scientifiques, humaines et d'intérêt général qui lui permettent dès aujourd'hui de se placer de manière visible sur la scène internationale, comme l'illustre sa place dans le top 30 mondial sur l'employabilité de ses étudiants (et seule institution française). Elle est aussi parmi les trois institutions françaises d'enseignement et de recherche qui sont les seules au sein des 100 premières institutions mondiales aux classements QS et THE. Pour maintenir et amplifier son positionnement mondial, l'École polytechnique doit continuer à se transformer, et la création d'IP Paris ainsi que la signature d'une convention avec HEC sont autant de leviers qui lui permettront d'atteindre une masse critique et de construire les synergies nécessaires pour établir « une EPFL ou un MIT à la française ».

Concernant la question clé de la stratégie de développement et de la vision, celle-ci a été murie depuis plusieurs années et formulée de manière très claire. En effet dès fin 2015, le Ministre de la Défense élaborait la feuille de route de l'École polytechnique pour les années suivantes : « renforcer le lien de l'École avec la Nation en formant des ingénieurs d'excellence pour la Nation ; attirer les meilleurs élèves français et internationaux, et leur offrir une formation reconnue internationalement pour son excellence ; établir un équilibre financier pérenne en développant des ressources propres de manière soutenable. » Cette feuille de route a été largement reprise dans le contrat d'objectifs et de performance 2017-2021 (COP) que l'École s'attache à mettre en œuvre et tout particulièrement dans le cadre de sa transformation en profondeur. La dynamique impulsée par le Président de la République en 2017 vient consolider cette ambition dans le cadre plus large d'IP Paris. Pour mener à bien cette transformation, saisie à bras le corps par l'ensemble des personnels, l'École polytechnique s'est appuyée sur ses forces historiques qui lui ont permis de se développer rapidement sans affecter son identité de grande école d'ingénieurs très sélective. Ce que la Cour des Comptes pointe comme des singularités (mode de recrutement, statut militaire, liens avec les Corps de l'État), sont en fait les atouts d'un établissement de formation intensif lui permettant de se distinguer et se placer en tête des institutions de l'ESR français, et au meilleur niveau mondial.

Les forces du modèle historique

La Cour des Comptes évoque un exercice « lointain » de la tutelle et « l'influence » des anciens. Ces affirmations ne semblent pas refléter le mode opérationnel de travail. D'une part, la préparation des conseils d'administration, la plus haute instance de gouvernance de l'École où siègent le Délégué général pour l'armement et la Secrétaire générale pour l'administration du Ministère des Armées, est faite en lien étroit avec la tutelle. Les relations très régulières garantissent un haut niveau d'information contextuelle et partagée. D'autre part, la sortie du projet Paris-Saclay n'est pas due aux anciens mais bien à des difficultés à concilier les principes fondamentaux de l'École avec la gouvernance de Paris-Saclay.

La dépendance du cycle ingénieur au système français de classes préparatoires n'est pas propre à l'École polytechnique et la stratégie de diversification des filières de recrutement ainsi que la création de nouvelles formations est une force de l'École. Comme le souligne la Cour des Comptes, l'excellence a un coût, expliqué entre autres par un très bon taux d'encadrement des élèves, et ce coût est similaire à celui des meilleures formations internationales. Ce très bon taux d'encadrement à l'École est au meilleur niveau mondial et inclut une composante de formation humaine unique à l'École, mettant les élèves en situation de leadership et leur transmettant les valeurs humaines qui font partie intégrante de l'institution militaire. Cette formation est très valorisée par les employeurs et est une des raisons de la réussite des cursus.

Si la proportion d'élèves admis dans les corps de l'État a certes baissé par réduction de l'offre, la connexion entre l'École et la sphère publique ne peut être réduite à ce simple indicateur. À leur sortie de l'École, près de la moitié des élèves sont admis en doctorat ou dans un corps. Cinq ans après leur sortie, plus d'un tiers travaille au sein d'une administration publique et un autre tiers a rejoint les grands groupes et entreprises du tissu industriel français dont la Nation a besoin pour son avenir et sa souveraineté. De plus, de nombreux anciens élèves se lancent dans la création de start-ups à forte valeur ajoutée technologique (plus de 500 dénombrées ces dernières années).

Concernant la diversité sociale de nos élèves, j'ai lancé un plan d'actions mi-octobre 2019 suite à la mission confiée par les Ministres des Armées et de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Ce plan vise à doubler le nombre de nos étudiants boursiers d'ici cinq années, avec un ensemble cohérent de dix mesures regroupées sur trois axes : les filières et le concours d'entrée, la préparation et le mentorat des boursiers, l'orientation et l'accompagnement des talents vers

les sciences. La mise en œuvre de ces propositions commence dès aujourd'hui et implique professeurs et élèves de l'École. S'agissant de la diversité de genre, en 2019 18 % des élèves sont des femmes, sachant que le taux de candidates au concours est seulement de 21 %, il y a donc un véritable travail de fond à continuer pour attirer les femmes vers les formations scientifiques et notre cursus en particulier.

Dans une société et à une période en quête de sens, l'attachement aux valeurs de l'institution militaire est prégnant chez les jeunes générations et dépasse le strict cadre des élèves officiers. À preuve, le fort taux de demandes de naturalisation des élèves internationaux qui bénéficient aussi de l'instruction militaire durant toute leur scolarité académique. Comme exprimé supra, la singularité militaire de l'École demeure un atout différenciant. Si le statut militaire devait n'être réservé qu'aux élèves se destinant à servir les forces et l'armement, l'encadrement militaire ne pourrait être maintenu et par extension l'École deviendrait très probablement civile, ce qui ne serait pas sans occasionner des difficultés pour accomplir la préparation et le développement humain et militaire des élèves. De telles perspectives reviendraient à affaiblir la qualité de la formation et le lien avec le Ministère des Armées, avec des conséquences très profondes sans garantie de bénéfice démontré.

Enfin la Cour des comptes mentionne « une réforme de la pantoufle inapplicable en l'état », ce qui est surprenant, sachant que je ne vois aucune raison opérationnelle l'en empêchant. Cette réforme récente, qui va s'appliquer à partir de la promotion 2015 qui sera diplômée en 2020 demande effectivement la mise en place d'un suivi structuré que l'École planifie de mettre en œuvre dans les mois qui viennent.

Une réforme ambitieuse et indispensable pour l'École

Le constat de la Cour des Comptes d'un retour sur investissement non atteint dans le développement de l'École s'explique par la création récente de nouvelles formations dont l'équilibre financier ne peut se faire en deçà de quelques années. La notoriété de ces nouvelles formations rentre en ligne de compte mais ne pourra croître fortement qu'une fois les premières diplomations effectuées. Le Bachelor en particulier montre des signes d'une grande qualité de formation : trois élèves de deuxième année ont intégré l'ENS Ulm, et les semestres à l'étranger en troisième année se font à Berkeley, GeorgiaTech, King's College, University of Toronto, Bocconi, EPFL, ETH, TUM, Pekin, Hong Kong... Comme le démontre le schéma numéro 1, l'offre de formation de l'École polytechnique est complète, riche et lisible, même à l'international où les présidents d'université saluent l'offre de l'École. Je partage l'analyse de la Cour des

Comptes sur le besoin d'élargir les voies de recrutement et de réévaluer les droits de scolarité pour couvrir les coûts complets.

S'agissant de la stratégie de développement dans le cadre d'IP Paris, l'Institut regroupe cinq écoles partageant une même ambition et des valeurs communes, habituées à travailler ensemble et qui se rassemblent sur le même campus. Les avancées rapides d'IP Paris (décret de création du 31 mai 2019, offres de master déposées en juin, accréditation de l'École doctorale en juillet, 1^{er} conseil d'administration le 29 août) constituent une preuve de son agilité et de sa capacité à réaliser sa feuille de route. Par exemple, la mise en œuvre opérationnelle de quatre directions (École doctorale, formations Masters, direction planning et ressources et direction de projet) au 1^{er} septembre permet déjà de piloter les premiers programmes académiques et d'en assurer le bon fonctionnement. Les sujets d'organisation et de structure sont amenés à être tranchés suivant les principes directeurs de création d'IP Paris, qui préconisent d'œuvrer de façon pragmatique, progressive, et avec parcimonie administrative. La mise en place des communautés disciplinaires d'enseignants-chercheurs et des programmes de recherche interdisciplinaires (E4C et AIDA) sont des preuves de la réalité et pertinence d'une approche commune permettant le développement de grands projets de formation et de recherche visibles et attractifs pour académiques, étudiants et entreprises. La stratégie de recherche de l'École polytechnique s'inscrit ainsi au cœur de celle développée pour IP Paris, qui est en cours de formalisation mais qui a déjà permis de remporter quatre Écoles Universitaires de Recherche en août 2019 pour un montant de 14 M€. Ceci est un exemple de financement par le Secrétariat Général pour l'Investissement, dans le cadre du Programme d'Investissements d'Avenir, appelé à compenser la part des financements Idex pour amorcer le développement d'IP Paris comme pôle de rang mondial. La comparaison internationale indique que la taille d'IP Paris autour de 10 000 étudiants est pertinente pour un institut de sciences et technologie de rang mondial. L'ambition d'IP Paris est atteignable mais demandera une attention opérationnelle majeure pendant une dizaine d'années pour mettre en œuvre tous les axes de développement et assurer le financement associé.

Enfin, une forte aspiration de collaboration avec l'Agence de l'Innovation de Défense a été partagée et devrait être mise en œuvre dès 2020. Des discussions sont déjà en cours et ce rapprochement devrait permettre d'engager des projets structurants pour la recherche et l'innovation à l'École avec un retour sur investissement direct pour le Ministère des Armées.

Une gestion en modernisation pour servir les ambitions de l'École

Depuis mon arrivée à l'automne 2018, j'ai fortement accéléré le chantier de transformation dont l'École polytechnique a besoin, et mes constats d'alors se trouvent être en ligne avec la plupart des remarques que la Cour des Comptes a formulées sur la gestion de l'École. Cette symbiose avec les évolutions initiées et/ou opérées depuis une année conforte donc le plan d'actions que j'ai initié dès 2018. Ces initiatives, basées sur des priorités établies collectivement par le comité exécutif, concernent tout autant le développement de sa stratégie (enseignement, recherche, innovation, international), s'appuyant sur le socle de valeurs pérennes de l'École polytechnique, que sa mise en œuvre, avec une forte emphase sur le renforcement de ses compétences (une dizaine de recrutements clé ont d'ailleurs été faits ou sont en cours), de son organisation, de l'efficacité de ses processus et du développement de ses ressources propres. Un effort particulier est mené sur la gestion et le pilotage de cette transformation, ainsi que sur la mise en place d'une comptabilité analytique ainsi qu'une fiabilisation des prévisions financières. Si des erreurs de calibrage du COP sont en effet à noter, elles sont intégrées dans les travaux de remise à niveau des objectifs opérationnels et financiers de l'École en concertation avec la tutelle. Dans ce contexte, la création d'IP Paris ne devrait pas dégrader la situation de l'École mais au contraire lui apporter des marges de manœuvre par les mutualisations et projets de développement en commun. Je partage totalement le constat de la Cour des Comptes sur la nécessité d'un accompagnement dans l'effort de programmation, notamment sur les investissements pluriannuels d'infrastructure.

En conclusion, l'École polytechnique possède une stratégie claire s'appuyant sur ses forces historiques et son excellence. Sa feuille de route, complètement intégrée à celle d'IP Paris, appelle une mise à niveau de sa gestion, déjà lancée depuis un an. L'École est totalement mobilisée sur la recherche de financements externes qui demeurent indispensables au retour à l'équilibre financier durable et apte à soutenir l'ambition de son développement et de sa transformation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'ASSOCIATION DES ANCIENS ÉLÈVES ET DIPLÔMÉS
DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE**

Il n'appartient pas à l'association des anciens élèves de commenter les points concernant la gestion de l'École Polytechnique. Le président de l'AX membre de droit du conseil d'administration de l'École, sa plus haute instance de gouvernance, peut néanmoins témoigner de la très haute tenue dudit conseil et du niveau très élevé des interactions qui s'y produisent entre les représentants de la tutelle (ministère des armées, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministère de l'économie et des finances), la direction générale de l'École, les représentants des personnels et les administrateurs indépendants. La modernisation de la gestion est parmi les points les plus hauts dans les priorités de l'ordre du jour.

En ce qui concerne la stratégie de l'X et de l'Institut Polytechnique de Paris, la Cour, en tant que conseil du gouvernement, semble présenter de façon positive deux options qui conduisent, du point de vue de l'AX, à la disparition de l'École :

- *faire volte-face, et reprendre la voie menant à l'intégration de l'X dans Paris-Saclay,*
- *retirer la tutelle de l'X au Ministère des Armées.*

Ces options sont liées, la deuxième menant de facto à la première.

L'X a besoin de stabilité, après dix ans d'agitation permanente, changement de gouvernance, rapport Cornut-Gentille, rapport Attali, négociation de Paris-Saclay, négociation de l'IPP. Les décisions prises au plus haut niveau il y a deux ans l'ont été après mûre réflexion, et font l'objet d'un entier consensus entre l'X et le Ministère des Armées ; elles ont le soutien sans condition de l'Association des anciens. Il faut maintenant garder le cap, le temps de commencer à en apprécier les effets.

L'AX considère que l'intégration de l'X dans un système qui lui semble sans sélection à l'entrée, avec une gouvernance très éloignée de celle de l'École polytechnique ayant la garde de bacheliers dont la formation initiale reste à parfaire et visant à augmenter, coûte que coûte, la taille de ses laboratoires n'est pas souhaitable.

L'AX et la direction générale de l'École d'ailleurs, partagent le souci de la Cour de voir les formations récemment créées par l'École « faire leurs frais », car c'est une condition de leur pérennité et de leur contribution à la richesse des formations qui permettra à l'École de

parfaire son attractivité notamment à l'international. Il faut sans doute, pour cela, augmenter les effectifs traités par ces formations en évitant cependant la course à la taille, pour la taille.

Cette remarque vaut pour les laboratoires de recherche qui contribuent à la formation d'une partie des élèves, et attirent les professeurs. L'accroissement de leur volume doit correspondre à des thématiques appliquées et des approches interdisciplinaires et donc prioritairement passer par des contrats ou des financements extérieurs pour une production de résultats au bénéfice de l'économie des entreprises et de l'État.

C'est au niveau de l'IPP que les laboratoires et les formations nouvelles doivent être considérés, constituant une partie de son ossature, et voyant leur stratégie fixée à ce niveau. Ceci permettrait un niveau d'effort supplémentaire en faveur du cursus « ingénieur » en lui-même et dans son articulation avec les écoles dites d'application de l'X.

Sur un autre plan, l'AX a soutenu le travail récent de l'École pour améliorer la diversité à l'entrée, des différentes filières de recrutement. Le constat est simple ; une telle amélioration passe par une meilleure préparation au concours des élèves les moins favorisés et par un comblement du fossé qui grandit entre les préparations parisiennes et les préparations de province. Un plan d'actions détaillé a été proposé à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les anciens élèves y contribueront

La Cour aborde le cursus « ingénieur » par le biais des recrutements par l'État, dont la faible proportion lui paraît pouvoir justifier un renoncement au statut militaire des élèves, à leur solde, et au rattachement de l'X au Ministère des Armées.

L'AX regrette la baisse des recrutements par l'État, tout à fait justifiée au moment de l'abandon des fonctions de maîtrise d'œuvre, mais dont la poursuite a amené à dépeupler les services de maîtrise d'ouvrage, et souvent à y perdre la continuité du savoir et même la capacité de réguler le secteur correspondant. Par ailleurs, les maîtrises d'ouvrage déléguées à des Agences, et celles transférées aux Régions, font de moins en moins appel aux corps techniques issus de l'X. Cet état de fait doit-il rester immuable ?

D'une façon plus générale, il faut constater que l'appétence des décideurs pour les avis à base scientifique et technique n'augmente pas, alors pourtant que leur propre compétence dans le domaine reste des plus faibles ; tout cela a un coût considérable pour les finances publiques, et mériterait une étude de la Cour, à laquelle l'AX contribuerait volontiers.

Elle conclurait peut-être à l'utilité d'une augmentation des recrutements scientifiques et techniques par l'État.

Mais elle ne conclurait certainement pas à l'embauche de 500 polytechniciens par an, et on se trouvera, comme c'est le cas à divers degrés depuis les années cinquante, avec une population qui, en majorité, ne choisira pas le service direct de l'État.

La réinstauration d'un système de paiement de la « pantoufle » était censée compenser a posteriori la solde versée aux élèves qui ne serviraient pas l'État à la sortie de l'École ; l'association des anciens soutient à l'évidence un tel système et soutiendrait également son évolution s'il ne convenait pas dans sa forme actuelle. La Cour compare les modalités actuelles à un prêt étudiant à taux zéro. L'AX n'a pas d'objections à ce que soit étudié un mode de remboursement immédiat par les élèves qui ne serviraient pas l'État, prenant eux-mêmes un prêt à leurs frais.

Mais il faut absolument éviter de créer deux catégories d'élèves pendant la scolarité, en ne soldant que ceux qui auront a priori affiché leur choix d'un corps technique ou d'une Armée. La cohésion des promotions, et l'esprit d'équipe, obtenus aujourd'hui par les activités militaires et sportives et par les groupes d'intérêt des élèves, sont un des résultats importants, mais aussi un des outils, de la formation des X.

Forcer les élèves à faire, à cet effet, un choix définitif dès l'entrée à l'École serait, en outre, très dommageable pour les élèves, qui n'auraient pas encore les bases de leur choix, et pour les Corps, dont certains constatent des vocations tardives, et bienvenues, en fin de scolarité. Il est beaucoup plus simple, et pas plus cher, de faire comme si tout le monde avait dans sa giberne son bâton de serviteur de l'État, puis de faire jouer un mécanisme de « pantoufle ».

L'unité des élèves étant supposée maintenue, faut-il supprimer leur statut militaire ? Cela ne semble pas avoir de justification financière.

D'autre part, la formation militaire, humaine et sportive dispensée par l'encadrement militaire de l'École est unanimement appréciée, et crée des « soft skills » qui viennent heureusement mettre les pieds sur terre à des élèves nourris jusque-là d'abstractions. Cette formation par les Armées serait à maintenir ; on en reconnaît aujourd'hui les bienfaits tant dans les équipes de direction des sociétés que dans la formation des jeunes en difficulté.

Pour maintenir donc l'unité des promotions et la part de formation par les Armées, allons au plus simple et restons dans le cadre des Armées.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE (2012-2016)

En réponse au document qui m'a été transmis, comme ancien directeur général de l'École polytechnique, et en prévision du rapport annuel de la Cour, j'ai l'honneur de faire les observations qui suivent :

La tonalité générale du rapport résulte d'une vision de la politique que devrait suivre l'École selon la Cour, politique qui serait celle d'une intégration dans l'Université Paris Saclay. Par exemple, le titre du chapitre II B présente le choix de quitter Paris Saclay comme coûteux, alors qu'il n'entraîne pas de surcoût significatif. Certes, il peut faire perdre à l'établissement l'accès à des recettes qui sont toutes d'origine publique. On peut imaginer que cela permettra des économies à l'État et on pourrait qualifier le choix de courageux, ou d'exigeant.

Je conteste que la tutelle ministérielle a été distante pendant la période que j'ai connue. Outre les points formels de préparation détaillée de chaque conseil d'administration, il y a eu un dialogue nourri, actif, et régulier. La tutelle a complètement joué son rôle de tutelle, parfaitement présente pour tous les choix importants, et pour le suivi d'exécution du contrat d'objectif et de performance. Mes nombreux contacts, à l'époque, avec des établissements sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche m'avaient montré une pratique différente de la tutelle exercée par ce ministère, pratique qui, par sa présence très détaillée et contraignante, me semble très proche de la gestion de fait. Cela me semble un modèle beaucoup moins performant et adapté que celui que j'ai connu avec le ministère des armées. Ai-je besoin d'ajouter que, pendant la période 2012-2016, l'École a connu une réforme de gouvernance, voulue par la loi, et dont la mise en œuvre a été suivie de manière détaillée, un contrôle parlementaire par M. Cornut-Gentille, une mission confiée à M. Attali, et une réflexion approfondie suivie par le directeur de cabinet du ministre lui-même, pour préparer le contrat d'objectif et de performance. Bien entendu, il y a eu, de plus, l'audit de la commission des titres d'ingénieurs, et une évaluation détaillée HCERES de chacun des laboratoires et de l'établissement. Outre que cela montre, à l'évidence, que l'établissement n'a pas été laissé seul, livré à lui-même, je souligne que chacun de ses multiples audits a impliqué la tutelle ministérielle, dans son rôle.

Le rapport titre que la réforme de la pantoufle serait inapplicable en l'état. Cela me paraît inexact. Il est vrai que cela demandera à l'École de s'organiser, et qu'il y aura des frais de gestion, ce qui n'est pas anormal chaque fois qu'il doit y avoir recouvrement de créances. Le décret prévoit

que ce sont les anciens élèves qui doivent apporter la preuve de ce qu'ils pourraient être dispensés. Ce choix permet d'assurer que l'École n'aura pas de difficulté à savoir qui est redevable de quoi. Ensuite, il appartiendra de procéder au recouvrement, et cela peut être moins facile pour un ancien élève parti à l'étranger, mais c'est inévitable, dès lors qu'il s'agit d'un remboursement, et qu'il est inconcevable s'imposer une interdiction de sortie du territoire pendant 5 ans après la sortie de l'École.

La Cour pointe des résultats déficitaires. Je souligne que sur la période où j'ai été directeur général (2012-2016) le résultat cumulé est positif. Dans le même temps, les objectifs du contrat d'objectif et de performance ont été largement tenus, alors même que la subvention pour charge de services publics effectivement versée a été inférieure d'un nombre assez élevé de millions d'euros par rapport à l'engagement pris par l'État dans le contrat.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE (2013-2018)

En qualité d'ancien président de l'École polytechnique (mi-2013 à mi-2018), je souscris très largement à l'analyse de la Cour, qui met fort pertinemment en lumière les injonctions paradoxales auxquelles est soumise l'École polytechnique de la part de l'État et des responsables politiques. Exhortée à affronter au meilleur niveau la compétition internationale, elle dispose à cette fin, comme le souligne la Cour, de moyens financiers très inférieurs à ceux des principales institutions concurrentes, et doit dans le même temps surmonter de très nombreuses pesanteurs administratives tant en interne que dans sa relation avec sa tutelle, ainsi qu'un conservatisme notable de la part de sa communauté.

Les observations de la Cour ne doivent pas masquer que l'X a accompli en cinq ans des mutations remarquables, grâce à l'engagement de tous les personnels. Parmi les progrès notables et mesurables on peut noter en particulier l'affirmation de la Recherche comme moteur stratégique de l'École, la diversification, la professionnalisation et l'internationalisation des formations, le développement de l'entrepreneuriat, la consolidation du rayonnement international, la croissance significative des ressources propres, la définition d'un cadre de gestion pour les personnels, l'engagement d'un profond remodelage immobilier, et la gestation, dans un contexte politique parfois difficile, du projet de l'Institut polytechnique de Paris, après qu'ait été écartée l'option

d'une intégration au sein de l'Université Paris Saclay, qui ne proposait pas de vision protégeant la valeur internationale de la marque.

Au plan institutionnel, le conseil d'administration a été mis en place dès fin juillet 2013, la parité étant intégralement respectée au sein du collège des personnalités qualifiées, toutes dotées d'une forte expérience internationale. Son rôle de définition et de suivi de la stratégie a été pleinement respecté par l'équipe dirigeante, même si la tutelle et les autorités politiques n'ont pas nécessairement pris la mesure de cette transformation de la gouvernance.

La recherche a été placée au cœur du projet stratégique. La production de connaissances aux frontières de la science constitue en effet désormais un facteur majeur d'attractivité pour les enseignants-chercheurs de stature mondiale, et constitue l'un des principaux critères d'élaboration de la plupart des classements universitaires les plus observés par l'opinion, par les médias et par les politiques. Dans ce contexte, les accomplissements majeurs ont porté sur la réalisation d'investissements immobiliers et matériel d'ampleur, la consolidation de la relation avec les organismes nationaux de recherche (notamment CNRS et INRIA), le lancement d'initiatives de recherche, directement portées par l'X, transdisciplinaires et trans-laboratoires, collaboratives avec l'industrie, consacrées à des objectifs applicatifs précis, le renforcement des effectifs de chercheurs-enseignants à temps complet sous contrat de l'École, passés de 76 (2014) à 98 (2017), et l'accroissement des financements externes de la recherche en particulier grâce aux bourses ERC, aux chaires industrielles et à la philanthropie.

En matière de formations, les accomplissements majeurs ont porté sur l'internationalisation et l'ouverture à l'entreprise du cursus polytechnicien, sur le lancement de nouveaux programmes internationaux de masters professionnalisants et de bachelors, et sur la mise en place rapide d'une offre globale de formation continue à fort contenu technologique.

- *Pour le cycle polytechnicien : accroissement très significatif du nombre absolu et de la part des internationaux, ouverture aux filières BCPST, accroissement significatif de l'exposition à l'industrie et à la recherche (stages, PSC).*
- *Création réussie des masters professionnalisants sous la marque de l'X, et du « Bachelor » recrutant dans les deux cas environ un 1/3 de femmes et 2/3 d'internationaux, et obtention de la reconnaissance du grade correspondant.*

- *Acquisition et intégration réussie de l'ExEd, commercialisant des programmes à fort contenu technologique, certifiants, ou diplômants.*

À l'égard de ce dernier point, la critique de la Cour relative aux conditions d'acquisition de la société XRom méconnaît la remarquable création de valeur engendrée par cette opération, menée dans des conditions minimisant le risque immédiat en cash, moyennant un partage des revenus ultérieurs qui n'a pas fait obstacle au retour d'un part majoritaire des résultats vers l'École. La croissance du CA de la filiale a été de +33 % par an entre 2015 et 2018. Après une baisse de résultat en 2014 et 2015 imputable aux incertitudes relatives à l'aboutissement des négociations d'acquisition, la rentabilité moyenne des capitaux propres, alors même que la valeur de ces derniers a été accrue de plus d'un million d'euros sur la période, s'est élevée à 33 %. Le multiple de l'acquisition, même après les versements des compléments de prix, se situe aux alentours de 5.

L'affichage de l'entrepreneuriat comme 3^{ème} pilier stratégique de l'École, a porté ses fruits extrêmement rapidement, et a permis à l'écosystème de l'X, en très peu d'années, de devenir l'un des phares reconnus de la création d'entreprise. Ce centre a permis de regrouper, en un lieu conçu pour favoriser l'échange, des activités d'éveil à l'esprit entrepreneurial et de formation à l'entrepreneuriat, de prototypage, d'accélération, d'incubation, et d'open-innovation (avec FUJITSU, VALEO, etc.). Le groupe TOTAL a décidé un projet d'implantation de son centre de recherche sur les nouvelles énergies (environ 250 chercheurs sur 10000 m²) au contact du Centre d'Entrepreneuriat et d'Innovation.

Le Fonds X-Création (filiale de l'École et de la FX) a été transformé en SCR, est passé de 7 à 33 lignes de participation et sa valeur nette a augmenté de 222 k€ à 475 k€. L'École a par ailleurs fortement contribué à la constitution du Paris Saclay Seed Fund de 50M€ géré par Partech et qui a investi dans plusieurs start-ups matures issues de l'X.

L'École, avec plus de 150 accords de toutes natures avec des établissements étrangers, était déjà largement internationalisée en 2013. La stratégie mise en œuvre a consisté à enrichir le contenu des partenariats pour leur conférer un caractère structurant avec une vingtaine d'institutions leaders en Amérique du Nord, en Israël, en Chine continentale, en Asie hors Chine, en Europe et en Amérique du Sud et avec un effort spécifique de soutien à des institutions africaines. En termes chiffrés :

- *La proportion de chercheurs enseignants internationaux est proche de 40 %.*

- *Le cursus X est internationalisé à plus de 25 %.*
- *Les X passent au moins 3 mois à l'étranger (220 jours en moyenne) pendant leur cursus.*
- *Les Graduate Degrees, internationaux à 60 %, proviennent de 30 pays.*
- *Les Bachelors, internationaux à 66 %, proviennent de 31 pays.*
- *L'X était classée 16^{ème} université la plus internationale du monde par THE en 2017.*

A la suite de l'enquête de la Cour des Comptes de 2010, une interrogation forte existait en 2013 sur la capacité de l'École à proposer à ses enseignants-chercheurs un cadre de gestion attractif. Le vote de la loi n° 2016-483 avait achevé de créer une incertitude sur le statut des personnels de toutes catégories de l'École en prescrivant la disparition, d'ici à avril 2018, des quasi-statuts régissant l'emploi d'une forte proportion des collaboratrices et collaborateurs. Cette question a été résolue, en lien avec les services de l'État et en plein accord avec les personnels, au cours de l'année 2017.

Au plan financier, la Cour note à juste titre l'influence négative considérable, sur les exercices postérieurs, des erreurs comptables relatives aux exercices 2012 et 2013, qui représentent 60 % du déficit cumulé des cinq exercices sous revue. Tirant parti de l'existence d'un important fond de roulement originel, et malgré la forte baisse de la dotation pour charge de service public en 2015 et 2016, le financement de la croissance a été réamorcé grâce, d'une part, à un effort significatif temporaire de l'État, et à la forte croissance des ressources propres passées de 24 M€ en 2013 à 36 M€ en 2017 soit une croissance moyenne de +16 % par an. La Cour note en particulier, avec justesse, la croissance considérable des chaires d'entreprises au cours des exercices sous revue. La 2^{ème} campagne de levée de fonds a pu être lancée fin 2016 avec une excellente dynamique grâce au rassemblement, en phase silencieuse, de promesses de dons à hauteur de 30 M€, et les engagements à fin 2018 atteignaient 85 % de l'objectif de 80 M€.

En lien avec l'Établissement Public d'Aménagement du Plateau de Saclay et avec la municipalité de Palaiseau, un profond remodelage du campus a été poursuivi. Sur le campus restant affecté à l'École, plusieurs chantiers d'importance ont été conduits dans le respect des délais et du budget : construction du Drahi X novation Center, des laboratoires 83 et 84, de la halle multisports, de la résidence Bachelor, ainsi que la création de 7 petites classes et la rénovation des petites classes existantes et du local récréatif affecté aux élèves. Le dépassement de délai et de budget du projet

de Bâtiment Mutualisé d'Enseignement résulte de la délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'EPAURIF.

L'École a amplifié son action en matière de diversité sociale avec la création d'un pôle « Diversité Réussite » mobilisant 4 ETP, qui déploie la campagne X-Talents. Plus de 3 000 lycéens et préparateurs de toute la France sont impactés chaque année par ces actions.

Des actions vigoureuses de prévention sont par ailleurs menées pour lutter contre la discrimination de genre, dès les classes secondaires, comme sur le campus, et pour apporter un remède immédiat à toute manifestation à caractère sexiste de nature délictueuse survenant dans l'établissement. Le taux de féminisation des admises à l'X a cru de 1 % par an sur la période 2014/2018.

Malgré la rapidité des changements exécutés, beaucoup reste à faire pour accroître la compétitivité de l'École et la Cour souligne pertinemment les défis qui subsistent. La marge de progression dans les classements internationaux est considérable, face à des concurrents beaucoup plus richement financés, autonomes à l'égard de l'État, agiles, de culture universitaire, et dotés d'institutions stables. L'ancrage des nouveaux programmes alignés sur le LMD doit être consolidé, de même que l'impulsion entrepreneuriale. L'accès à des ressources propres repose sur la confiance des familles et des partenaires industriels, et sur la motivation des équipes académiques. L'atteinte d'une plus grande diversité de genre et d'origine sociale nécessite un effort sans relâche.

La modernisation de la gestion administrative et financière demeure inachevée. À cet égard, la Cour souligne pertinemment le caractère inopportun de la nature de poste fonctionnel attachée à la fonction du secrétaire général, et plus largement la redondance des fonctions de ce dernier avec celles du directeur général. La réforme de 2013 accorde de fait une consistance relativement faible aux fonctions du directeur-général. La question (non abordée par la Cour) peut également être posée sur le point de savoir si ce poste doit nécessairement être dévolu à un ingénieur général de l'armement, cette évolution ayant possiblement conduit à une perte du lien entre l'École et les forces combattantes du Ministère de la Défense. Plus généralement, le rationnel du rattachement au Ministère de la Défense, et la pertinence de la rémunération des élèves polytechniciens pendant la totalité de leur scolarité sont justement mis en question par la Cour.

Enfin, la bonne fin du projet Institut polytechnique de Paris, et la formulation d'une Vision de nature académique compétitive pour ce dernier dans l'univers de l'enseignement supérieur mondial, reposent, au plan stratégique, sur le développement d'une véritable culture universitaire peu compatible avec la monoculture « grandes écoles ». Son montage opérationnel, et la réalisation effective de la valeur attendue de ce rapprochement, reposent pour leur part sur de délicats réglages juridiques, administratifs, budgétaires et humains avec les multiples parties prenantes de l'École et de ses partenaires.

4

La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

PRÉSENTATION

La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé est gérée par les partenaires sociaux via la fédération Agirc-Arrco, issue de la fusion le 1^{er} janvier 2019 de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'Association pour le régime complémentaire des salariés (Arrco), créées respectivement en 1947 et en 1961, et des institutions de retraite complémentaires (IRC) adhérentes de la fédération. Celles-ci sont membres de groupes de protection sociale (GPS) qui ont, par ailleurs, des activités concurrentielles d'assurance.

À fin 2017, 18,2 millions de salariés cotisaient à l'Arrco, dont 4,2 millions de cadres cotisant également à l'Agirc, et le nombre de retraités s'élevait à 12,6 millions (y compris 3,1 millions d'anciens cadres), dont 9,7 millions de droit direct. En 2018, les cotisations ont représenté 75,3 Md€ et les prestations 79,4 Md€, soit près d'un quart des dépenses de retraite obligatoire.

Dans un rapport thématique de 2014³⁵⁵, la Cour a, dans un contexte financier préoccupant, recommandé des mesures de redressement et des économies de gestion et préconisé des orientations pour améliorer la soutenabilité des régimes et les fusionner. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016³⁵⁶, elle a mis l'accent sur la nécessaire articulation entre régimes de base et complémentaires.

³⁵⁵ Cour des comptes, *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵⁶ Cour des comptes, « Les réformes des retraites des salariés du secteur privé », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Depuis 2015, les partenaires sociaux ont pris des mesures visant à unifier le régime et le doter de règles de pilotage pluriannuelles, de façon à restaurer la soutenabilité de l'Agirc-Arrco (I) et à améliorer son efficacité (II). Des enjeux de simplification et de transparence subsistent néanmoins, notamment dans le contexte de la réforme annoncée des retraites (III).

I - Un régime unifié, doté de règles de pilotage pluriannuelles

A - Des accords consolidant les bases du régime unifié

Selon les projections établies par les régimes en 2015, les réserves de l'Agirc et de l'Arrco prises globalement auraient été épuisées en 2023 en l'absence de mesures nouvelles. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont adopté trois accords : l'accord du 30 octobre 2015 préfigure la fusion au 1^{er} janvier 2019 des régimes Agirc et Arrco, répondant ainsi à l'une des orientations de la Cour de 2014, définit les principes d'un pilotage pluriannuel du régime et prévoit des mesures de redressement ; l'accord du 17 novembre 2017 fixe la réglementation ainsi que les modalités de gestion et de gouvernance du nouveau régime dénommé Agirc-Arrco, qui reprend les droits et obligations de l'Agirc et de l'Arrco ; l'accord quadriennal (2019-2022) du 10 mai 2019 met en œuvre le pilotage pluriannuel.

1 - Des mesures de redressement et d'harmonisation

Le régime Agirc-Arrco est un régime de retraite financé en répartition : chaque année, les cotisations prélevées sur les salaires des actifs financent les pensions des retraités. C'est un régime en points : les assurés acquièrent chaque année un nombre de points, fonction du montant

des cotisations versées³⁵⁷ et de la « valeur d'achat » du point³⁵⁸. Au moment du départ à la retraite, la pension sera déterminée par le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière auquel est appliquée une « valeur de service » du point³⁵⁹.

Entre 2014 et 2018, les valeurs de service du point à l'Agirc et à l'Arrco ont été revalorisées chaque année selon l'évolution des prix hors tabac diminuée d'un « facteur de soutenabilité » de 1 point, destiné à assurer la pérennité financière du régime. Cette valeur de service détermine également la revalorisation de la pension au cours de la retraite. Pour éviter que celle-ci puisse diminuer en valeur absolue, une « clause plancher » a été appliquée. De ce fait, les valeurs de service des points Agirc et Arrco sont restées inchangées entre 2013 et 2017. Elles ont été revalorisées de 0,6 % en 2018³⁶⁰.

Les valeurs d'achat du point ont augmenté en 2014 et en 2015 comme les valeurs de service, puis plus vite, en fonction de l'évolution annuelle du salaire moyen majorée de 2 points, de 2016 à 2018. Le rendement du régime³⁶¹, qui correspond au montant annuel de retraite acquis en contrepartie d'un euro de cotisation, a diminué en conséquence ; il est passé de 6,56 % en 2015 à 5,99 % en 2018.

Dans le cadre de la fusion, le système de cotisation a été refondu autour de deux tranches de salaire, jusqu'à 1 plafond de la sécurité sociale – PSS – et entre 1 et 8 PSS, ce qui élargit l'assiette de cotisation des non-cadres.

³⁵⁷ S'agissant des cotisations « contractuelles ». Il existe également des cotisations ne générant pas de points et notamment un « taux d'appel » majorant les cotisations contractuelles, égal à 125 % avant la fusion.

³⁵⁸ Appelée auparavant dans la communication de l'Agirc et de l'Arrco « prix d'achat du point » ou « salaire de référence ».

³⁵⁹ Appelée auparavant « valeur du point ».

³⁶⁰ À compter de 2016, la date de revalorisation des pensions a été reportée du 1^{er} avril au 1^{er} novembre.

³⁶¹ Mesuré par le rapport entre les valeurs de service et d'achat du point divisé par le taux d'appel.

Tableau n° 1 : taux de cotisation avant et après la fusion

Type de cotisation		Assiette	2018		2019
			Non-cadres	Cadres	Ensemble
Cotisations contractuelles	0-1 PSS		6,20 %	6,20 %	6,20 %
	1-3 PSS		16,20 %	16,44 %	17,00 %
	3-8 PSS		-	16,44 %	17,00 %
Taux d'appel			× 125 %		× 127 %
AGFF	CEG à partir de 2019	0-1 PSS	2,00 %	2,00 %	2,15 %
		1-3 PSS	2,20 %	2,20 %	2,70 %
		3-8 PSS	-	2,20 %	2,70 %
GMP		0-salaire charnière (*)	-	(**)	-
CET		0-8 PSS	-	0,35 %	0,35 % si salaire > PSS

(*) Permettant d'obtenir 120 points par an à l'Agirc (environ 1,1 PSS en 2018 et 1,3 PSS en 2019).

(**) Taux de cotisation permettant d'obtenir 120 points par an à l'Agirc.

Source : Cour des comptes, selon réglementation de l'Agirc-Arrco

Les cotisations sont désormais réparties à hauteur de 60 % pour l'employeur et 40 % pour le salarié. Le taux d'appel a été porté de 125 % à 127 %. Les autres cotisations ne générant pas de points ont été modifiées : la cotisation AGFF³⁶² a été supprimée, ainsi que la Cour l'avait recommandé en 2014 ; avec l'abrogation de la distinction entre cadres et non-cadres, la GMP³⁶³ et la CET³⁶⁴, réservées aux cadres, ont également disparu. Une contribution d'équilibre général (CEG) s'est substituée aux cotisations AGFF et à celles liées à la GMP pour un montant globalement équivalent, tandis qu'une contribution d'équilibre technique (appelée également CET) est désormais appliquée aux salaires supérieurs à 1 PSS, en conservant la même assiette et le même taux que l'ex-CET. La CEG et la CET ne génèrent pas de points.

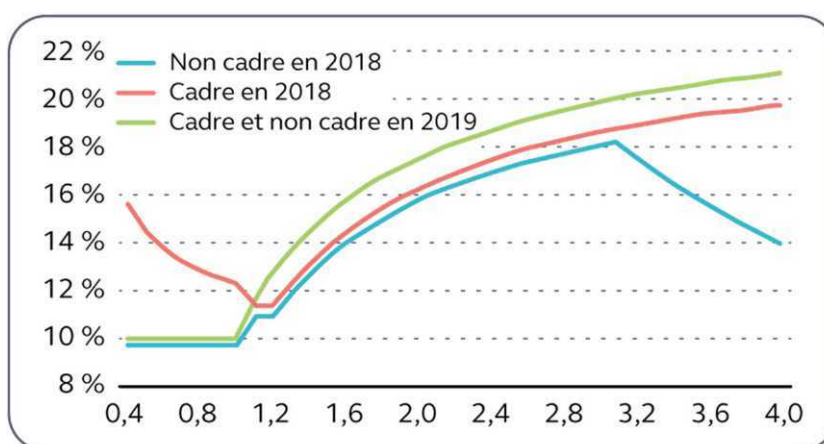
³⁶² Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc-Arrco, visant à financer le coût de l'avancement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1983.

³⁶³ Garantie minimale de points, cotisation due par les cadres aux salaires faibles leur permettant d'acquérir 120 points par an à l'Agirc.

³⁶⁴ Contribution exceptionnelle et temporaire.

En 2019, le taux de cotisation effectif, qui rapporte le montant total des cotisations au salaire, est de 10,02 % jusqu'à 1 PSS puis augmente avec le salaire pour atteindre 17,51 % pour un salaire égal à 2 PSS et 22,86 % pour un salaire égal à 8 PSS. Il a augmenté par rapport à 2018, sauf pour les cadres à faibles salaires qui ne cotisent plus à la GMP.

Graphique n° 1 : taux de cotisation effectif avant et après fusion, selon le salaire rapporté au plafond de la sécurité sociale



Source : Cour des comptes, selon la réglementation de l'Agirc-Arrco

Pour la première fois, les partenaires sociaux ont choisi d'agir sur l'âge de la retraite en incitant à la poursuite de l'activité. À partir de 2019 et de la génération 1957, la retraite complémentaire est minorée par l'application d'un coefficient de solidarité de 10 % pendant 3 ans dans la limite de l'âge de 67 ans, si les assurés liquident leurs pensions à taux plein, sauf à retarder d'un an leur départ à la retraite³⁶⁵. À l'inverse, les assurés qui diffèrent leur départ d'au moins 2 ans par rapport aux conditions du taux plein bénéficient d'un coefficient majorant pendant une seule année, de 10 % pour 2 ans de différé, de 20 % pour 3 ans et de 30 % à partir de 4 ans.

³⁶⁵ Ne sont pas concernés les retraités exonérés de CSG, handicapés, inaptes ou invalides de 2^e et 3^e catégorie, ou encore les aidants familiaux. Pour les retraités soumis au taux réduit de CSG de 3,8 %, la minoration est de 5 %.

2 - Un premier bilan contrasté

En 2018, le solde technique des régimes, avant résultat financier et exceptionnel, qui sert de référence pour le pilotage du régime, s'élevait à -2,0 Md€, en constante amélioration depuis 2014. Entre 2013 et 2018, les produits, essentiellement des cotisations, ont augmenté de 2,2 % par an en moyenne et les charges, à plus de 96 % des charges de prestations, de 1,7 %.

Tableau n° 2 : comptes fusionnés de l'Agirc et de l'Arrco (en Md€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges (1)	75,5	77,0	78,3	79,4	80,4	82,2
Produits (*) (2)	69,9	71,3	73,3	75,2	77,5	80,2
Solde technique (2)-(1)	-5,6	-5,6	-5,0	-4,2	-2,9	-2,0
Résultat (**)	-2,8	-3,1	-3,0	-2,1	-0,6	-1,4

Note : (*) y compris excédent AGFF ; (**) y compris résultats financier et exceptionnel.

Source : Cour des comptes, selon les comptes de l'Agirc-Arrco

Les projections annexées à l'accord de 2015 comportaient une « marge de prudence » et reposaient sur des hypothèses défavorables aux régimes : le solde technique en 2017 a ainsi été supérieur de 2,2 Md€ à celui projeté lors de la conclusion de l'accord de 2015 et les perspectives financières ont également été révisées à la hausse en septembre 2018.

Pour autant, les gains des mesures de 2015 ont été réévalués à la baisse, notamment car la « clause plancher » de gel de la valeur de service du point a été appliquée, l'inflation ayant été plus faible que prévu en 2016. Ces gains annuels s'élèveraient finalement à 1,1 Md€ en 2017, 5,5 Md€ en 2020 et 8,2 Md€ en 2030, au lieu de respectivement 1,7 Md€, 6,1 Md€ et 8,6 Md€.

Selon les projections de septembre 2018, l'année d'épuisement des réserves techniques détenues par les régimes serait repoussée à 2038 dans le scénario intermédiaire pris pour référence par les partenaires sociaux et à 2033 dans le scénario le moins favorable, alors que les réserves s'accumuleraient dans le scénario le plus favorable.

Les conséquences des mesures prises sur la situation des assurés sont en revanche rarement évaluées par la fédération. Pour l'accord de 2015, elles ont porté principalement sur les comportements de départ à la retraite en réaction aux coefficients temporaires et conclu à des effets de faible ampleur. Les effets sur les assurés des différentes mesures de 2015

ont été notamment évalués par la DREES. Selon celle-ci³⁶⁶, le décalage de la date de revalorisation des pensions et la sous-indexation des points mettent à contribution toutes les générations, y compris celles déjà retraitées ou proches de l'être. En revanche, la hausse de la valeur d'achat du point épargne ces dernières et reporte principalement la charge de l'ajustement sur les assurés nés à partir des années 1970. Les travaux de la DREES³⁶⁷ éclairent également les redistributions au sein d'une même génération. Pour les personnes nées en 1980, les hommes perdraient davantage que les femmes suite à l'accord de 2015 en termes de pensions cumulées sur toute la durée de retraite (respectivement -1,7 % et -1,2 %) en raison d'une proportion de la retraite complémentaire plus élevée en moyenne. L'accord affecterait davantage les assurés à salaires élevés de la génération 1960 ; ce serait l'inverse pour ceux nés en 1980 qui accumuleront plus de points grâce à la hausse du taux de cotisation sur la tranche de salaire comprise entre 1 et 8 PSS.

B - Un pilotage renouvelé

1 - Un pilotage pluriannuel efficace dans ses principes

Selon les accords de 2015 et 2017, les orientations stratégiques sont définies tous les quatre ans par un accord entre les partenaires sociaux, qui doit permettre que le régime dispose à tout moment à l'horizon de 15 ans d'une réserve technique équivalant à 6 mois de prestations.

Les valeurs de service et d'achat du point doivent évoluer au rythme des salaires, éventuellement diminué d'un « facteur de soutenabilité » pour tenir compte de la situation économique ainsi que de l'évolution démographique (pour la valeur de service) ou du marché du travail (pour la valeur d'achat). Le conseil d'administration peut, dans les limites définies à l'occasion des orientations stratégiques, ajuster les paramètres.

L'accord du 10 mai 2019 définit les orientations stratégiques pour 2019-2022. Le facteur de soutenabilité pour la valeur de service du point est calculé de telle sorte que cette valeur (donc les pensions) évolue selon l'inflation et ne puisse diminuer en valeur absolue. La valeur d'achat du point évolue quant à elle comme les salaires. L'annexe de l'accord établit des projections financières basées sur la poursuite de l'indexation de la

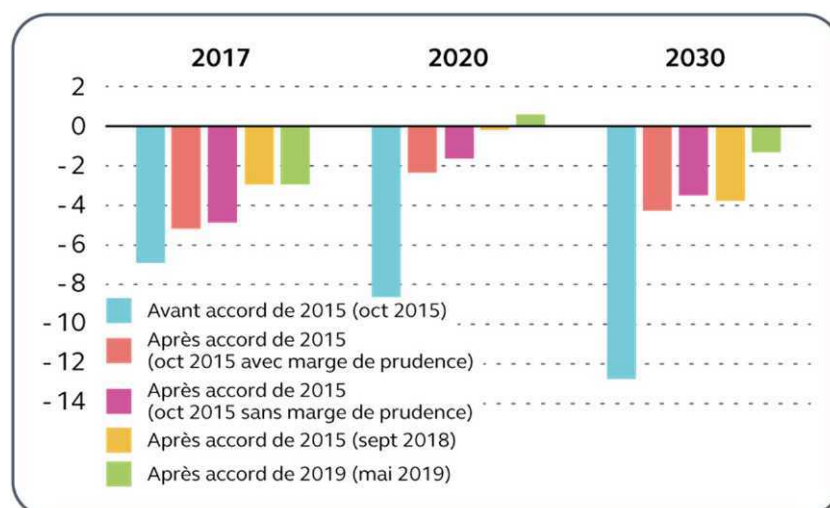
³⁶⁶ Étude de la DREES reprise au chapitre IX du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016 de la Cour des comptes (*op. cit.*).

³⁶⁷ « Les réformes des retraites de 2010 à 2015, Une analyse détaillée de l'impact pour les affiliés et pour les régimes », Les dossiers de la DREES n° 9, décembre 2016.

valeur d'achat du point sur les salaires jusqu'en 2033 et la revalorisation de la valeur de service du point sur la croissance des salaires moins 1,16 point de 2023 jusqu'à 2033 (soit une baisse en termes réels de 1,5 % sur la période), qui permettent de respecter le seuil minimal de réserves à l'horizon de 15 ans.

En appliquant ces règles, le solde technique de l'Agirc-Arrco serait en nette amélioration par rapport à la situation antérieure (+0,6 Md€ en 2020, -0,6 Md€ en 2025 et -1,3 Md€ en 2030). Le régime resterait toutefois globalement déficitaire sur la période 2019-2033 et donc les réserves diminueraient pour passer de 9 à 6 mois de prestations. Malgré les mesures de redressement, le régime Agirc-Arrco pèserait ainsi pendant cette période sur le solde financier des administrations de sécurité sociale.

Graphique n° 2 : solde technique de l'Agirc-Arrco avant et après les accords de 2015 et 2019 (Md€ 2018)



Note : hypothèse d'indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point à partir de 2019 dans les scénarios avant accord de 2019.

Source : Cour des comptes, selon les projections de l'Agirc-Arrco

**Le principe d'indexation selon la croissance des salaires corrigée
d'un facteur de soutenabilité : un éclairage théorique**

Du fait du vieillissement de la population, pour maintenir l'équilibre d'un régime en répartition à taux de cotisation stabilisé, la pension moyenne doit évoluer au rythme des salaires, diminué d'un facteur prenant en compte l'évolution démographique du régime (soit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants, appelé rapport démographique) ; c'est le cas si la valeur de service du point évolue à ce rythme et si la valeur d'achat du point est indexée sur les salaires.

Compte tenu de l'évolution irrégulière du rapport démographique de l'Agirc-Arrco, une formule plus stable de revalorisation de la valeur de service du point peut être retenue, par exemple selon la croissance des salaires moins 1,3 point d'ici 2030 (croissance moyenne du rapport démographique sur cette période) et qui diminuerait au-delà.

Si ces règles de revalorisation couplées à des taux de cotisation stables avaient toujours été appliquées par le passé et l'étaient à l'avenir, elles permettraient d'assurer l'équilibre financier de l'Agirc-Arrco.

Comme cela n'a pas été le cas par le passé et que les taux de cotisation ont augmenté, des règles de revalorisation différentes peuvent aujourd'hui être adoptées sans remettre en cause la soutenabilité du régime.

Contrairement à l'orientation énoncée par la Cour en 2014, les négociations paritaires continuent de se fonder sur un scénario de croissance économique à court terme moins prudent que les prévisions de la Commission européenne et à long terme plus favorable que le scénario le plus prudent du COR. Le choix du scénario a toutefois moins d'importance du fait de l'indexation des valeurs d'achat et de service du point en référence aux salaires, qui est la condition pour que la situation financière du régime ne dépende pas de la croissance économique³⁶⁸.

³⁶⁸ D. Blanchet, A. Bozio et S. Rabaté, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, juillet 2016.

2 - Un pilotage à conforter au plan technique

Les modèles de projection de l'Agirc et de l'Arrco sont agrégés par sexe et âge, et la simulation des départs à la retraite est fondée sur les comportements observés en 2008, par rapport auxquels est appliquée l'hypothèse d'un report, en fonction des réformes successives, des départs à la retraite. Le modèle de l'Agirc repose en outre sur des hypothèses conventionnelles de croissance plus faible du salaire moyen à l'Agirc et de progression du taux d'encadrement. En s'appuyant sur les nouvelles bases statistiques fédérales, où chaque individu est identifié sous un numéro individuel unique pour éviter les doubles-comptes contrairement aux anciennes bases, l'Agirc-Arrco développe un modèle de microsimulation au niveau individuel. Le modèle pourra prendre en compte la plus grande hétérogénéité des carrières et des départs à la retraite, et permettra des analyses plus fines de la situation des assurés. Il doit être opérationnel en 2020.

Les études de la fédération sont généralement peu documentées. Les tests de sensibilité des résultats des projections aux hypothèses devraient être généralisés et l'étude des mesures possibles portant sur les charges, les ressources et l'âge de la retraite mériterait d'être développée pour en apprécier les effets sur la situation du régime mais aussi des actifs et des retraités. Les travaux se sont focalisés sur l'objectif de pérennité financière, beaucoup moins sur l'équité inter et intra-générationnelle. Un rééquilibrage est souhaitable, en étoffant la palette de cas-types et en estimant des indicateurs de rendement mettant en regard les cotisations versées et les pensions reçues afin d'éclairer la question de l'équité³⁶⁹. Le modèle de microsimulation devrait faciliter le développement de ces travaux.

Enfin, le choix de l'objectif de réserves, destiné à laisser le temps aux partenaires sociaux d'ajuster les paramètres du régime en cas de choc économique, a été fait sans que le seuil et l'horizon temporel aient fait l'objet de tests de sensibilité. L'examen de plus long terme ne doit en outre pas être négligé, car le processus de la retraite couvre plusieurs décennies, du début d'activité d'un cotisant jusqu'à son décès.

³⁶⁹ F. Nortier-Ribordy, « Évolution des conditions d'acquisition des droits dans les régimes complémentaires depuis 1993 : impact sur les pensions à la liquidation », *Retraite et société*, n° 74, nov. 2016.

II - Une recherche d'efficienc e à poursuivre

A - Une concentration des structures qui laisse perdurer des difficultés

1 - Une concentration des structures facilitant le pilotage du régime et son intégration à l'inter-régimes

La fusion des régimes Agirc et Arrco, décidée par l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015, a pris effet au 1^{er} janvier 2019. Parallèlement à cette fusion, le mouvement de concentration des groupes de protection sociale (GPS) auxquels sont rattachées les institutions de retraites complémentaires (IRC), qui avait divisé par quatre le nombre des IRC entre 1990 et 2014, s'est poursuivi avec une nouvelle réduction de moitié du nombre des IRC, rassemblées en 2019 au sein de onze GPS ayant aussi des activités concurrentielles d'assurance. En 2019, quatre GPS prédominent, gérant 94 % des cotisations de l'Agirc-Arrco : Humanis-Malakoff-Médéric (près de 40 %), AG2R La Mondiale (environ 25 %), Alliance Pro avec notamment Pro BTP (18 %) et Klésia (11 %).

Le suivi par la fédération, désormais unique, des plans d'économies, les recherches de synergies et le pilotage du réseau des IRC sont facilités par la réduction du nombre des institutions, également de nature à engendrer des économies de frais de structure. Depuis 2015, le réseau des IRC est piloté grâce à un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel, auquel s'ajoutent un dialogue de gestion (depuis le budget 2013) et la fixation d'une trajectoire de dépenses.

L'Agirc-Arrco devrait basculer ses données de carrières au sein du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) courant 2021, ce qui permettra une gestion commune des carrières entre le régime de base et le régime complémentaire dès 2022. Ceci lui impose d'adapter ses outils, ses processus et son organisation et implique une gestion des ressources humaines plus dynamique et prospective.

2 - Une organisation complexe qui recèle des faiblesses

Les stratégies des GPS peuvent s'écarter des objectifs du régime. À titre d'exemple, selon la résolution adoptée par les partenaires sociaux en application de l'accord de 2013, un groupe ne devrait pas représenter plus de 30 % des opérations du régime, pour assurer une dispersion suffisante

des risques de gestion et limiter les risques liés au droit de la concurrence. Or, ce plafond n'est plus respecté depuis le rapprochement des groupes Humanis et Malakoff-Médéric. Ainsi, des règles considérées dans l'intérêt du régime peuvent ne plus être respectées lorsqu'elles se heurtent à l'intérêt des GPS. En l'absence de toute mise en concurrence des IRC, il n'existe pas de garantie que les décisions prises par les GPS soient les plus favorables pour le régime.

La séparation entre la gestion des retraites complémentaires et les activités concurrentielles des GPS demeure insuffisante. Les recherches de synergie au sein de chaque GPS engendrent un risque de financement indu des activités concurrentielles par l'activité de retraite complémentaire, de nature à fausser la concurrence et/ou à léser le régime. La séparation comptable entre les activités de retraite complémentaire et les activités concurrentielles est une préoccupation récente et reste perfectible.

Le 17 octobre 2018, la CNIL a mis en demeure cinq sociétés d'assurance des GPS Malakoff-Médéric et Humanis de « *cesser d'utiliser pour de la prospection commerciale des données personnelles collectées exclusivement afin de payer les allocations retraite* »³⁷⁰. Ce détournement de données illustre les limites d'un système confiant à des groupes ayant une activité concurrentielle la gestion des retraites complémentaires. Les réformes en cours ou à venir (RGCU, système universel de retraite, etc.) qui conduisent à mettre en commun un nombre croissant de données individuelles sont de nature à renforcer ces risques.

Enfin, la fédération dispose d'une capacité de pilotage limitée. Les IRC étant organiquement indépendantes, elle pilote le dispositif en recherchant le consensus et dispose d'un nombre réduit d'outils incitatifs. L'objectif de centraliser les demandes de retraite complémentaire au sein des centres d'information conseil et accueil de salariés (CICAS) à partir de 2015 s'est heurté par exemple à la volonté de certaines IRC de conserver leurs agences. Un audit interne réalisé en 2018 souligne à ce propos les limites d'une « *gouvernance fédérale, seule à avoir la vision globale du processus* », mais « *dont le leadership n'est pas clairement établi* ».

³⁷⁰ La procédure de contrôle ouverte par la CNIL a été clôturée le 21 février 2019.

B - Des plans d'économies respectés

1 - Une baisse significative des coûts de gestion en ligne avec les plans d'économies et la recommandation de la Cour

Le coût de la gestion administrative de l'Agirc-Arrco est passé de 1 903 M€ à 1 488,5 M€ en euros courants de 2012 à 2018 (-414,5 M€), soit une baisse de 22 %. Les principaux leviers d'économies ont été la centralisation du système d'information, notamment le transfert de l'exploitation des « usines retraite » des GPS vers la plateforme fédérale, la simplification des processus, les rapprochements de structures et les mutualisations (achats communautaires, réorganisation des CICAS et mutualisation de l'interlocution, etc.). Les effectifs ont pour leur part été réduits de 19 %, de 15 095 à 12 258 ETP.

Après un premier plan d'économies de 300 M€ adopté par l'Agirc-Arrco en novembre 2013, la Cour avait estimé que des marges d'économie supplémentaires pouvaient être exploitées. Elle avait recommandé un objectif de réduction des coûts plus ambitieux de 450 M€ à l'horizon 2020 par rapport au niveau atteint en 2013. Un second plan d'économies, décidé par l'Agirc-Arrco en octobre 2015, a porté l'objectif de réduction des dépenses de 300 M€ à 600 M€ à l'horizon 2022 par rapport à 2012. Fin 2018, ces objectifs sont en passe d'être remplis : les économies réalisées s'établissent à 345 M€ par rapport à 2013 et 414 M€ par rapport à 2012, ce qui ramène l'effort à fournir pour les années 2019 à 2022 à 50 M€ par an.

Des marges de baisse des coûts de gestion peuvent encore être dégagées : ces objectifs ne tenaient pas compte des gains attendus du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN), qui permettra de simplifier et automatiser les déclarations sociales reçues des entreprises, et du transfert du recouvrement des cotisations à l'Acoss. De plus, au sein des organismes de sécurité sociale, l'Agirc-Arrco se caractérise par des coûts de gestion par ETP parmi les plus élevés, très supérieurs à ceux de la CNAV et de la MSA, selon le rapport 2017 sur « la performance du service public de la sécurité sociale ».

2 - Une gestion budgétaire à resserrer et des effectifs à adapter

Depuis 2013, la fédération a mis en place un encadrement budgétaire portant sur environ un tiers des dépenses de gestion administrative. Cependant, le financement des dépenses de gestion et d'action sociale continue à reposer sur des dotations annuelles

surdimensionnées par rapport aux besoins, comptabilisées dans des sections distinctes, et dont l'excédent par rapport aux dépenses est conservé sous forme de réserves de gestion administrative et d'action sociale. Or, ces réserves (près de 4 Md€ à fin 2018) ne sont justifiées ni par un besoin de trésorerie infra-annuel ni par des engagements pluriannuels et devraient être reversées à l'issue de chaque exercice aux réserves de la gestion technique³⁷¹.

Outre la DSN, qui engendre d'importants gains de productivité, la participation aux activités de l'inter-régimes (RGCU), la concentration des IRC, la fusion des fédérations et les mutualisations, ainsi que le transfert du recouvrement à l'Acoss appellent une gestion prévisionnelle des effectifs permettant d'adapter le nombre et les compétences des salariés aux besoins actuels et futurs. Cette adaptation des effectifs bénéficie d'un contexte propice : le taux de départ naturel est de 4 à 5 % depuis 2010 et la pyramide des âges est favorable. Néanmoins, les départs naturels ne sont pas toujours mis à profit : ainsi, Pro-BTP a remplacé tous ses départs de salariés pendant la durée du premier plan d'économies, manquant ainsi une opportunité d'adapter ses effectifs.

C - Une gestion éclatée des réserves techniques

La réserve technique de financement à moyen et long terme du régime s'élevait à fin 2018 à 59,4 Md€ en valeur comptable³⁷². Ce montant représentait près de 9 mois de prestations, soit au-delà du montant minimum de 6 mois de prestations fixé par l'accord de 2015. Un montant total de 37 Md€ a été prélevé depuis 2009 sur ces réserves pour financer les retraites, tandis qu'un montant à peu près équivalent est venu les reconstituer par différentes ressources³⁷³.

La gestion des réserves est partagée entre la fédération (pour environ 35 % de l'encours) et les GPS.

³⁷¹ Un reversement partiel a été décidé en juin 2019.

³⁷² Le régime dispose également d'une réserve de fonds de roulement de 10 Md€.

³⁷³ Notamment la valorisation du portefeuille sur cette période, ainsi qu'un gain de trésorerie de 15,2 Md€ du fait de la mensualisation des cotisations intervenue depuis 2016 pour les entreprises de plus de 9 salariés.

À la suite d'un audit externe de 2016 constatant des frais de gestion élevés et une grande dispersion des intervenants et des choix de gestion, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer les comptes rendus de la gestion des actifs à la fédération et plafonner les frais de gestion. Le principe de gestion décentralisée et le libre choix pour chaque GPS entre une gestion interne et le recours à des prestataires extérieurs³⁷⁴ a toutefois été confirmé.

Le rendement réel moyen annuel des placements a été de 2,5 % sur les 15 dernières années jusqu'en 2018, de 3,2 % sur les 10 dernières, et de 1,75 % sur les 5 dernières. Dans les projections de la fédération, il est pris en compte à hauteur de 1 %.

Le portefeuille de placement est réparti à hauteur de 71,5 % en produits de taux et 28,5 % en actions, en cohérence avec les limites fixées par la fédération (au moins 60 % en obligations et au plus 40 % en actions). Le règlement financier prévoit également qu'une part des placements³⁷⁵ soit effectuée à court terme et libellée en euros. Il ne définit en revanche pas d'horizon de placement au-delà de deux ans³⁷⁶ et laisse chaque GPS libre de la définition de son allocation stratégique – dans le respect des limites posées par le règlement financier – en fonction de sa propre appréciation du risque, un élément déjà pointé par la Cour en 2014.

La réflexion devrait être poursuivie, dans le sens des réformes déjà amorcées, sur une gestion des réserves plus centralisée, qui permettrait de mettre en œuvre des économies d'échelle. La fédération aurait un rôle plus important pour arbitrer entre coût de gestion, niveau de risque accepté et rendement financier à l'échelle de l'ensemble du portefeuille, plutôt qu'au niveau de chaque GPS. Le conseil d'administration de la fédération pourrait être invité à rendre cet arbitrage par classe d'actifs.

³⁷⁴ En 2018, la gestion était déléguée à 36 sociétés de gestion : 9 sociétés de gestion internes aux GPS, gérant 56 % des encours totaux et 86 % de ceux leur étant confiés, et 27 sociétés de gestion externes.

³⁷⁵ Celle-ci a été réduite de 6,8 Md€ à 1 Md€ courant 2018, 5,2 Md€ ayant été réalloués vers la strate de moyen-long terme.

³⁷⁶ 88 % de l'encours alloué aux produits de taux a une maturité inférieure à 5 ans et 9 % entre 5 et 10 ans.

D - Une qualité de service aux progrès inégaux

1 - La liquidation : des éléments de progrès partiels

Les contacts avec les assurés (recueil et pré-instruction de la demande de retraite), l'instruction, la liquidation et le versement des pensions sont effectués par les IRC. La fédération définit des objectifs de qualité pour chacune de ces étapes dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens et en vérifie la réalisation par des contrôles ciblés.

Le taux de dossiers liquidés sans anomalie, calculé sur un échantillon de 5 500 dossiers par trimestre, est estimé à 93,2 % en 2018 contre 90,1 % en 2014. L'incidence financière des anomalies s'élève à 0,27 % en 2018 contre 0,50 % en 2014, soit un montant d'anomalies extrapolé sur la durée de versement des pensions de 211 M€ au titre des liquidations de 2018, contre 369 M€ en 2014³⁷⁷. Les anomalies en défaveur du régime (0,08 % en 2018) sont moins élevées que les anomalies en défaveur des retraités (0,18 %).

Le suivi des délais de liquidation jusqu'à la date de premier paiement de la pension, qui permet de s'assurer de la continuité des ressources des retraités, fait apparaître qu'en 2018, 74,3 % des dossiers ont fait l'objet d'un paiement dans le mois suivant la date d'effet de la retraite ou de la réversion. Ces paiements sont cependant provisoires pour 85 % d'entre eux faute de dossier complet³⁷⁸. Hors versements uniques, 77,3 % des dossiers ont fait l'objet d'un paiement dans ce délai d'un mois, à comparer à une cible de 90 %. Ces taux sont en baisse par rapport à l'année précédente, dans un contexte d'augmentation du nombre de dossiers de liquidation de 5,3 % par rapport à 2017 et d'une part des dossiers déposés après la date d'effet en hausse à 17,5 % en 2018 contre 10,8 % en 2017.

³⁷⁷ Les tests effectués par la CNAV montrent un taux de dossiers liquidés sans anomalies de 86,5 % en 2018 et un taux d'incidence financière des erreurs de 1,4 %.

³⁷⁸ Le taux s'élevait à 96,1 % en 2016 lorsque le décompte est effectué une fois le dossier complet, soit un taux comparable à celui de la CNAV (96,0 %).

2 - Le recouvrement et le contrôle des cotisations : un *statu quo* préjudiciable au régime

Le contrôle des cotisations est un enjeu majeur pour la retraite complémentaire³⁷⁹. Or les IRC n'ont pas la capacité juridique de contrôler l'assiette des cotisations, contrairement aux agents des Urssaf. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a habilité ces derniers « à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires » pour le compte de l'Agirc et de l'Arrco (art. L. 243-7 du CSS). La mise en œuvre de cette disposition, pourtant prévue par les COG 2009-2013 et 2014-2017 de l'Acoss, n'a cependant pas abouti, le contrôle par un organisme différent de celui qui assure le recouvrement se heurtant à des difficultés.

Le recouvrement des cotisations est aujourd'hui réalisé par les IRC, avec un taux de recouvrement avant contentieux de 98,3 % à fin 2018³⁸⁰.

Par ailleurs, les Urssaf bénéficient de nouveaux outils de recouvrement forcé, comme l'usage de la saisie conservatoire, facilité par la LFSS pour 2018. Les IRC non seulement n'en disposent pas, mais leur double métier de gestionnaires de retraite complémentaire et d'assureurs est peu propice à une action diligente de recouvrement.

Le transfert du recouvrement aux Urssaf est prévu par l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 à échéance du 1^{er} janvier 2022. Ce transfert devrait permettre des économies de frais de gestion, compte tenu d'un meilleur amortissement des coûts fixes du réseau. En 2016, la Cour estimait qu'une économie importante pouvait être réalisée sur les coûts de collecte de l'Agirc-Arrco, estimés à près de 450 M€³⁸¹.

Cette réforme donnera aux entreprises un même interlocuteur pour les retraites de base et complémentaires. Les entreprises pourront par ailleurs remettre plus facilement en concurrence leurs prestataires d'assurance. Ce transfert devrait aussi améliorer la situation des salariés,

³⁷⁹ Les cotisations sociales non appelées à la suite de fraudes ou d'erreurs sont évaluées par l'Acoss à un montant de 6,87 à 8,61 Md€ en 2017, dont 1,04 à 1,30 Md€ pour les seules cotisations à l'Agirc-Arrco (0,8 à 1,0 Md€ étant imputable au travail illégal et 250 à 290 M€ à d'autres irrégularités, avec ou sans fraude).

³⁸⁰ Taux de recouvrement à 6 mois après la date limite de paiement.

³⁸¹ Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, Rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2016, page 139, disponible sur www.ccomptes.fr.

dans la mesure où la collecte des cotisations par les GPS « *n'apporte pas de garantie suffisante sur la complétude des droits des salariés* »³⁸².

Il permettra enfin d'étendre aux cotisations de retraite complémentaire le contrôle comptable d'assiette mené par les Urssaf. En revanche, les IRC vérifient le calcul des cotisations par salarié, ce que ne fait pas l'Acoff pour le régime général. Ce calcul fait apparaître annuellement un montant important de cotisations dues et non versées de plus de 1 Md€, soit environ 1,3 % des cotisations encaissées. La vérification des cotisations versées au niveau individuel doit être préservée.

L'Acoff a engagé en 2017 une stratégie de fiabilisation des données individuelles, pour garantir la qualité des données établissant les droits des assurés du régime général. Les expérimentations menées pour le compte de la CNAV ont été généralisées à l'ensemble des Urssaf en 2019. Leurs résultats restent à analyser.

III - Des enjeux de simplification et de transparence

Les réformes mises en œuvre depuis 2015 vont dans le sens d'une meilleure soutenabilité et lisibilité du régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco. La révision de ses paramètres techniques et de ses modalités de pilotage a permis de redresser ses perspectives financières tandis que la fusion des régimes Agirc et Arrco contribue à un système de retraite plus lisible. Cette évolution doit être poursuivie, que ce soit pour améliorer la cohérence du système actuel de retraite des salariés ou dans la perspective de la création d'un système unifié.

A - Vers davantage de lisibilité et de cohérence avec le régime général

1 - Un paramétrage de l'Agirc-Arrco perfectible

La structure des cotisations demeure complexe et pourrait être simplifiée. Plusieurs cotisations ne génèrent pas de droits (taux d'appel, CET et CEG). Or, leur part représente 38,1 % pour les salaires inférieurs à 1 PSS, 33,7 % pour un salaire égal à 2 PSS et 31,5 % pour un salaire égal

³⁸² Cour des Comptes, rapport public thématique de 2016 précité.

à 8 PSS. Ainsi, alors qu'un rendement de 6 % est affiché par le régime, suggérant qu'un euro de cotisation versé une année d'activité donne droit à une pension de 6 centimes chaque année pendant toute la période de retraite, le rendement effectif est inférieur et varie suivant la tranche de salaire (après prise en compte de la CET et de la CEG, 4,66 % au niveau d'1 PSS, 4,99 % au niveau de 2 PSS et 5,15 % au niveau de 8 PSS).

Un système de cotisation plus juste consisterait à uniformiser pour les différents niveaux de salaire la part des cotisations non génératrices de droits, alors que cette part est actuellement plus élevée pour les bas salaires. À cotisations globales inchangées, cette part serait alors portée à un tiers environ, ce qui conduirait à réduire les cotisations pour les bas salaires (d'environ 7 % au niveau d'1 PSS) et à les augmenter un peu pour les salaires élevés (d'environ 1 % au niveau de 3 PSS).

Ensuite, la part des cotisations non génératrices de droits pourrait être réduite, en contrepartie d'une hausse de la valeur d'achat du point, sans effet sur les droits des assurés, pour une meilleure lisibilité. Des cotisations non génératrices de droits pourraient être maintenues seulement à hauteur des dépenses de solidarité financées par le régime.

Enfin, alors qu'aujourd'hui la valeur de service du point Agirc-Arrco détermine à la fois la pension lors de sa liquidation et ses revalorisations ultérieures, les règles de pilotage du régime pourraient distinguer une valeur de service du point qui détermine le montant de la pension à la liquidation et un paramètre d'indexation de la pension différent pendant la retraite. Cela permettrait de faire le choix, le cas échéant, d'une baisse de la pension à la liquidation, ensuite contrebalancée par une revalorisation des pensions plus favorable aux retraités.

2 - Certains points de convergence souhaitables avec le régime général

Dans la mesure où c'est la totalité de la retraite qui importe aux assurés, les différences de règles entre l'Agirc-Arrco et le régime général sont source de complexité.

Ainsi, les pensions du régime général sont payées à terme échu, versées le 6 du mois suivant et revalorisées au 1^{er} janvier depuis 2019, alors que les pensions à l'Agirc-Arrco sont payées à terme à échoir, versées le 1^{er} jour ouvré du mois et revalorisées au 1^{er} novembre, depuis 2016. En outre, les principes de revalorisation des pensions diffèrent, selon la croissance des prix au régime général et selon la croissance des salaires éventuellement corrigée d'un facteur de soutenabilité à l'Agirc-Arrco.

Les conditions d'âge et de durée d'assurance pour bénéficier du taux plein au régime général déterminent aussi, depuis 1983, l'obtention d'une pension sans abattements viagers à l'Agirc-Arrco. Cependant, les coefficients temporaires mis en place dans le régime complémentaire depuis le 1^{er} janvier 2019, qui situent de fait l'âge de la retraite à taux plein un an plus tard que dans le régime général, donnent des signaux contradictoires aux assurés. La Cour avait déjà indiqué en 2014 qu'un tel décalage devait être provisoire.

B - Des questions ouvertes par la perspective d'un système universel de retraite

1 - Des règles particulières à l'Agirc-Arrco à réexaminer en vue de son intégration dans le système unifié

Un système universel de retraite tel que proposé par le Haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) en juillet 2019 rendrait caduque la question de l'articulation entre retraites de base et complémentaire. Avec un taux de cotisation proche du taux global actuel (régime général et Agirc-Arrco) et une prise en compte des salaires dans la limite de 3 PSS, couvrant 99 % des cotisants de l'Agirc-Arrco, il n'y aurait pas de place pour un régime complémentaire obligatoire pour les salariés du secteur privé. Le régime Agirc-Arrco serait intégré dans le système unique, selon des modalités qui devraient viser autant qu'il est possible des conditions d'équité, de transparence et de soutenabilité.

À l'Agirc-Arrco, le rendement des cotisations dépend du niveau de salaire, en raison de l'existence de cotisations non génératrices de droits qui s'appliquent différemment selon le niveau de salaire. Le principe d'*un euro cotisé donnant les mêmes droits à chacun*, qui fonde le système présenté par le HCRR, implique que toutes les cotisations ouvrent des droits selon un rendement identique. Cela n'exclut pas la possibilité de prévoir des cotisations non génératrices de droits destinées à financer des dispositifs de solidarité internes au régime, à condition que celles-ci s'appliquent également à toutes les tranches de salaire.

Les principes d'indexation des valeurs d'achat et de service retenus par l'Agirc-Arrco par les accords depuis 2015 permettraient, s'ils étaient appliqués à l'ensemble des générations dans le système universel, d'assurer l'équilibre à long terme. En effet, ils prévoient que l'évolution des droits accumulés et des pensions liquidées correspondent à la croissance des rémunérations (à taux de cotisation stabilisée) diminuée d'un facteur de

soutenabilité. Cette règle permet de rendre l'équilibre du système de retraite insensible à la croissance en liant les évolutions des dépenses à celles des cotisations. Le facteur de soutenabilité devrait être défini de façon à compenser notamment l'évolution de l'espérance de vie.

La modulation des pensions à la liquidation selon des conditions d'âge et de durée d'assurance telle qu'appliquée à l'Agirc-Arrco devra être revue en fonction des paramètres retenus dans le système universel. Un système en points ne nécessite pas de référence explicite à un âge de départ à la retraite ou à une durée d'assurance. Cependant, dans le but de permettre le maintien d'un niveau de vie suffisant pour tous les retraités, un âge de référence ou âge pivot peut être défini, par rapport auquel s'appliquent des coefficients de modulation de la pension, de façon à inciter les générations successives à retarder la date de leur départ à la retraite. De la même façon, une durée de cotisation peut jouer ce rôle pour prendre en compte dans le même temps les différences de date d'entrée dans la vie active.

2 - Des points d'attention dans la transition de l'Agirc-Arrco vers le futur système

La transcription des points Agirc-Arrco en points du futur système universel ne devrait pas poser de difficultés, une fois définies les conditions du taux plein et les règles à appliquer pour les dispositifs de solidarité, tels que les majorations familiales.

En revanche, la période de transition devra être mise à profit pour améliorer l'efficacité du régime complémentaire et préparer l'unification des structures de gestion. De ce point de vue, comme la bascule dans le nouveau système pourrait conduire à pré-liquider les droits acquis pour la quarantaine de générations actuellement en activité, ce qui prendra plusieurs années, le risque existe que cette augmentation de charge transitoire ne conduise les IRC à maintenir inchangées les structures actuelles, repoussant ainsi tout effort de productivité. Un plan prévisionnel de gestion des effectifs et des compétences strictement défini en vue de la réforme sera nécessaire pour pallier ce risque.

Enfin, la transition vers un système universel pose la question de l'utilisation future des réserves du régime. Si celles-ci ont été constituées par ses cotisants, elles ont également été accumulées grâce à l'absence par le passé de transferts de compensation entre régimes complémentaires, dans une période favorable à l'Agirc-Arrco sur le plan démographique. Cette question devra être traitée lors de la définition des paramètres de pilotage du futur système, qui devra être adossé à des réserves pour pouvoir faire face à des chocs temporaires, économiques ou démographiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenaires sociaux ont fusionné les régimes Agirc et Arrco et restauré la soutenabilité du régime ainsi unifié, en agissant sur les différents leviers à leur disposition (prestations, cotisations et âge de la retraite). Ils ont également profondément renouvelé les règles de pilotage du nouveau régime en instaurant un pilotage pluriannuel comprenant notamment l'objectif d'un montant de réserves équivalant à tout moment à 6 mois de prestations à l'horizon de 15 ans.

Si le solde technique est resté négatif en 2018 (-2 Md€), l'horizon d'épuisement des réserves, avant l'instauration du pilotage pluriannuel, a été repoussé à 2038 d'après les projections effectuées en septembre 2018, contre 2023 d'après les projections réalisées juste avant l'accord de 2015. Les nouvelles orientations stratégiques, mises en œuvre depuis 2019, visent même à repousser indéfiniment cet horizon ; elles doivent conduire à revoir périodiquement les paramètres du régime de façon à disposer à tout moment de réserves équivalentes à 6 mois de prestations à l'horizon de gestion de 15 ans défini par les accords.

Toutefois, des enjeux de simplification, de lisibilité et de transparence du régime subsistent, quelles que soient les mesures de réforme du système de retraite décidées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, des initiatives ont visé à réduire les coûts de gestion, avec des résultats significatifs, même si des faiblesses perdurent, tenant à l'organisation administrative du régime et à son pilotage. Des économies supplémentaires paraissent aujourd'hui nécessaires. Plusieurs mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité du régime.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. à l'occasion du transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, préserver et étendre au régime général l'individualisation des cotisations par salarié ;*
- 2. renforcer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pour prendre en compte les mutations en cours ;*
- 3. amplifier les économies de gestion, compte tenu des réformes récentes et à venir et en accentuant le parangonnage entre les IRC, et reverser les réserves de gestion administrative et d'action sociale à la réserve technique de financement ;*

4. *réexaminer la politique des placements en cohérence avec l'horizon de pilotage du régime et renforcer le rôle de la fédération dans la gestion des réserves.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	528
Réponse commune du président et du vice-président du conseil d'administration de l'Agirc-Arrco	529
Réponse de la directrice de la sécurité sociale	534
Réponse du directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	535
Réponse du président du conseil d'administration de l'Association sommitale Malakoff Médéric Humanis	535

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général du GIE AGIRC-ARRCO
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
Présidente du conseil d'administration de l'Association sommitale AG2R La Mondiale Matmut
Président du conseil d'administration de l'Association sommitale du groupe Klesia
Directeur général d'Alliance Professionnelle retraite Groupe PRO BTP

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

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

Le régime Agirc-Arrco n'est pas placé sous la tutelle des ministres des Solidarités et de la Santé, de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes publics. À ce titre, le Gouvernement ne saurait intervenir sur les décisions prises par les partenaires sociaux dans le cadre de la gestion du régime. Pour autant, les recommandations de la Cour constituent des pistes utiles à la réflexion du Gouvernement, notamment dans le cadre de la préparation de la refondation de notre système de retraite.

Le Gouvernement a déjà proposé au Parlement la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour, consistant à confier le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf, dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cette unification des réseaux de recouvrement constituera un enjeu fort de qualité de service et de transformation des relations avec les personnes redevables de prélèvements obligatoires. Le recouvrement des prélèvements obligatoires est en effet aujourd'hui assuré par une multitude d'acteurs, dans le champ fiscal comme dans le champ social, ce qui conduit à répliquer la mise en œuvre de démarches similaires pour les contribuables et les cotisants. Indépendamment même des performances individuelles de chaque entité, qui peuvent par ailleurs être également hétérogènes, cet éclatement du recouvrement est, comme a pu le documenter la Cour des comptes, source d'inefficience pour le fonctionnement des administrations concernées. Cette mesure permettra également une amélioration du contrôle comptable d'assiette sur le champ de ces cotisations. Enfin, cette mesure permettra une production plus avancée qu'actuellement des balances comptables annuelles du fait de l'unification des remontées statistiques avec celles déjà assurées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale : cela renforcera la qualité des comptes en comptabilité nationale des administrations de sécurité sociale.

S'agissant d'un objectif qu'il promet pour l'ensemble des administrations publiques, le Gouvernement ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour visant à amplifier les économies de gestion administrative de l'Agirc-Arrco, alors que les coûts de gestion du régime demeurent élevés, comme le rappelle la Cour, malgré une tendance récente à la baisse. À cet égard, la fusion des régimes Agirc et Arrco prévue par l'accord de 2015 négocié par les partenaires sociaux et qui a pris effet au 1^{er} janvier 2019 devrait permettre de réaliser des économies significatives.

Le Gouvernement partage enfin l'objectif promu par la Cour, visant à renforcer la complémentarité des régimes de retraites de base et de l'Agirc-Arrco, afin de donner aux retraités une plus grande clarté et visibilité sur leurs droits à retraite.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGIRC-ARRCO

Nous avons pris connaissance avec la plus grande attention de ce rapport. Il souligne les résultats positifs du pilotage des partenaires sociaux, qui ont su engager et piloter le redressement des régimes Agirc et Arrco, leur permettant de retrouver la voie de l'équilibre technique. Deux accords majeurs ont été signés depuis 2014 : l'accord du 30 octobre 2015, qui instaure des mesures d'équilibrage technique et des outils de pilotage renouvelés et qui préfigure également la fusion au 1^{er} janvier 2019 des régimes Agirc et Arrco, puis l'accord du 17 novembre 2017 instaurant la mise en place du régime unifié Agirc-Arrco.

Il convient d'y ajouter l'accord du 10 mai 2019, première concrétisation du dispositif de pilotage stratégique et tactique. Cet accord consolide les mesures de redressement sur la base de « règles d'or ».

L'accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 stipule à cet égard que « dès lors que le niveau des réserves techniques n'est plus au moins égal à 6 mois de prestations sur la période courant jusqu'à fin 2033, le conseil d'administration saisit les organisations d'employeurs et de salariés qui ont mandaté ses membres ». Ainsi, le pilotage stratégique s'appuie sur les prévisions des services de l'Agirc-Arrco, pour prendre par période de 4 ans minimum les décisions d'équilibrage sur un horizon de 15 ans³⁸³.

³⁸³ Pour les projections à long terme des opérations de retraite, le taux de rendement des placements pris en compte est de 1 % en termes réels. Ce taux a la nature d'un élément de scénario à long terme, dont la définition correspond à une hypothèse prudente de rémunération des placements et ne peut donc pas être directement comparé aux taux réels de rendement constatés pour les périodes passées. Il faut noter ici que les résultats en matière de niveau de réserves sont quasiment identiques à ceux obtenus en utilisant les hypothèses du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Le ratio réserves/allocations est peu sensible à horizon de 15 ans au taux de rendement des placements. Ce taux présente surtout un caractère prudentiel eu égard aux observations du passé et des orientations en cours comparées à l'inflation et aux taux d'intérêt.

Ce pilotage stratégique trouve son relais dans le pilotage tactique, assurant la réactivité du dispositif dès lors qu'un écart aux prévisions était constaté par les partenaires sociaux.

Nous souhaitons rappeler que les objectifs des partenaires sociaux sont restés constants depuis la mise en place des régimes de retraite complémentaire attachés à la solidarité intergénérationnelle et interprofessionnelle et soucieux de remplir leur mission d'intérêt général. Les partenaires sociaux se sont attachés à :

- *répartir les efforts à réaliser entre les différents acteurs (entreprises, actifs et retraités) ;*
- *garantir la solidarité intergénérationnelle, sans recourir à la dette ;*
- *donner et préserver la confiance des ressortissants dans leur régime de retraite, en constituant des réserves, qui permettent à la fois de disposer d'une garantie de moyens dans le temps, mais aussi d'engager sans à-coups brutaux les mesures de redressement quand cela est nécessaire.*

Quatre recommandations sont posées par la Cour des comptes :

1. À l'occasion du transfert aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, préserver et étendre au régime général l'individualisation des cotisations par salarié.

Cette recommandation est en ligne avec l'article 18 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020, qui prévoit le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco par les URSSAF au 1^{er} janvier 2022.

Toutefois, les résultats de la mission de M. GARDETTE mettent en évidence l'intérêt du calcul des droits individuels au fil de l'eau ainsi qu'une reconnaissance des savoir-faire de l'Agirc-Arrco.

En effet, il convient de préciser que le dispositif de calcul individualisé des cotisations, agrégé à la maille Établissement, permet à l'Agirc-Arrco de fiabiliser au fil de l'eau les assiettes de cotisations, mais aussi de régulariser environ 1 Md€ par an de cotisations débitrices après correction des assiettes, soit environ 1,3 % du montant des cotisations encaissées. Cela est le fruit d'importants investissements, tant du côté informatique qu'opérationnel. L'Agirc-Arrco opère la DSN tel que le législateur l'a demandé, et ce depuis sa mise en place : traitement automatisé des flux issus des paies des entreprises et exploitation à la maille individuelle des salaires, afin de porter au compte de chaque participant des droits en points, au mois le mois. Le niveau d'automatisme atteint aujourd'hui 90 %.

Ce savoir-faire et ces compétences pourraient tout à fait être utiles pour le reste des acteurs de la protection sociale, et mises au service d'autres opérateurs.

Des travaux entre l'ACOSS et l'Agirc-Arrco ont déjà été engagés pour la co-construction du nouveau système. Ces travaux doivent assurer les entreprises du meilleur service possible en 2022.

2. Renforcer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pour prendre en compte les mutations en cours.

Notre modèle fédéral et communautaire a montré sa capacité à se transformer, au rythme de l'évolution des enjeux de société. Notre modèle, basé avant tout sur la concertation entre la fédération et les opérateurs que sont les Institutions de Retraite Complémentaire (IRC), a permis à la fois d'instaurer une culture du résultat sur les coûts de gestion et la qualité de service, et de mener à bien les transformations majeures de ces dernières décennies, et plus récemment depuis 2013 (unicité de service pour les entreprises, digitalisation des services, mise en œuvre de nombreux dispositifs mutualisés entre groupes, fusion des régimes Agirc et Arrco au 1^{er} janvier 2019, regroupement des plateformes informatiques...).

En 2014, un premier programme de Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences nationale partagée entre la fédération et les groupes de protection sociale (GPS) a été mené sur les métiers de l'informatique.

En 2019, l'Agirc-Arrco a généralisé cette démarche avec la construction d'un plan prévisionnel de gestion des effectifs et des compétences des salariés de notre écosystème pour faire face à l'ensemble des enjeux de transformation de la retraite, au bénéfice des entreprises, des actifs et des retraités.

Ce travail s'effectue à plusieurs niveaux, ceux de la branche, du régime Agirc-Arrco, des GPS et de la fédération en tant qu'employeurs.

3. Amplifier les économies de gestion, compte tenu des réformes récentes et à venir en accentuant le parangonnage entre les IRC, et reverser les réserves de gestion administrative et d'action sociale à la réserve technique de financement.

Depuis 2014, et en parfaite cohérence avec la recommandation de la mission de la Cour de 2014, les partenaires sociaux ont impulsé et piloté une trajectoire d'économies ambitieuse : les travaux engagés ont permis de faire baisser les charges de 450 M€ à fin 2018 (en € 2013) par rapport à fin 2012, soit un rythme de réduction de 75 M€ / an, la baisse des effectifs d'environ 3 000 Équivalents Temps Plein (sur environ 15 000 à fin 2012) sur la période y contribuant fortement.

Il faut souligner que ces économies de gestion très significatives se poursuivent, dans une recherche continue d'efficience, l'objectif étant de 600 M€ d'économies en 2022, tout en prenant en charge depuis 2017 des sujets majeurs issus des décisions des pouvoirs publics (déploiement de la DSN, prélèvement à la source, allègements généraux de cotisations, etc...) ou au service de l'inter-régimes (simulateur en ligne M@rel...).

Dans le cadre de leur pilotage, les Partenaires sociaux réintègrent dans les fonds techniques, dès qu'ils le peuvent, les économies réalisées sur la gestion. L'accord du 10 mai 2019 prévoit un écrêtement de 1 milliard d'euros des réserves des fonds de gestion administrative à destination de la réserve technique du régime.

4. Réexaminer la politique des placements en cohérence avec l'horizon de pilotage du régime et renforcer le rôle de la fédération dans la gestion des réserves.

L'allocation stratégique du portefeuille global est définie suivant une analyse actif-passif portant sur une stratification de l'actif total.

La strate de moyen/long terme représente la part de la réserve technique excédant le montant des actifs mobilisés à court terme pour compléter le financement des opérations de retraite.

Dans un système ouvert fonctionnant en répartition, l'allocation stratégique d'actifs de cette strate de moyen/long terme est définie par référence à une durée, en correspondance avec non pas un terme de placement, mais un horizon glissant de gestion. L'accord du 17 novembre 2017 fixe pour le régime Agirc-Arrco un horizon de pilotage de 15 ans.

Le Conseil d'administration de l'Agirc-Arrco a maintenu une allocation stratégique d'actifs pour la gestion de la strate de moyen/long terme (30 % actions / 70 % produits de taux). La définition de cette allocation de référence :

- traduit un niveau accepté de risque ;
- répond à un objectif de préservation de l'acquis et par conséquent de performance financière apportant une contribution significative au maintien de la valeur relative de la réserve technique de financement (par rapport aux grands agrégats techniques du régime).

Toutes les institutions adhérentes de l'Agirc-Arrco sont soumises au règlement financier et aux orientations stratégiques fixées par les instances de la fédération.

Le Conseil d'administration a arrêté une charte d'Investissement Socialement Responsable (ISR) qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des actifs gérés au titre de la retraite complémentaire Agirc-Arrco. Elle spécifie les principes qui ont pour premier objet de guider la politique ISR du régime, et doivent être portés et promus par tous les acteurs de la gestion financière (fédération, institutions, sociétés de gestion).

*

**

En conclusion, l'Agirc-Arrco a mobilisé de longue date toutes ses parties prenantes, en s'appuyant sur son modèle fédéral et communautaire, pour construire une vision commune des transformations à accomplir face à un monde des retraites en profonde mutation. Le programme « Ambition retraite 2022 », bénéficiant d'un alignement stratégique entre la Fédération et les groupes de protection sociale, exprime le rôle pro-actif et fédérateur de l'Agirc-Arrco au sein de l'inter-régimes afin d'offrir aux salariés et aux retraités la meilleure qualité de service au meilleur coût.

Les partenaires sociaux gestionnaires de l'Agirc-Arrco ont montré leur capacité à piloter, depuis plus de 70 ans, un régime de retraite complémentaire par répartition géré en points, tout en préservant un niveau élevé de qualité de service et de gestion, et en versant un quart des prestations retraite en France.

Cette volonté dans la recherche d'efficience est aujourd'hui tournée vers la construction de la retraite de demain.

Cette réponse engage l'ensemble du régime Agirc-Arrco, les groupes de protection sociale destinataires du chapitre, s'associant à ce courrier. Pour les points spécifiques le concernant, le groupe Malakoff Médéric Humanis apportera une réponse complémentaire.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le régime Agirc-Arrco n'est pas placé sous la tutelle des ministres des solidarités et de la santé, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics. À ce titre, le Gouvernement ne saurait intervenir sur les décisions prises par les partenaires sociaux dans le cadre de la gestion du régime. Pour autant, les recommandations de la Cour constituent des pistes utiles à la réflexion du Gouvernement, notamment dans le cadre de la préparation de la refondation de notre système de retraite.

Le Gouvernement a déjà proposé au Parlement la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour, consistant à confier le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf, dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cette unification des réseaux de recouvrement constituera un enjeu fort de qualité de service et de transformation des relations avec les personnes redevables de prélèvements obligatoires. Le recouvrement des prélèvements obligatoires est en effet aujourd'hui assuré par une multitude d'acteurs, dans le champ fiscal comme dans le champ social, ce qui conduit à répliquer la mise en œuvre de démarches similaires pour les contribuables et les cotisants. Indépendamment même des performances individuelles de chaque entité, qui peuvent par ailleurs être également hétérogènes, cet éclatement du recouvrement est, comme a pu le documenter la Cour des comptes, source d'inefficience pour le fonctionnement des administrations concernées. Cette mesure permettra également une amélioration du contrôle comptable d'assiette sur le champ de ces cotisations. Enfin, cette mesure permettra une production plus avancée qu'actuellement des balances comptables annuelles du fait de l'unification des remontées statistiques avec celles déjà assurées par l'Acoss : cela renforcera la qualité du compte provisoire en comptabilité nationale des administrations de sécurité sociale.

S'agissant d'un objectif qu'il promet pour l'ensemble des administrations publiques, le Gouvernement ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour visant à amplifier les économies de gestion administrative de l'Agirc-Arrco, alors que les coûts de gestion du régime demeurent élevés malgré une tendance récente à la baisse. À cet égard, la fusion des régimes Agirc et Arrco prévue par l'accord de 2015 négocié par les partenaires sociaux et qui a pris effet au 1^{er} janvier 2019 devrait permettre de réaliser des économies significatives.

Le Gouvernement partage aussi l'objectif promu par la Cour, visant à renforcer la complémentarité des régimes de retraites de base et de l'Agirc-Arrco, afin de proposer aux retraités une plus grande clarté et lisibilité de leurs droits à retraite. Il en va de même s'agissant de l'objectif de gestion centralisée des réserves. En particulier, une stratégie plus précise sur le long terme permettrait d'améliorer le rendement sur certaines classes d'actifs financiers et, partant, l'investissement dans notre économie. Ces éléments font partie de la concertation engagée par le Gouvernement dans le cadre de la préparation d'un futur système universel de retraite.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE CENTRALE
DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS)**

S'agissant de la recommandation de la Cour de transférer aux Urssaf le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, l'Acosse rappelle que le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2020 (article 10), déposé depuis la fin des investigations, organise ce transfert à horizon 2022.

De premiers travaux conjoints entre Acosse et GIE Agirc-Arrco ont débuté au mois d'octobre 2019, sous l'égide de la DSS. Ces travaux devront notamment permettre de construire un processus de gestion permettant de prévenir toute régression par rapport à l'existant Agirc-Arrco en matière de fiabilisation des données individuelles de la DSN. Ce chantier majeur, mené dans un calendrier rapproché et dans un contexte marqué par de nombreux autres transferts de collecte ou missions à la branche (recouvrement formation professionnelle et apprentissage, IEG, OETH, Bonus-Malus assurance chômage...), mobilisera fortement l'Acosse et les Urssaf sur les deux prochaines années.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'ASSOCIATION SOMMITALE MALAKOFF MÉDÉRIC
HUMANIS**

Le contexte de la définition, en 2013, d'un plafond de 30 % du volume des opérations de retraite complémentaire pour un Groupe de Protection Sociale (GPS) nous semble devoir être rappelé.

La mention de ce plafond de 30 % figure dans une des 8 résolutions adoptées le 29 novembre 2013 par le groupe de travail paritaire institué par l'article 8 de l'Accord national Interprofessionnel (ANI) du 13 mars 2013.

Ces résolutions ont été formulées avec un objectif de rationalisation des coûts de gestion des Institutions de Retraite Complémentaire (IRC) concourant à la définition du premier plan d'économies (2014-2018) de 300 M€ à l'échelle du Régime.

Dans cette perspective, la résolution n° 6 demandait d' « établir un schéma cible des regroupements » (des GPS) en proposant :

- un seuil minimum de volume d'opérations par rapport au Régime (10 %) en regard de la capacité d'économies d'échelles et d'efficience de gestion ;*
- et un plafond afin de disperser les risques de gestion entre plusieurs opérateurs retraite et de se prémunir de risques éventuels des effets induits sur les activités concurrentielles en matière de droit à concurrence, en précisant que le seuil de 30 % « peut être mis en avant ».*

Le rapprochement des groupes Malakoff Médéric et Humanis s'est effectué dans un nouveau contexte caractérisé par la définition d'un deuxième plan d'économies à horizon 2022 (« COM2022 »). Les leviers et les synergies permettant de dégager des économies de gestion additionnelles de 300 M€ à l'échelle du Régime impliquaient de réexaminer le cadre de réalisation du précédent plan.

À partir de ces éléments, les groupes Malakoff Médéric et Humanis avaient engagé des discussions début 2018 dans le but de trouver des synergies possibles dans le domaine de la retraite complémentaire. La réflexion autour de l'intérêt du rapprochement des activités concurrentielles est venue ultérieurement. Dans le respect des règles de gouvernance des GPS telles que définies par l'Accord du 8 juillet 2009, le rapprochement qui conduisait à la constitution d'un Groupe a été soumis à l'Instance de Coordination AGIRC ARRCO CTIP (ICAAC), lequel a rendu un avis favorable à l'unanimité. Dans cet avis rendu le 19 septembre 2018, il est indiqué que « L'Instance a relevé que le projet a été construit en lien étroit avec les huit organisations syndicales et patronales représentées au sein des deux groupes, de sorte que l'architecture du nouvel ensemble portant des opérations au-delà d'un volume de 30 % de l'ensemble Agirc et Arrco, tel qu'indiqué par la résolution n° 6 du 28 novembre 2013, a tout son sens ».

Par ailleurs, le 18 juillet 2018, l'Autorité de la Concurrence a autorisé le rapprochement des groupes Malakoff Médéric et Humanis, en indiquant

que « les positions des parties sur les marchés concernés étant limitées, l'Autorité a pu écarter tout problème de concurrence et accepter l'opération sans condition ».

Sur la question de la séparation comptable entre les activités de retraite complémentaire et les activités concurrentielles, le groupe Malakoff Médéric Humanis s'appuie sur deux associations de moyens distinctes dont l'une est dédiée aux activités de retraite complémentaire. La mutualisation est ciblée sur des fonctions supports et régaliennes dans une logique d'optimisation des coûts.

Enfin, un extrait du rapport aborde l'accès aux données de retraite par les GPS.

La CNIL a clôturé la procédure de contrôle ouverte vis-à-vis du groupe Malakoff Médéric Humanis concernant l'utilisation des données de la retraite complémentaire.

Cette décision du 21 février 2019 atteste que Malakoff Médéric Humanis a répondu en tous points à la mise en demeure publiée le 17 octobre 2018, conformément aux exigences de la CNIL, et a transmis l'ensemble des éléments permettant de faire la preuve de la prise en compte de ses demandes.

Par ailleurs, un accord de responsabilité conjointe relatif aux activités de traitement des données de la Retraite Complémentaire a été établi entre la Fédération AGIRC ARRCO et les Institutions de Retraite Complémentaire des Groupes de Protection Sociale. Cet accord vise à définir les obligations des parties conformément à la réglementation relative à la protection des données, et tient compte des traitements de données entre les systèmes d'information d'organismes nationaux de la sphère sociale ou fiscale.

Dans ce cadre, un Comité des Délégués à la Protection des Données (DPO) a été mis en place en octobre 2019, il aura pour mission d'assurer la mise en œuvre de cet accord et le suivi du respect des obligations du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) : ce comité réunit les DPO de la Fédération et de l'ensemble des Institutions de Retraite Complémentaire.

Ce cadre commun défini entre la Fédération et les IRC pose une gouvernance claire en matière de traitement des données, dans le contexte des activités inter-régimes.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2020

Tome II

Le numérique au service
de la transformation de l'action publique

Le suivi de la mise en œuvre
des recommandations des juridictions financières

Sommaire

Deuxième partie Le numérique au service de la transformation de l'action publique.....	5
Introduction.....	7
L'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers	15
<i>1 Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfetures</i>	<i>17</i>
Réponses.....	41
<i>2 La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer</i>	<i>45</i>
Réponses.....	59
<i>3 Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique.....</i>	<i>63</i>
Réponses.....	83
Les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics	91
<i>1 Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants.....</i>	<i>93</i>
Réponses.....	111
<i>2 La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser</i>	<i>123</i>
Réponses.....	143
<i>3 Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter</i>	<i>147</i>
Réponses.....	165
Les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique.....	171
<i>1 Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers</i>	<i>173</i>
Réponse	191
<i>2 Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse.....</i>	<i>195</i>
Réponse	207

<i>3 Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire</i>	<i>213</i>
Réponses.....	231
Troisième partie Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des juridictions financières	249
Le suivi des recommandations formulées par la Cour.....	251
Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	271

Deuxième partie

Le numérique au service de la transformation de l'action publique

Introduction

Le rapport public annuel (RPA) comporte pour la première fois un ensemble de chapitres traitant, sous des angles différents, d'une même **thématique transversale**.

L'objectif est de mettre l'accent sur une évolution majeure de l'action publique et de la présenter sous différentes facettes, au fil des contrôles des juridictions financières, ces dernières ayant elles-mêmes, souvent, dû adapter leurs propres travaux à ces évolutions. Cette présentation doit permettre, d'une part, d'illustrer les capacités d'évolutions des acteurs publics, les progrès et les bonnes pratiques, d'autre part, de souligner les difficultés rencontrées et les risques que les contrôles ont pu faire apparaître. Il n'y a pas de volonté d'exhaustivité dans le traitement du sujet mais le souhait de montrer la diversité du traitement d'un même thème.

Le sujet retenu pour ce premier exercice est « le numérique au service de la transformation de l'action publique », parce que le développement du numérique constitue une évolution majeure de nos sociétés dont les acteurs publics se sont progressivement emparés. Si la transformation numérique va au-delà de la seule informatisation des procédures et implique également une évolution des services, de leur organisation et de leurs méthodes, il est particulièrement intéressant de s'interroger sur les conditions de réussite de ces projets du point de vue des citoyens et dans une logique d'inclusion.

Les chapitres de cette deuxième partie prolongent des travaux antérieurs des juridictions financières sur la numérisation du service public¹, son accessibilité², les plateformes³ et les grands systèmes d'information ministériels⁴ ou encore les données publiques⁵.

Qu'est-ce que la transformation numérique ?

La numérisation correspond à la conversion de données et de processus analogiques dans un format lisible par la machine. Le développement du numérique désigne l'utilisation des technologies et données numériques, ainsi que les interconnexions qui donnent lieu à la naissance d'activités nouvelles ou à l'évolution d'activités existantes. On entend par « transformation numérique » les effets organisationnels, économiques et sociétaux de la numérisation et du développement du numérique. (Source : OCDE)

Ces évolutions des modalités de l'action publique nécessitent également une évolution des techniques de contrôle de la part des juridictions financières. Ainsi le chapitre sur *le dossier pharmaceutique* a notamment été élaboré grâce à un audit informatique fondé sur des référentiels de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Plus généralement, afin de pouvoir mener des investigations adaptées aux enjeux du numérique, la Cour a formé ses équipes de contrôle et s'est dotée de nouvelles compétences, en particulier celles de *data scientists* et d'auditeurs des systèmes d'information.

¹ Cour des comptes, *Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

² Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

³ Cour des comptes, *Admission Post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, investir d'avantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ Cour des comptes, *La valorisation des données de Météo-France, de l'Institut géographique national (IGN) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma) : l'enjeu de l'ouverture des données publiques*, référé adressé au Premier ministre le 11 décembre 2018, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les chapitres de cette partie consacrée à la transformation numérique sont classés autour de trois axes en fonction de leur thème principal, même si la plupart apportent des éléments instructifs pour chacun des axes : l'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers (I) ; son rôle pour faire progresser l'efficacité des acteurs publics (II) ; les conditions à réunir pour réussir cette transformation (III).

I - Améliorer les services rendus au citoyen grâce au numérique

La transformation numérique permet d'améliorer les services rendus aux usagers, voire même de proposer de nouveaux services.

L'informatisation des procédures, par exemple, devrait faciliter la vie des usagers en leur évitant des déplacements, en ne les soumettant pas aux contraintes des horaires d'ouverture des bureaux et en leur permettant de suivre à distance l'avancement du traitement de leurs demandes. C'est le cas, par exemple, de la numérisation de la procédure de demandes de titres d'identité et de la procédure d'inscription à Pôle emploi.

Le développement du numérique permet également de proposer de **nouveaux services et prestations**.

La coopération ou la **diffusion à distance** a été un des premiers vecteurs de ces progrès. Le chapitre sur *les infrastructures numériques du ministère de l'enseignement et de la recherche* met notamment en valeur les supports numériques conditionnant le développement de cours ou d'examens en ligne et les échanges entre les utilisateurs.

Aujourd'hui, **l'utilisation des données de masse** offre de nouvelles opportunités à l'administration pour créer de nouveaux services. La base de données utilisée pour la prévision des crues, Vigicrues, est d'une utilisation simple et intuitive. Sa fréquentation est importante (12 millions de visiteurs pour les trois dernières années).

Si l'ouverture des données de masse et la facilitation de leur utilisation constituent un élément central de la démarche de l'État-plateforme⁶, il ressort toutefois des observations formulées dans cette partie du RPA que des progrès notables restent à faire en la matière.

⁶ L'État plateforme consiste à envisager comme mettant à disposition de la société civile des ressources et laissant aux acteurs privés la liberté de développer des biens et des services finaux à l'aide de ces ressources.

En particulier, de manière générale, l'équilibre reste difficile à trouver pour les acteurs publics entre protection de la vie privée et ouverture des données : on constate ainsi des lacunes dans l'application des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) dans les chapitres sur *la numérisation de la demande de logement social*, sur *les services numériques de Pôle emploi* ou sur *le dossier pharmaceutique*.

II - Utiliser le numérique pour renforcer l'efficacité de l'action publique

Plusieurs chapitres montrent qu'un bon usage du numérique peut améliorer sensiblement l'efficacité des acteurs publics.

En améliorant **la circulation de l'information** et en accélérant les échanges avec les usagers, la numérisation des procédures a des effets structurants. Elle peut en effet conduire à rationaliser les organisations et à en simplifier les processus : le coût d'instruction d'une demande numérique de logement social est, par exemple, trois fois inférieur à celui d'une demande effectuée à un guichet « physique ». L'automatisation du traitement des demandes d'allocation par Pôle emploi a également permis une baisse significative du coût de l'indemnisation.

Les gains d'efficacité qui résultent de cette transformation numérique, essentiellement constitués de réduction des effectifs consacrés à la gestion des procédures, peuvent être différemment utilisés : ils sont parfois réaffectés à d'autres missions prioritaires, comme la lutte contre la fraude à l'identité au sein des préfectures ou le conseil des demandeurs d'emplois chez Pôle emploi. De même, la dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme devrait permettre de dégager du temps de travail pour le conseil aux demandeurs.

Par ailleurs, **l'intelligence artificielle** et un meilleur usage des bases de données disponibles ou à constituer permettent de mettre à disposition des acteurs publics de nouveaux outils pour la conduite des politiques publiques. Pour une meilleure détection des épidémies, la Cour encourage ainsi une clarification du cadre juridique relatif aux données de suivi sanitaire issues du dossier pharmaceutique et une meilleure articulation entre cette base et celles de la plateforme des données de santé créée en 2019.

La production de données en masse procède en grande partie du développement de l'« internet des objets ». Par exemple, grâce aux capteurs embarqués sur les drones ou les équipements d'élevage, on dispose de données privées qui, croisées avec des données publiques, devraient contribuer à l'amélioration du pilotage des politiques publiques dans le domaine agricole.

III - Réunir les conditions nécessaires à la réussite de la transformation numérique

Les sujets abordés dans plusieurs chapitres montrent toutefois que les impacts positifs de la transformation numérique, tant sur les services offerts aux usagers que sur l'efficacité des organisations ne sont pas toujours au rendez-vous ou que l'ambition de la transformation pourrait se heurter à des fragilités à traiter sans attendre.

Malgré les succès certains des ministères financiers dans le domaine du numérique (impôts.gouv.fr, prélèvement à la source, etc.), le chapitre qui les concerne souligne les carences en **personnel qualifié** de leurs services informatiques, la répartition déséquilibrée des effectifs au sein de ces services au détriment des fonctions à forte valeur ajoutée et les facteurs structurels expliquant leur manque d'attractivité pour les jeunes diplômés.

Le succès de la transformation de l'administration est aussi conditionné à l'amélioration des **conditions de conduite des projets** numériques.

Le chapitre sur l'arrêt du programme *SIRHEN* met en évidence les défauts inhérents à certains grands projets : instances de pilotage trop nombreuses, coûts de gestion élevés ou perte de contrôle du projet du fait de l'ampleur des prestations externalisées. La Cour y reviendra dans un rapport sur la conduite par l'État des grands projets numériques, à remettre à la commission des finances du Sénat en juin 2020.

Dans la mise au point des projets, la partie numérique n'est pas toujours la plus importante. Sans **simplification des procédures**, leur numérisation risque d'être peu efficace et même de les rendre encore plus complexes. Le thème de la *dématérialisation de la délivrance des titres* montre bien comment la numérisation intégrale de procédures aussi complexes aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable.

La réussite de la transformation numérique de l'administration nécessite par ailleurs des **investissements importants**. Le chapitre sur les *infrastructures numériques du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* souligne ainsi la nécessité de l'acquisition de calculateurs et d'équipements de stockage des données plus puissants mais aussi mieux sécurisés. Quant au chapitre sur *Pôle emploi*, il met en évidence que l'investissement dans l'acquisition de nouveaux matériels et le développement de nouveaux logiciels ne doivent pas conduire à négliger la maintenance des logiciels plus anciens qui constituent la base des systèmes d'information de nos organisations, comme le relevait également le rapport récent de la Cour consacré à la DGFIP.

Enfin, le succès d'une ambitieuse transformation numérique dépend de **l'accompagnement** qui est organisé, tant pour les salariés des services concernés que pour les usagers. S'agissant de la *demande de logement social*, la Cour déplore ainsi des faiblesses (ergonomie pénible, navigation difficile, notamment) qui tendent à altérer la qualité du service rendu aux usagers les moins à l'aise avec le numérique. La suppression des guichets physiques est pénalisante pour certains usagers, notamment en fonction de leur âge, de leur lieu de résidence et de leur formation, comme le montre notamment le chapitre sur *la dématérialisation des titres*.

De manière plus générale, la dématérialisation des services peut aussi poser un problème de gestion des cas inhabituels ou imprévus dès lors que l'utilisateur ne bénéficie plus du concours et de la souplesse des agents de guichet. L'organisation de solution de substitution et d'accompagnement reste à parfaire, comme le soulignait déjà le rapport des juridictions financières sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux⁷. Dans cette publication de mars 2019, la Cour insistait sur la nécessité d'organiser l'accès aux services par la mise en œuvre d'une stratégie « multicanal » en distinguant les niveaux de démarche (consultation, déclaration, conseil, expertise individualisée) et en ajustant le degré de dématérialisation à ces niveaux.

⁷ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, si le développement du numérique peut participer positivement à la **transition écologique**, par exemple en réduisant les déplacements et par sa capacité à résoudre des problèmes infiniment supérieurs aux capacités de calcul humaines, il a aussi un impact environnemental fort, à travers notamment les consommations énergétiques qu'elle suscite. Le chapitre sur *les infrastructures du MESR* souligne à quel point les établissements d'enseignement supérieur tiennent peu compte des enjeux de consommations énergétiques mais aussi d'empreinte environnementale liée aux matériels ou de gestion de leur empreinte écologique grâce au numérique (logique de *smart campus*).

Même le ministère de la transition écologique et solidaire, pourtant chargé de la transformation écologique, n'a pas encore mis en place de dispositif de gestion de l'empreinte carbone de ses activités numériques et la Cour l'y invite en vue d'une généralisation à toutes les administrations.

L'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers

- Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures
- La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer
- Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique

1

Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titres par les préfectures

PRÉSENTATION

Le réseau des préfectures et sous-préfectures est confronté à une tension croissante entre la baisse de ses effectifs et le renforcement de certaines de ses missions. Depuis 2010, dans le prolongement de la révision générale des politiques publiques, les missions de ce réseau ont fait l'objet de réflexions visant à les moderniser et à les simplifier. Des réformes ont été entreprises, notamment l'expérimentation, à partir de 2014, d'une mutualisation interdépartementale de l'instruction des demandes de passeports.

Dans ce contexte, le « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) a consisté à tirer plus pleinement parti des technologies numériques pour redéployer une partie des effectifs vers des missions insuffisamment dotées et les faire progresser en qualification. C'est ainsi que l'accueil au guichet et le traitement des dossiers ont été remplacés par des procédures numériques pour la demande et la délivrance de quatre grands titres qui mobilisaient jusqu'alors 4 000 agents environ : cartes nationales d'identité (CNI), passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (les « cartes grises »).

Ce plan, mis en œuvre pour l'essentiel en 2017 et 2018, est à la croisée de multiples enjeux : la maîtrise des moyens budgétaires du réseau préfectoral, la modernisation d'une grande administration régaliennne, la réussite de la transition numérique par l'administration et l'amélioration de la qualité du service rendu au public.

Les objectifs de restructuration des services préfectoraux ont été globalement atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile des projets informatiques (I). Les leçons de cette expérience devraient permettre de mieux exploiter les potentialités ouvertes par la dématérialisation et de mettre au centre des réformes à venir la qualité du service rendu aux usagers (II).

I - Des objectifs atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile

Jusqu'en 2017, la délivrance des cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et cartes grises nécessitait, de la part des demandeurs ou de leurs intermédiaires, un contact physique aux guichets des services « titres » d'une préfecture ou d'une sous-préfecture, ainsi que le dépôt d'un dossier papier dûment renseigné.

Le « plan préfectures nouvelle génération » a prévu la dématérialisation intégrale des opérations de traitement des demandes, qui devait s'accompagner de la suppression de 1 300 ETP sur les 4 000 affectés en 2016 aux tâches de délivrance des titres : 1 000 autres devaient être transférés vers quatre missions alors jugées prioritaires ; 1 500 devaient être regroupés sur une cinquantaine de plateformes interdépartementales installées dans des préfectures, spécialisées par titre, dénommées centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), chargées d'instruire les demandes à l'aide d'outils numériques ; 200 devaient continuer à accomplir dans les préfectures des tâches « résiduelles » ne pouvant être confiées aux CERT.

Avec une bascule fixée pour des raisons budgétaires au 6 novembre 2017, ce plan volontariste de dématérialisation s'est inscrit dans un calendrier extrêmement serré, ce qui explique les insuffisances de sa préparation.

Détaillé quant à ses objectifs de gains de productivité et de calendrier, le projet ne formulait initialement aucun objectif précis d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.

A - Des lacunes dans la préparation de la réforme

1 - Une insuffisante prise en compte des difficultés d'accès de certaines populations aux services numériques

Au moment où la décision a été prise de dématérialiser la délivrance des titres, les difficultés d'accès des Français aux services numériques étaient bien connues : persistance d'un illettrisme fort en France (7 % de la population adulte selon l'Insee) et d'un bien plus fort « illectronisme », fait de réticences culturelles et de difficultés persistantes face au numérique, notamment de la part de personnes âgées ou en situation de handicap. Le ministère de l'intérieur, sans ignorer ces données, n'a pas conduit d'évaluation détaillée des conséquences d'une dématérialisation intégrale pour cette partie des usagers, ni conçu de réponse structurée à leurs besoins.

Il a également sous-estimé le rôle de facilitateurs joué par les agents des guichets des préfectures face à une réglementation complexe, rédigée de façon peu explicite. La rigidité intrinsèque à tout traitement automatisé entraîne le rejet de téléprocédures mal ou insuffisamment renseignées, difficultés qu'un agent de guichet formé pouvait éviter.

De fait, la première réponse face à ces difficultés a reposé entièrement sur le rôle d'intermédiation de 310 points numériques. Les usagers trouvent, dans ces points, un libre accès à des outils informatiques pour effectuer les téléprocédures et bénéficient de l'accompagnement d'un médiateur, le plus souvent un jeune en service civique.

Si cette réponse s'est avérée insuffisante face aux difficultés d'une partie de la population, deux ans après la mise en place du PPNG, l'utilité de ces points numériques ne se dément pas. Or il est de plus en plus difficile de recruter des assistants numériques pour ces structures. Par ailleurs, les agents des préfectures connaissant les procédures de délivrance des titres aux guichets et capables de les former vont peu à peu disparaître, sans que ce problème semble avoir été anticipé.

2 - Une assistance téléphonique sous-dimensionnée au départ

La dématérialisation intégrale des procédures de délivrance des titres ne pouvait réussir sans que soit offerte aux usagers une aide téléphonique. Dans sa conception initiale, le projet se contentait de mettre à leur disposition le numéro d'un serveur vocal totalement automatisé. Ce n'est que cinq mois avant la fermeture des guichets des préfectures qu'il a été décidé de confier au « centre de contact citoyens » (CCC) de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) une mission de soutien téléphonique interactif aux usagers des services de délivrance des titres.

Une évaluation sérieuse de l'impact potentiel du PPNG sur le dimensionnement du CCC n'a été lancée, dans l'urgence, qu'en juin 2017. Elle concluait à une multiplication probable par trois à cinq des appels et mails reçus par le centre, soit un besoin de 171 à 298 ETP supplémentaires (pour 68 téléconseillers et superviseurs présents en 2016). Là encore, les besoins du public ont d'abord été ignorés, puis sous-évalués.

3 - Une sous-estimation des tâches non traitées par les CERT

Les opérations de traitement des CERT laissent aux préfectures une multitude de tâches résiduelles de tous ordres, qualifiées de « missions de proximité », pour lesquelles une première estimation chiffrait les besoins

en ETP à environ 200 pour l'ensemble de la France. Bien que cette cible ait ensuite été portée à 241 ETP, elle reste très insuffisante par rapport aux besoins. En effet, les tableaux établis au printemps 2019 faisaient déjà état de 373 ETPT affectés à ces missions en 2018, et le ministère a encore ajouté depuis un renfort supplémentaire de 25 agents.

Ces missions de proximité n'avaient pas été assez précisément identifiées ni évaluées au démarrage du plan ; alors que la liste de 2016 tenait sur une page et demie, la plus récente remplit six pages pour environ 80 missions de nature très diverse. Leur importance et leur nombre, largement sous-estimés, ne vont pas diminuer. Dans de telles conditions, ces missions résiduelles n'ont pas pu être correctement anticipées ni prises en charge par les préfetures.

4 - Une absence de réflexion sur l'adaptation du réseau

Afin d'assurer l'adhésion des agents, l'adaptation du réseau préfectoral s'est faite sans plan ni obligation de mobilité géographique, ce qui n'a pas permis un redéploiement optimal des effectifs.

Il n'a quasiment pas été possible de regrouper au niveau des préfetures les agents des services « titres » supprimés dans les sous-préfetures. Des pôles départementaux spécialisés dans le traitement de certaines tâches de police administrative ont été constitués en sous-préfetures pour y maintenir ces agents. Dans le Puy-de-Dôme, des missions départementales (greffe des associations, gestion des manifestations sportives, gestion du fonds de compensation de la TVA, secrétariat de la CDAC⁸) ont ainsi été confiées à quatre sous-préfetures ; ailleurs ont été créés des pôles « armes » ou encore « opérations funéraires ».

Cette pratique a conduit à conforter artificiellement un réseau dont la Cour a critiqué à plusieurs reprises le caractère figé⁹. Si la création de pôles départementaux en sous-préfetures n'est pas à proscrire, car elle peut être source d'une meilleure performance dans un contexte de dématérialisation des procédures, ces restructurations improvisées, en prenant largement en compte les situations personnelles des agents, ont rendu moins lisible la carte des services préfectoraux et ont compliqué l'organisation de ces services régaliens.

⁸ Commission départementale d'aménagement commercial.

⁹ Cour des comptes, « Le réseau des sous-préfetures : entre statu quo et expérimentation », in *Rapport public annuel 2015*, La Documentation française, février 2015 ; *Les services déconcentrés de l'État*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2017 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

Dans les préfectures, les missions jugées prioritaires qui exigent des compétences de niveau A ou B n'ont pas toujours pu être renforcées, faute de cadres parmi les agents redéployés ; à l'inverse, en particulier dans les départements où l'activité des guichets délivrant des titres aux étrangers n'a pas connu de hausse, des agents issus des autres services « titres », concernés par le PPNG, ont pu être répartis dans des services qui n'avaient pas nécessairement besoin de renforts.

5 - Un coût informatique mal pris en compte

La décision de dématérialiser la délivrance des titres a été prise, en juin 2015, sans chiffrage étayé du coût informatique correspondant, la première estimation ayant été établie six mois plus tard. Il n'est pas possible aujourd'hui d'en arrêter le coût final car le suivi financier des projets a été interrompu en janvier 2018, soit bien avant leur complet achèvement. Ce coût final ne sera pas disponible avant 2020.

Au total, à la fin du premier semestre 2019, le coût des projets informatiques liés au PPNG peut être estimé à près de 40 M€, ce qui représente au moins un doublement par rapport à la première estimation de décembre 2015. Quant aux surcoûts récurrents pour le fonctionnement de l'ANTS, ils sont aujourd'hui estimés à plus de 15 M€ par an.

B - Une transition menée à bien, malgré la crise des cartes grises

La dématérialisation de la délivrance des titres s'est effectuée à la date prévue, le 6 novembre 2017.

Elle a nécessité la réalisation simultanée de plusieurs grands projets informatiques dont l'un, celui concernant les cartes grises, a connu des difficultés extrêmes. Son opérateur « naturel », l'ANTS, ne constitue qu'un maillon de la chaîne d'acteurs intervenant dans les projets informatiques du ministère de l'intérieur, acteurs nombreux, d'une maturité inégale pour la gestion de projets et éloignés géographiquement, ce qui n'a pas facilité l'adoption de méthodes efficaces pour la gestion du projet PPNG.

Tableau n° 1 : processus de production des titres sécurisés par les différents acteurs

Titre	Systèmes	Tâches informatiques						Fabrication des titres	Déploiement et accompagnement	
		Définition des besoins	Développement	Maintenance	Exploitation	Hébergement	Déploiement		Acheminement des titres	SAV
<i>Passeport</i>	TES (titres électroniques sécurisés)	DLPAJ	ANTS	ANTS	ANTS	DSIC (matériels ANTS)	ANTS	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS
<i>Carte nationale d'identité</i>	TES (titres électroniques sécurisés)	DLPAJ	ANTS	ANTS	ANTS	DSIC	ANTS	DSIC	DSIC	ANTS
<i>Permis de conduire</i>	SNPC-FAETON (système national du permis de conduire)	DSCR	DSIC ANTS	DSIC ANTS	DSIC ANTS	DSIC	Sans objet	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS
<i>Certificat d'immatriculation</i>	SIV (système d'immatriculation des véhicules)	DSCR	ANTS	ANTS	DSIC	DSIC	Sans objet	Imprimerie Nationale	ANTS	ANTS

Source : Cour des comptes d'après DSIC du ministère de l'intérieur. DSIC = Direction des systèmes d'information et de communication, DLPAJ = Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, DSCR = Délégation à la sécurité et à la circulation routières

1 - La gestion défaillante de la délivrance des cartes grises

La délivrance des cartes grises repose sur le système d'immatriculation des véhicules (SIV), application qui identifie chacun des plus de 40 millions de véhicules circulant en France. Le SIV, qui sert aussi à la perception des taxes sur les véhicules, au versement de certaines aides (prime à la conversion...), à l'émission des amendes, à l'identification des véhicules volés, à la sécurisation des transactions automobiles, et à l'information de nombreux professionnels, est fortement sollicité (30 à 40 millions de consultations par an), ce qui rend toute évolution du système extrêmement complexe.

Quatre téléprocédures ont été développées pour qu'au sein des CERT le plus grand nombre possible de transactions soient traitées sans intervention humaine. Or, dès la fermeture des guichets des préfectures, le nombre de dossiers nécessitant une instruction en CERT a été beaucoup plus élevé qu'il avait été anticipé. Par ailleurs, la mise en œuvre des téléprocédures a révélé de nombreuses défaillances : instabilité du logiciel, problèmes de connexion des particuliers et des professionnels, défauts de conception du logiciel, notamment pour la première immatriculation de véhicules d'occasion.

Nombre de ces anomalies ont pesé sur les professionnels de l'automobile : impossibilité de se connecter en qualité de personne morale, obligation de traiter une par une les opérations, impossibilité d'avoir une connexion simultanée de plusieurs postes, obligation de payer par carte bancaire personnelle.

Les délais de traitement se sont allongés de manière anormale. Sur les quatre premières semaines d'activité fin 2017, les CERT n'ont pu traiter que 61 % des demandes. Le stock en attente a crû de manière continue jusqu'en mars 2018, dépassant le nombre de 256 000 dossiers.

Les défaillances constatées ont des origines multiples : un manque de simplification préalable de la procédure, une faible prise en compte des besoins des usagers dans la conception des téléprocédures et une absence de respect des bonnes pratiques de gestion de projets informatiques. La phase de test du logiciel, beaucoup trop limitée dès le calendrier initial, a dû encore être réduite en raison de la dérive dans le temps de la conception du logiciel, due autant aux équipes du ministère qu'à celles du prestataire.

Pour y remédier, le ministère de l'intérieur a renforcé les effectifs des CERT, créé trois CERT temporaires supplémentaires et mis en place une « task-force » chargée de résoudre les anomalies informatiques. Celle-ci a réintroduit les éléments fondamentaux d'une bonne gestion de projet et a accéléré le rythme de résolution des anomalies. Ces mesures ont permis, à partir de mai 2018, de faire décroître le stock de dossiers en attente pour le ramener fin 2018 à 140 000 dossiers, soit deux semaines et demie de capacité de traitement des CERT.

2 - La conduite réussie des autres projets de dématérialisation

En matière de **permis de conduire**, la difficulté du projet informatique tenait à l'ancienneté et à la complexité du système existant, qui était obsolète. Un précédent projet de refonte de l'application avait échoué en 2013, entraînant la dépense en pure perte de 48 M€. Le nouveau projet s'est limité à dématérialiser les procédures existantes, sans les modifier.

Les problèmes rencontrés ont essentiellement touché les agents des préfectures et n'ont eu qu'un faible impact sur l'utilisateur. La mise en ligne progressive des procédures numériques à partir de juin 2016 a permis une montée en puissance de la dématérialisation avant la fermeture définitive des guichets. Cette transition réussie n'a cependant pas corrigé l'obsolescence croissante du système informatique.

Pour **les cartes d'identité et les passeports**, la dématérialisation de la délivrance n'est que partielle puisque le recueil d'identité du demandeur nécessite toujours un rendez-vous physique. La réception et la saisie des demandes, ainsi que la remise du titre, relèvent de la compétence des maires agissant en tant qu'agents de l'État. Toutes les mairies ne disposant pas d'un dispositif numérique de recueil d'identité, l'utilisateur peut désormais déposer sa demande de titre dans n'importe quelle mairie et pas uniquement dans celle de son domicile. Cette évolution, indispensable pour permettre aux habitants des communes non dotées d'accéder à un dispositif de recueil d'identité, constitue une simplification bienvenue.

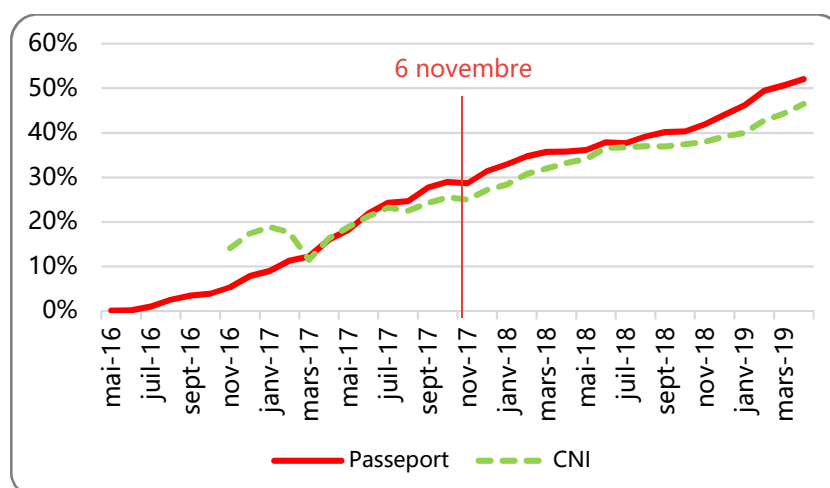
Les dispositifs de recueil biométriques, déjà déployés dans près de 2 000 communes avant la dématérialisation, ont vu leur nombre renforcé. L'accroissement du parc a coûté 5,7 M€ à l'État, y compris une subvention de 4 000 € par nouveau dispositif de recueil, versée une seule fois aux communes concernées (alors même que l'installation est à la charge de l'État et de son opérateur).

Par ailleurs, l'État soutient annuellement les communes équipées d'un dispositif de recueil. En 2017, la dotation annuelle par dispositif est passée de 5 030 € (chiffre inchangé depuis 2011) à 8 580 € et les dispositifs utilisés à plus de 50 % de la capacité nominale d'utilisation, fixée à 3 750 titres par an, ont fait l'objet d'une allocation majorée de 12 130 €. Ces mesures représentent un doublement de l'effort financier annuel qui dépasse, ainsi, 43 M€ en 2018.

L'adaptation des logiciels a consisté, pour les passeports, en un simple paramétrage du logiciel existant (TES). Pour les cartes d'identité, la solution la plus efficace consistait à intégrer leur gestion dans le même logiciel, ce qui soulevait la question de l'acceptabilité sociale d'un fichier unique pour les deux titres. Face à ces craintes, un audit de sécurité du système a conclu à sa conformité globale et formulé 11 recommandations, parmi lesquelles la possibilité, effective mais très peu utilisée par les usagers, de refuser la numérisation de leurs empreintes. Quant au nouveau processus de gestion des cartes d'identité, il a pu utilement être testé sur une grande échelle un an avant la fermeture des guichets.

Des procédures facultatives de pré-demande en ligne pour accélérer le traitement des demandes de passeports et cartes d'identité avaient été mises en œuvre à partir de mai 2016. Les courbes du graphique n° 1 montrent la vitesse d'adoption spontanée par les usagers de procédures dématérialisées quand elles leur sont proposées de façon facultative : près de trois ans après, les pré-demandes en ligne représentent la moitié des demandes. Il est vraisemblable que la dématérialisation des permis de conduire et des cartes grises aurait suivi une pente similaire si la numérisation avait comporté une phase optionnelle préalable.

Graphique n° 1 : taux de pré-demandes en ligne de passeports et de cartes d'identité



Source : Cour des comptes, données ANTS

Le 6 novembre 2017 est la date de fermeture des guichets des préfectures

C - Une restructuration des services préfectoraux globalement réussie

Les premiers objectifs ont été atteints mais ce n'est qu'au cours de l'année 2020 que le plein effet de la réallocation des gains de productivité aux missions prioritaires pourra être totalement évalué.

1 - Des objectifs de restructuration atteints

Le plan a respecté le calendrier prévu et ses principaux engagements en termes d'effectifs ont été tenus : 1 300 emplois ont été supprimés en trois ans au sein de la mission « titres » ; 1 000 autres ont déjà été ou seront prochainement transférés vers les missions aujourd'hui prioritaires ; près de 1 500 ETP (plus de 1 800 en intégrant les renforts contractuels) travaillaient dans les CERT à la fin de l'année 2018 ; environ 400 ont été maintenus dans les préfectures, hors des CERT, pour assurer les tâches résiduelles de délivrance des titres. La Cour estime à 70,4 M€ le gain net lié aux suppressions de postes une fois déduits les coûts directs du « repyramidage », c'est-à-dire de la transformation d'« emplois de base » en emplois de catégorie supérieure (cf. *infra*).

Les travaux d'aménagement des 58 CERT se sont globalement déroulés selon le calendrier prévu, les dépenses induites, étalées entre 2016 et 2018, s'élevant au total à 10,7 M€.

Le statut des CERT, leur degré de spécialisation, leur implantation, la définition de leurs ressorts et leur structure-type ont fait l'objet de décisions rapides. Fondées sur des réflexions préalables approfondies, ces évolutions ont eu lieu dans les délais prévus, avec la participation des personnels. Les défaillances techniques ont pu être surmontées, une fois passée la « crise » des cartes grises.

2 - Une attention forte portée aux besoins des agents

La concertation avec les agents pour la mise en place du PPNG a été menée dans de bonnes conditions, au prix d'une forte sollicitation des équipes chargées de la gestion des ressources humaines. En particulier, dans les sous-préfectures, les agents concernés ont fait l'objet d'un accompagnement individualisé. Le plan de formation a été bien mené, en dépit de certaines inégalités territoriales.

Les choix de départ pour l'organisation matérielle du travail en CERT¹⁰ ont été prudents et ont tiré les leçons des expériences antérieures, dans l'aménagement des espaces. L'ergonomie de certains outils doit encore être améliorée. Les conditions de travail, bien prises en compte, devraient continuer à être suivies, en liaison avec le niveau d'absentéisme, ponctuellement important. Les visites de la Cour sur le terrain ont montré que, si les tensions sociales ont été désamorçées dans ce contexte de changement, elles ne doivent pas être perdues de vue, notamment en cas de surcharge cyclique ou accidentelle.

¹⁰ Les CERT emploient très majoritairement des agents de catégorie C (81,6 % de leurs effectifs contre 45,3 % pour les préfectures dans leur ensemble au 31 décembre 2018).

Un recours problématique aux contrats courts

En 2017, les contractuels dits « infra-annuels » ont représenté un volume de 950 ETPT et un coût de 24,8 M€. En 2018, année où ils ont notamment permis de faire face à la crise des cartes grises et de renforcer le CERT de Nantes, en proie à de graves difficultés (cf. *infra*), ils ont encore représenté 440 ETPT et 11,2 M€ de masse salariale.

Destiné à permettre une bonne transition entre la fermeture des guichets et le démarrage du service numérique, le recours à ces contractuels au sein des CERT se perpétue, avec des contrats de durée très courte (deux ou trois mois) qui de plus s'enchaînent souvent.

Ces contractuels sont gérés par les préfets, qui peuvent être tentés de faire appel à cette ressource même dans des cas où le recours à des agents titulaires serait justifié. L'administration centrale ignore tout de leurs conditions d'emploi : justification du recrutement, conditions de sélection ou de renouvellement, etc.

Il est difficile d'admettre que des situations précaires de ce type puissent perdurer au sein du service public, au-delà des périodes de transition pour lesquelles ces concours étaient justifiés.

3 - Le renforcement de certaines missions prioritaires

Au moment de la préparation du PPNG, quatre missions avaient été jugées prioritaires : la sécurité et la gestion de crise, le contrôle de légalité et budgétaire, la coordination territoriale des politiques publiques et la lutte contre la fraude.

Ajoutant à ces priorités les services « étrangers », confrontés en 2017 à des flux migratoires en hausse, l'administration y a affecté 40 % des effectifs prévus à l'origine pour renforcer les quatre missions prioritaires (1 000), un choix qui, dans ce contexte, apparaît justifié. Cependant, la volonté d'utiliser le « solde » de 603 agents pour renforcer les quatre missions s'est heurtée aux réalités du terrain et à des appréciations variables de l'encadrement local, conduisant à une répartition des agents quelque peu erratique.

Le PPNG s'est par ailleurs accompagné d'un « repyramidage » des emplois (cf. *supra*). Ses objectifs ambitieux (part des A et B portée de 43 % en 2010 à 58 % en 2020) doivent à terme permettre un renforcement qualitatif des services, essentiellement pour les missions prioritaires. Ils ont permis de donner aux agents de nouvelles perspectives sans les contraindre à une mobilité géographique non choisie. L'effet de dynamisation du

repyramidage peut cependant s'épuiser. Il risque en effet de se révéler à terme davantage comme une mesure ayant facilité l'acceptation sociale du PPNG, en permettant notamment la promotion d'agents qui continuent à assurer le même métier, que comme le vecteur d'une progression qualitative des agents et des services au sein desquels ils exercent.

En définitive, le risque est fort que, pour certaines des missions prioritaires initiales, les conditions d'exercice continuent de se dégrader. C'est en particulier le cas des fonctions de contrôle de légalité et budgétaire, dont la Cour avait demandé la consolidation sur la base de critères objectifs¹¹, et qui ont peu bénéficié des redéploiements. En revanche, la mission de sécurité et de gestion des crises et la lutte contre la fraude semblent avoir été effectivement renforcées dans de nombreux départements.

Il conviendra donc de dresser en 2021 un bilan de l'exécution du PPNG, permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016.

II - Une dématérialisation dont les potentialités peuvent encore être mieux exploitées

La réussite globale de la réforme, malgré un contexte et des délais très contraignants, ne doit pas occulter les faiblesses qui subsistent, notamment quant au service rendu à l'utilisateur, ni les problèmes rencontrés dans la phase de transition. Il importe de répondre aux unes et de tirer les leçons des autres.

A - Un accès au service généralement amélioré

1 - Une accessibilité facilitée

Si l'accès au numérique pose de réels problèmes à certains usagers, la dématérialisation des procédures de délivrance des titres a offert à la majorité d'entre eux l'opportunité d'engager la procédure au moment de leur choix. Le nombre de téléprocédures engagées en dehors des plages

¹¹ Cour des comptes, « Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

d'ouverture traditionnelles des anciens services des préfectures montre qu'ils s'en sont largement saisis. Ainsi, de mai 2018 à avril 2019, 49 % des procédures de carte grise ont été initiées par les usagers avant 8 h ou après 17 h, ainsi que les week-ends et les jours fériés.

Cet acquis de la réforme pâtit cependant de la faible ergonomie des sites internet. Celui de l'ANTS, devenu le portail d'entrée principal pour les usagers qui engagent une procédure, avait été conçu initialement comme un site institutionnel. La transformation s'est opérée sans modification, ni de l'architecture, ni de l'organisation éditoriale du site, ni de son intitulé. De ce fait, le portail actuel ne respecte pas les meilleures pratiques des grands sites transactionnels.

L'ANTS, consciente de ces défauts, travaille à son amélioration, mais le volume des anomalies à corriger sur ses systèmes d'information est tel qu'elle n'a pu dégager de ressources pour réaliser la moindre évolution structurelle de ses sites. S'agissant de sites transactionnels qui doivent gérer des procédures à la réglementation complexe et changeante, il importe pourtant que l'adaptation de leur ergonomie soit permanente, et non ponctuelle.

La complexité de la réglementation, la faible convivialité des sites de l'ANTS et les défaillances des téléprocédures pendant les premiers mois du projet PPNG ont favorisé le développement d'offres de service de prestataires privés proposant de suivre les procédures à la place de l'utilisateur. En mars 2019, la Cour des comptes alertait sur certaines dérives de ces offres supplétives payantes¹². La pratique contestable de renvoi par les sites du ministère vers les prestations privées a aujourd'hui disparu.

L'ANTS a amélioré sa visibilité sur internet, même si les noms de domaine les plus pertinents ont été préemptés par les opérateurs privés. Son travail d'optimisation du référencement lui permet d'être le premier site en référencement naturel pour les recherches les plus usuelles. Cette première place, derrière néanmoins les sites achetant du référencement payant, constitue un bon résultat pour un opérateur public qui n'investit pas dans ce type de dépenses. En complément, les efforts de l'agence pour empêcher l'utilisation du logo du ministère ou d'une Marianne par les sites des prestataires privés ont permis de réduire les tentatives les plus flagrantes d'induire les usagers en erreur.

¹² Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, la disponibilité des procédures digitales est fragilisée par le fait que l'ANTS ne dispose pas d'un plan de continuité d'activité éprouvé, et opérationnel en cas de panne de ses systèmes d'information. Cette lacune crée un risque de rupture du service public de délivrance des titres. Elle doit être comblée sans délai.

2 - Un service de recueil d'identité largement dimensionné

Pour les cartes d'identité et les passeports, la qualité du service aux usagers dépend de celle des procédures dématérialisées mais aussi de l'accessibilité des guichets des mairies pour le dépôt des dossiers.

Le ministère de l'intérieur conduit chaque trimestre une enquête sur les délais requis pour la prise de rendez-vous en mairie. Selon l'enquête de mars 2019, dans onze départements, plus des trois quarts des communes donnaient des rendez-vous à moins de 15 jours, alors que dans cinq départements, plus des trois quarts des communes donnaient des rendez-vous à plus de 30 jours. Dans les trois quarts des départements, le délai moyen pour obtenir un rendez-vous est supérieur au délai nécessaire, ensuite, pour obtenir le titre (15 jours).

Le réseau actuel des guichets de mairie équipés d'un dispositif de recueil d'identité (DR) est globalement bien dimensionné. Il est même sous-utilisé puisque la moyenne nationale de recueils effectués par DR ne représentait, en 2018, que 58 % de la capacité optimale, fixée par le ministère de l'intérieur à 3 750 recueils par an. Cette sous-utilisation est d'autant plus nette que l'optimum fixé ne correspond qu'à 3 h 45 minutes d'activité par jour ouvré. Par ailleurs, il existe de forts écarts d'utilisation entre DR : les 10 % les moins utilisés ont servi en moyenne à 356 recueils dans l'année, tandis que les 10 % les plus utilisés servaient à 4 258 recueils.

Ces écarts s'expliquent en partie par une logique d'aménagement du territoire qui a conduit l'État à sur-doter certains départements. Ainsi, le ratio est de 12 400 habitants par DR dans les départements les moins peuplés contre 17 000 habitants par DR dans les plus peuplés.

Il est plus surprenant de constater l'existence d'un grand nombre de DR sous-utilisés dans les départements les plus peuplés, notamment en Île-de-France. Il s'agit souvent de DR supplémentaires ajoutés, de manière non justifiée, dans des communes qui disposaient déjà d'un ou de plusieurs de ces derniers. Par ailleurs, la Cour note que la région Île-de-France a été globalement privilégiée. Elle est dotée de 827 DR pour 12 millions d'habitants (un pour 14 600 habitants environ) alors que la région Hauts-de-France ne dispose, par exemple, que de 295 DR pour six millions d'habitants (un pour 20 400 habitants environ).

Les modalités d'organisation sont à la libre initiative des communes, ce qui entraîne une très grande disparité dans l'accessibilité des services. Des mutualisations à l'échelle d'un département ont été relevées. Celles consistant à doter les communes du même outil de prise de rendez-vous en ligne sont à encourager : elles offrent aux usagers une visibilité sur les délais de rendez-vous dans l'ensemble du département et facilitent le report des communes engorgées vers celles disposant de capacités d'accueil.

Mais ces mutualisations dans l'intérêt des usagers se heurtent parfois aux réticences de maires qui craignent de devoir absorber les flux d'usagers venant de communes qui offrent un moindre accueil au public. D'ailleurs, plusieurs communes ont mis en place des systèmes différenciés limitant de fait l'accès au service pour les non-résidents. Ces pratiques, dont l'effet est discriminatoire, sont contraires à l'égalité d'accès au service public.

Au total, pour améliorer l'accès au service public de la délivrance des titres d'identité, il convient non pas d'accroître le nombre de DR, mais d'optimiser leur utilisation, en corrigeant notamment la sur-dotation relative de l'Île-de-France et en généralisant les bonnes pratiques de certaines mairies. En outre, les dispositifs de recueil mobile devraient être privilégiés, aussi bien pour desservir les structures hébergeant des personnes ne pouvant se déplacer que les zones rurales n'effectuant que quelques dizaines de recueils d'identité par an.

3 - Des délais de délivrance des titres acceptables mais disparates

En moyenne, l'ANTS fabrique un peu plus de 22 millions de titres par an : 11,5 millions de cartes grises (hors étiquettes de changement d'adresse), 4,8 millions de cartes d'identité, 4 millions de passeports et 2,3 millions de permis de conduire. Ces volumes de production n'ont pas baissé, en dépit des turbulences liées à la bascule dans le nouveau système, et l'ANTS a été capable d'assurer le service public d'émission des titres sécurisés.

Les délais de délivrance des titres avant et après la dématérialisation ne sont pas directement comparables. La nouvelle procédure permet de tracer les délais en totalité, depuis l'ouverture de la demande de titres par l'usager sur internet jusqu'à la réception du titre à son domicile. Avant la réforme, certains de ces délais étaient masqués, comme celui dû aux déplacements des usagers en préfecture pour répondre aux demandes complémentaires des services instructeurs (aujourd'hui traitées par courriel).

Sur la période récente, en l'absence de demande complémentaire adressée à l'utilisateur, le délai moyen de mise à disposition est de 15 jours pour les passeports et 16 jours pour les permis de conduire et les cartes d'identité. Mais, lorsqu'une demande complémentaire doit être adressée à l'utilisateur, ces délais passent respectivement à 22, 23 et 24,5 jours. Or, le taux de demandes complémentaires est élevé, 37 % par exemple pour les permis de conduire. Il témoigne de l'adaptation limitée des usagers aux procédures dématérialisées, de la complexité des procédures, et de l'inadaptation des outils de communication de l'ANTS. À l'avenir, la réduction du délai de délivrance des titres résultera avant tout d'une simplification de la réglementation et d'une amélioration des interfaces internet, notamment de leur lisibilité pour les usagers.

Le cas des cartes grises est particulier. Les demandes sont, en majorité, traitées automatiquement par le système et les cartes sont livrées au domicile de l'utilisateur dans les trois jours suivant la demande. Mais 12 % des procédures font l'objet d'une instruction en CERT et le délai moyen de livraison est alors de 34 jours ; enfin, les 10 % de téléprocédures les plus complexes mettent plus de trois mois à être traitées. Ces chiffres sont encore appelés à évoluer : ni le pourcentage de téléprocédures devant faire l'objet d'une instruction ni le délai de cette instruction ne sont stabilisés.

Ces délais moyens peuvent connaître de fortes disparités géographiques. Ainsi, hors demandes complémentaires, le délai moyen de délivrance des cartes d'identité varie de 8 à 27 jours et celui des passeports de 9 à 23 jours, selon le CERT chargé du traitement. Début 2019, un usager qui déposait sa demande dans les Hauts-de-Seine avait trois chances sur quatre de recevoir son titre en 11 jours ou moins alors qu'en Normandie, il avait neuf chances sur dix d'attendre plus de 21 jours. Ces écarts sont davantage liés à la répartition des effectifs qu'à l'efficacité proprement dite des CERT, le CERT d'Alençon ayant en l'occurrence une productivité moyenne supérieure à celui de Boulogne-Billancourt.

La disparité des performances des différents CERT montre que l'accroissement des effectifs ne se justifie pas, des progrès étant encore possibles en matière de productivité. Ainsi pour les permis de conduire, en excluant les cas de l'outre-mer et de Paris, l'écart de productivité entre le CERT le plus performant et le moins performant est de 35 %. L'alignement sur les meilleures pratiques serait un moyen d'améliorer, d'une part, une productivité qui, après avoir crû dans les premiers mois suivant l'installation des CERT, ne progresse plus significativement et, d'autre part, le service rendu aux usagers des départements concernés.

4 - Un coût d'acheminement qui reste à maîtriser

En octobre 2015, le ministère de l'intérieur avait évalué le coût complet de délivrance des titres, hors outre-mer, à 15 € pour une carte d'identité, 17,15 € pour une carte grise, 32 € pour un passeport, 46 € pour un permis de conduire et 128 € pour un échange de permis étranger. Ce calcul, indispensable, n'a pas été renouvelé depuis la dématérialisation, en raison de la stabilisation toujours en cours des systèmes de délivrance des titres.

Deux titres sont délivrés gratuitement aux usagers, sauf pour les renouvellements en cas de perte ou de vol, la carte d'identité et le permis de conduire, ce qui constitue une exception en Europe. À l'inverse, l'établissement des cartes grises et des passeports est facturé aux usagers.

Les coûts d'instruction des demandes devraient baisser, mais les coûts d'acheminement sont, quant à eux, en forte croissance. Cela s'explique, en premier lieu, par la décision de généraliser l'envoi des permis de conduire au domicile de l'utilisateur alors qu'avant 2017, cet envoi dépendait de décisions locales d'organisation : 40 % des permis de conduire étaient envoyés par colis groupés en préfecture où les usagers les retiraient, solution moins pratique pour l'utilisateur, mais moins coûteuse. La hausse des coûts d'acheminement s'explique, en second lieu, par l'augmentation des tarifs postaux. Le nouveau marché, conclu par l'ANTS en juillet 2019, devrait ainsi engendrer un surcoût annuel de 3,7 M€, que l'administration a exclu de répercuter sur les usagers.

L'envoi en lettre suivie des permis de conduire et des certificats d'immatriculation engendrerait une économie d'environ 27 M€ par an. Le ministère de l'intérieur fait valoir les risques de fraude pour justifier le maintien d'un envoi en lettre expert remise contre signature, sans pour autant quantifier l'apport réel d'un tel envoi dans la lutte contre la fraude.

B - Une attention accrue à porter aux usagers à l'avenir

1 - Répondre aux difficultés des usagers éloignés du numérique

En 2017, pour mieux répondre aux difficultés que rencontrent les usagers les plus éloignés du numérique, le ministère a créé une instance ministérielle d'écoute. Ce forum institutionnel, dans lequel les usagers sont représentés par des associations, constitue un lieu d'échange sur les difficultés rencontrées et sur les solutions à mettre en place. L'administration a pris devant cette instance des engagements concrets d'amélioration, s'agissant par exemple de l'accès des personnes handicapées, qui font l'objet d'un suivi régulier.

Cette démarche intègre peu à peu l'évaluation régulière de la satisfaction des usagers face aux procédures de délivrance des titres. Les premiers résultats, encourageants, devront être suivis dans le temps. Une étude des réactions des usagers face aux pages internet a aussi été menée en 2018, afin d'en faire évoluer l'ergonomie. Cette démarche, bienvenue mais limitée à trois procédures liées aux cartes grises, a vocation à s'étendre.

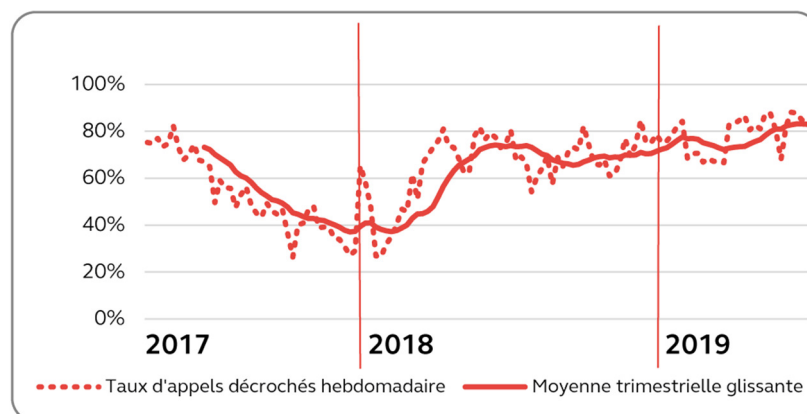
2 - Améliorer la qualité de l'accueil téléphonique

Le projet PPNG a fait changer d'échelle le « centre de contact citoyens » (CCC) : le nombre d'appels reçus est passé d'un million en 2015 à 2,3 millions en 2018. Faute d'anticipation des besoins en effectifs, la dégradation du service rendu a été particulièrement forte pour les cartes grises et les permis de conduire. Le taux de réponse pour la carte grise a chuté jusqu'à atteindre 27 % seulement des appels en novembre 2017. Pour les permis de conduire, les performances ont été plus mauvaises encore puisque, certaines semaines de l'été et de l'automne 2017, le centre ne répondait qu'à un appel sur six (17 %).

L'année 2018 a vu se redresser le taux de réponse : globalement 71 % des appels reçus ont été traités contre 47 % en 2017. Depuis le début de l'année 2019, l'amélioration se poursuit, mais de manière erratique. Les performances sont supérieures à l'objectif de 65 % fixé par le contrat d'objectifs de l'ANTS pour 2018 et voisines de celles observables chez d'autres opérateurs publics. Mais elles restent éloignées de la cible de 90 % pour 2020 et des normes des entreprises privées.

En matière de temps d'attente au téléphone des usagers, les performances sont par ailleurs très contrastées selon les titres. Pour les cartes grises, elles sont mauvaises, avec un temps d'attente moyen en 2018 de 11 minutes pour les particuliers et de 14 minutes pour les professionnels. Pour les permis de conduire, le temps d'attente des particuliers était de 8 minutes en moyenne en 2018, alors que celui des auto-écoles a été de moins de 3 minutes la même année. Pour les passeports, les particuliers ont attendu en moyenne moins de 2 minutes en 2018.

Graphique n° 2 : évolution du taux hebdomadaire global d'appels décrochés par le CCC entre 2017 et 2019



Source : Cour des comptes, données ANTS

La fermeture des guichets des préfectures a entraîné également une forte augmentation du nombre de courriels reçus par le CCC, multiplié par 3,6 entre 2016 et 2018. Le taux de réponse global est resté faible durant la crise des cartes grises, mais s'est rétabli depuis. Au premier semestre 2019, l'ANTS a répondu à 100 % des messages reçus, dans les 24 heures pour 75 % d'entre eux. L'agence a choisi de focaliser ses efforts sur le traitement des courriels. Cette stratégie, rationnelle, le coût de traitement d'un message étant inférieur à celui d'un appel, a porté ses fruits. Elle peut néanmoins renforcer un sentiment de service à deux vitesses pour les usagers éloignés du numérique.

Le CCC a subi de plein fouet les conséquences de l'impréparation du projet PPNG et d'arbitrages ministériels tardifs. Il en est résulté une dégradation massive de la qualité du soutien aux usagers en 2017 et 2018, qui a compromis la perception de la réforme. Depuis, le centre a amélioré de façon continue ses performances ; cet effort doit se poursuivre.

3 - Simplifier d'abord la réglementation : la leçon des cartes grises

La législation s'appliquant à l'immatriculation des véhicules est particulièrement complexe ; le texte définissant les règles applicables comporte 19 annexes techniques, recense 64 cas d'opérations différentes possibles différentes et détaille par exemple 39 sources d'énergie pour les véhicules, six sous-catégories pour enregistrer un side-car ou encore 26 sous-catégories pour enregistrer une benne ou une citerne.

La numérisation intégrale de procédures aussi complexes aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable. Or, le ministère a conclu dès 2015 que celle-ci n'était pas compatible avec le calendrier du projet. Ce choix explique largement les difficultés rencontrées en 2018.

Le ministère a tenté de tirer les leçons de la crise des cartes grises en œuvrant à la simplification de la réglementation, et en lançant la refonte du système d'immatriculation des véhicules (SIV). Cependant, les premières simplifications sont modestes. Ainsi, après une analyse détaillée des 31 pièces justificatives différentes qui peuvent être demandées aux usagers, le ministère n'en a identifié que quatre dont la suppression est envisageable à court terme. Aller au-delà nécessitera une relecture critique de l'ensemble des règles du droit de la circulation.

À plus long terme, la question du maintien d'un titre physique cartonné et sécurisé est posée. Cela peut apparaître superflu à partir du moment où, pour leur travail de contrôle des véhicules circulant sur les routes françaises, les autorités de police se connectent directement sur le SIV, seul à disposer d'informations mises à jour en temps réel. Le cahier des charges de refonte du SIV a été ainsi conçu pour permettre la dématérialisation complète du certificat d'immatriculation.

4 - Résorber le point noir des permis de conduire étrangers

L'un des échecs de la réforme concerne l'échange des permis étrangers et l'établissement des permis internationaux. Ces procédures sont centralisées pour l'ensemble des départements, à l'exception de Paris, dans le CERT de Nantes, créé en septembre 2017 avec un effectif largement sous-dimensionné.

Cette erreur résulte d'une double sous-estimation, d'une part, du nombre de dossiers, calculé sur les dossiers validés et non sur les demandes déposées, et, d'autre part, des effectifs consacrés à ces tâches dans les préfectures, calculés à partir de déclarations systématiquement minorées. Faute de temps, aucun outil n'a été initialement créé pour automatiser les procédures. Enfin, l'instruction donnée aux préfectures d'apurer leurs stocks à l'instruction avant la bascule a conduit ces dernières à repousser l'enregistrement de nouvelles demandes, créant un afflux massif de demandes sur le CERT de Nantes, engorgé dès les premiers jours.

Le grand nombre de dossiers s'explique par celui des accords réciproques d'échanges de permis entre la France et d'autres pays et par le choix spécifiquement français de ne faire payer ni l'échange de permis, ni l'établissement de permis internationaux, gratuité dont le principe peut être discuté.

Le CERT de Nantes traite les dossiers dans des délais anormalement longs et gère un stock, mi-2019, de 113 000 demandes d'échange de permis en attente, soit une année de production. Ces délais s'accompagnent d'une absence totale d'information du public : il n'y a aucun accusé de bonne réception du dossier, le standard de la préfecture répondait à moins d'un appel sur cinq en 2018 et à moins de 10 % des courriels reçus.

Les effectifs consacrés à ces procédures internationales ont été multipliés par trois par rapport à un effectif initial de 35 agents. Une téléprocédure a été développée pour fluidifier les échanges avec les usagers. Mais ces améliorations permettront au mieux de traiter le flux de nouvelles demandes, sans possibilité en l'état de réduire le stock accumulé.

C - Une transformation numérique qui permet de renforcer la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité

La dématérialisation des titres et le numérique sont à la fois vecteurs d'une sécurité renforcée et sources de possibilités nouvelles de fraude. Au total, la création d'un véritable réseau de lutte en la matière constitue une avancée majeure du PPNG.

1 - La fraude, une menace à mieux anticiper dans un univers numérique

La fraude documentaire et à l'identité constitue souvent la première étape vers d'autres fraudes, aux finances publiques notamment, ou vers la grande délinquance.

Les quatre titres concernés par la réforme du PPNG y sont particulièrement sensibles car ils touchent à l'identité des personnes, à la sécurité routière et aux déplacements. L'ampleur de la fraude est par nature difficile à apprécier, d'autant plus que les résultats ne sont pas consolidés entre les différents acteurs de la lutte contre la fraude.

La dématérialisation de la délivrance des titres, à l'origine de défis nouveaux à relever pour le ministère, lui a permis de développer de nouveaux outils de sécurisation et de détection, et de mieux organiser la lutte contre la fraude, qui s'est adaptée à la nouvelle configuration créée par le PPNG et le déploiement des CERT.

Parmi ces outils, dont plusieurs font appel à l'intelligence artificielle, le rapprochement automatique de données ou les calculs par algorithme démultiplient les capacités de détection et sécurisent davantage la chaîne de délivrance. D'autres assurent la certification des pièces à l'appui de demandes de titres comme pour les actes d'état-civil ou pour les justificatifs de domicile ; enfin, des outils qui s'enrichissent d'eux-mêmes au vu des résultats de leurs détections antérieures cernent les différents scénarios de fraude, comme pour les certificats d'immatriculation des véhicules.

Une stratégie ministérielle formalisée permettrait de coordonner ces efforts et de développer une meilleure capacité d'anticipation. Elle pourrait utilement s'inscrire dans le plan national de lutte contre la fraude.

2 - Des moyens de lutte qu'il faut continuer de renforcer

La lutte contre la fraude a bénéficié de la réaffectation d'effectifs libérés par la dématérialisation. Le ministère de l'intérieur estime qu'avant la réforme, seulement 35 ETP avaient une mission spécifique de lutte contre la fraude exercée, dans la plupart des cas, à temps partiel. La cible, fixée à 296 ETP, est en voie d'être atteinte (250 ETP aujourd'hui), ce qui a permis de doter chaque département d'un référent fraude, et chaque CERT d'une cellule spécialisée.

La fraude se concentre sur les maillons faibles de la chaîne de l'identité. Le processus de délivrance dématérialisée des titres exige une vigilance particulière vis-à-vis des tiers de confiance, chargés du « face à face » en mairie ou auprès des professionnels de l'automobile.

La sensibilisation et la formation du personnel des mairies à la lutte contre la fraude doivent ainsi se poursuivre. La situation des professionnels de l'automobile, en relation commerciale avec leurs clients, est plus ambiguë. Un arrêté de 2018 oblige déjà le professionnel habilité à avoir un casier judiciaire vierge, et un cahier des charges de l'habilitation est en cours de finalisation.

Les référents fraude départementaux doivent élaborer un plan de contrôle de ces tiers de confiance afin de vérifier la sécurisation de leurs processus de délivrance, mais également leur participation active à la lutte

contre la fraude. Au sein du ministère de l'intérieur, la mission « délivrance sécurisée des titres » cherche désormais à recentrer son activité autour de la lutte contre la fraude, à consolider les données recueillies dans le réseau départemental et à accompagner les cellules fraude des CERT dans leur capacité d'anticipation de la menace.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les faiblesses constatées au départ de la mise en œuvre du projet « plan préfetures nouvelle génération » sont imputables à la logique initiale du plan, trop contraint dans le temps et insuffisamment préparé, à un manque d'ouverture vers les usagers et les parties prenantes et à une surestimation des avantages de la numérisation. Toutefois, il offre l'exemple d'une dématérialisation, largement effective, d'un service public de masse. Il reste à assurer un suivi attentif des effets à moyen terme de ce plan et à exploiter les pistes de progrès pour la qualité du service à l'utilisateur que fait ressortir l'examen des premiers résultats obtenus.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

- 1. dresser en 2021 un bilan de l'exécution du PPNG, permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016 ;*
 - 2. préparer et tester, en conditions réelles, un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour les systèmes et les procédures concourant à la production des titres sécurisés ;*
 - 3. procéder à une réallocation territoriale des dispositifs de recueil d'identité sous-utilisés, et promouvoir l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles ;*
 - 4. donner la priorité à la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui vont être lancés ;*
 - 5. revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux et faire un bilan de la politique d'échange des permis de conduire étrangers ;*
 - 6. définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire, permettant notamment de veiller au déploiement et au renforcement des outils numériques de contrôle et de détection, avec une attention particulière pour les « tiers de confiance ».*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	42
Réponse du ministre de l'intérieur	43
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	44

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous dressez dans votre chapitre un bilan mesuré et critique du déploiement du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) conduit par le ministère de l'intérieur entre 2016 et 2018, auquel je souscris globalement. Vous soulignez, d'une part, l'atteinte des objectifs de la réforme malgré les difficultés rencontrées lors de son déploiement, d'autre part, le nécessaire retour d'expérience à établir pour les futurs chantiers de dématérialisation des services publics et, enfin, vous appelez à mettre la qualité du service rendu à l'usager au centre des réformes à venir.

Je rejoins notamment le constat de réussite du PPNG, malgré une perception contrastée pour les usagers, s'agissant notamment de la délivrance des cartes grises, loin de l'image d'« accident industriel » qui a pu lui être attribuée. Le rôle de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a été particulièrement décisif dans la phase critique, en particulier pour absorber le flux exponentiel de demandes des usagers lié à la disparition des guichets de préfectures.

Je ne peux que partager l'ensemble des recommandations formulées, en particulier celle invitant le ministère de l'intérieur à dresser, en 2021, un bilan de l'exécution du PPNG permettant de vérifier l'effectivité de la réallocation des moyens aux missions prioritaires. Il pourra également être l'occasion d'affiner l'analyse de cette réforme dont le calendrier de bascule semble avoir été plus tributaire de la maturité des systèmes d'information et des contraintes logistiques, que de la dimension budgétaire.

S'agissant des relations avec les usagers, le ministère de l'action et des comptes publics, notamment la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique (DINUM), est pleinement engagé aux côtés du ministère de l'intérieur et de l'ANTS dans la mise en place d'une véritable démarche d'amélioration.

À cet égard, le travail qu'ont commencé à mener depuis plusieurs mois le ministère de l'intérieur et son opérateur mérite d'être salué. Il conviendra néanmoins de rester vigilant sur les évolutions à venir.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce document reprend les éléments du relevé d'observations provisoires de la Cour relatif à la dématérialisation de la procédure de délivrance de certains titres et ses conséquences qui m'a été adressé le 29 juillet 2019. Mes services ont transmis, le 26 septembre dernier, leurs observations sur certaines de vos préconisations.

La Cour considère, de manière générale, que le « plan préfectorales nouvelle génération » donne plutôt satisfaction quant à l'effectivité de la dématérialisation d'un service public de masse et à l'atteinte des objectifs de restructuration assignés aux services préfectoraux, en termes d'effectifs et d'accompagnement des agents impactés par ce changement. Elle estime, toutefois, que la mise en œuvre du plan se serait faite trop rapidement et n'aurait pas permis d'anticiper certaines difficultés qui devraient faire l'objet d'une attention particulière.

Parmi ses points d'attention, ressortent la nécessité de prioriser la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des titres, celle de revenir sur la gratuité de l'échange des permis étrangers et de l'établissement des permis internationaux et, enfin, celle de définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire (recommandations n° 4 à 6).

S'agissant de la quatrième recommandation, visant à prioriser la simplicité pour l'utilisateur dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui seront lancés, je tiens à préciser qu'une mission confiée à un administrateur général et un marché attribué à un prestataire externe ont permis de mettre en place un plan de simplification constitué de 67 mesures en cours de mise en œuvre.

S'agissant de la cinquième recommandation, préconisant de revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux, cette réflexion est d'ores et déjà conduite pour les permis internationaux afin d'en limiter les demandes injustifiées. La fin de la gratuité de l'échange de permis étranger apparaîtrait, en revanche, inefficace pour en limiter le flux. Cet échange est obligatoire afin de pouvoir continuer à conduire en France après une année de résidence et le prix exigé pour ce titre n'aurait donc pas d'incidence.

Enfin, s'agissant de la sixième recommandation, appelant à la définition d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, je rappelle que la dématérialisation des titres a contribué à accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude documentaire. J'appelle, toutefois, l'attention de la Cour sur le maintien du principe de double comparution, indispensable compte tenu des enjeux associés à la sécurité des titres et des objectifs de lutte contre la fraude à l'identité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Comme je l'indiquais déjà dans mon courrier du 12 août portant sur le relevé d'observations provisoires, l'AMF confirme sa remarque concernant la présentation des statistiques de délais d'attente pour l'obtention des titres.

En indiquant que « dans les trois quarts des départements, le délai moyen pour obtenir un rendez-vous est supérieur au délai nécessaire, ensuite, pour obtenir un titre (15 jours) », la Cour fait peser, même non intentionnellement, un reproche sur les communes dans la mise en œuvre d'un dispositif dont la responsabilité première relève de l'État et qu'il a délégué à quelque 2 400 communes pour 67 millions d'habitants.

De surcroît, le délai de 15 jours pour l'obtention du titre, cité par la Cour, nous paraît toujours recouvrir des réalités très différentes suivant les départements.

Quant à l'indemnisation par la dotation spécifique, elle est toujours loin de couvrir les frais réels engagés par les communes pour cette mission, ceci devant être pris en compte dans la perspective de la mise en place de la future CNIe à horizon 2021.

Enfin, la promotion de l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles que vous préconisez correspond à une demande faite avec insistance par l'AMF depuis 2016. Toutefois, les modalités d'utilisation de ces équipements, parfois déficients, n'ont jamais été sérieusement étudiées et les maires des communes équipées en DR estiment, à juste titre, que leurs agents ne sont ni habilités ni juridiquement protégés pour effectuer des déplacements dans d'autres communes que les leurs. Ce point fondamental devra être revu au préalable dans le cadre plus général des réflexions sur l'accès aux services publics par des moyens mobiles.

2

La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer

PRÉSENTATION

La transformation numérique, conséquence de la généralisation et du perfectionnement des outils numériques et des systèmes d'information, entraîne une modification profonde de l'organisation administrative ; elle introduit de nouvelles méthodes de travail et fait évoluer les relations entre l'utilisateur, le citoyen et les agents grâce à des outils, des produits et des services appuyés sur des solutions informatiques innovantes.

La Cour a examiné en 2019 la façon dont le ministère de la transition écologique et solidaire et ses principaux opérateurs ont engagé cette transformation numérique. Elle a analysé deux projets spécifiques : le système d'information sur l'eau (SIEau), piloté par l'Agence française pour la biodiversité, et le « Géoportail » de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Si elle constate une réelle volonté du ministère de la transition écologique et solidaire et de ses principaux opérateurs de s'engager dans la transformation numérique (I), elle estime qu'une telle transformation nécessite un investissement plus affirmé du ministère (II).

I - Un engagement réel du ministère et de ses opérateurs dans la transformation numérique

A - Des systèmes d'information performants au service de l'environnement

Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) assure la tutelle de 54 opérateurs de l'État, dont certains ont développé une expertise de haut niveau en matière de transformation numérique. L'Agence française pour la biodiversité, chargée du système d'information¹³ sur l'eau (SIEau), ou l'IGN et son Géoportail des données géographiques, ont su se saisir des innovations numériques pour améliorer le service rendu. Ainsi, le SIEau est-il exemplaire en matière d'interfaces de programmation applicatives (API)¹⁴.

Le système d'information sur l'eau (SIEau)

Dispositif de partage et de mise à disposition des données sur la ressource en eau en France, les milieux aquatiques, leurs usages ainsi que les services publics d'eau et d'assainissement, le SIEau a pour objectif de garantir la qualité, la cohérence et l'interopérabilité des systèmes d'information qu'il fédère. Il offre des services mutualisés d'accès aux données : le portail « Eau France » pour le grand public, par exemple, donne accès à 525 jeux de données déposés par 53 contributeurs.

Les coûts complets de la collecte, de la gestion et de la diffusion des données pour l'État, ses établissements publics et les contributeurs (dont les agences et offices de l'eau), représentaient 128,1 M€ en 2016¹⁵.

¹³ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

¹⁴ Une interface de programmation applicative (ou API) est un ensemble de fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent et échangent automatiquement des données par internet en flux continu.

¹⁵ Dans ce montant, la part des dépenses de personnel, qui est de 35 %, correspond à la mise en œuvre de réseaux de mesure, à l'animation, au contrôle de la qualité des données et à leur interprétation au service de la politique de l'eau, en particulier par les services de terrain de l'État et de ses établissements publics.

Les données du SIEau constituent des aides à la décision pour atteindre des objectifs de qualité de l'eau et des milieux aquatiques, et assurer la gestion de crise en matière de prévention des inondations. Les agences de l'eau, par exemple, mobilisent les données consolidées du SIEau pour décider de leurs interventions (en moyenne 2,1 Md€ par an de subventions pour les années 2019-2024). Les collectivités locales, dont les investissements en ce domaine sont de 6 Md€ par an, s'appuient également sur les données du SIEau.

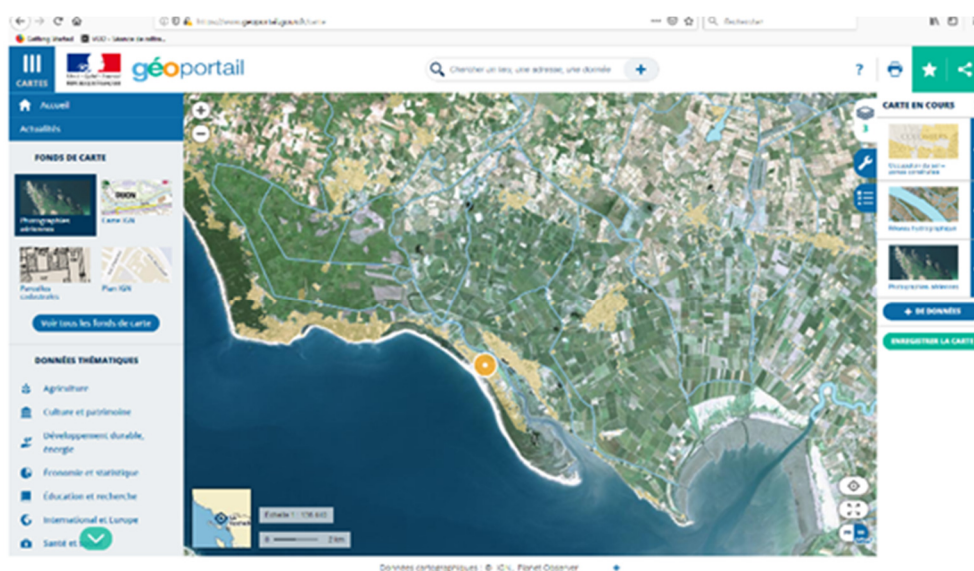
Le risque, pour ce système d'information développé à partir de 2006, aurait été de ne pas avoir intégré les évolutions numériques récentes. Tel n'est pas le cas : le SIEau porte un service d'API permettant l'échange automatique de données et de calculs à une échelle qui n'a guère d'équivalent dans d'autres domaines ministériels : il comprend à lui seul 7 API sur les 29 grands dispositifs de ce type au sein de l'État.

Avec Géoportail, plateforme de diffusion d'informations géographiques mise en œuvre dès 2006, l'IGN, autre opérateur du ministère, s'est positionné comme un acteur majeur de la mise à disposition des données de référence géographiques.

Dans le cadre de l'ouverture des données publiques¹⁶, l'IGN propose, depuis le 1^{er} mai 2018, la gratuité totale des services en ligne du Géoportail pour l'État et ses établissements publics à caractère administratif, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les services départementaux d'incendie et de secours. Les services accessibles concernent de nombreuses données exploitables en deux et trois dimensions, comme les cartes IGN, les photographies aériennes, les parcelles cadastrales, les cartes du relief ou le registre parcellaire graphique agricole.

¹⁶ Conformément à la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Carte n° 1 : exemple de carte du Géoportail (littoral vendéen)



Source : Géoportail, IGN – La Faute-sur-mer et L'Aiguillon-sur-mer

Les statistiques d'utilisation de Géoportail, fournies par l'IGN pour le premier semestre 2019, montrent une utilisation intensive de l'outil avec 150 millions de requêtes par jour, 1 500 applications utilisatrices et 964 000 visiteurs uniques par mois. L'IGN a par ailleurs entamé en 2019 la transformation du Géoportail en plateforme nationale des données géographiques « souveraines »¹⁷, ou Géoplateforme, conçue comme une infrastructure mutualisée entre les différents producteurs qui pourront participer à la gestion des données et des services associés.

¹⁷ Les données géographiques souveraines sont celles dont l'État a besoin pour exercer ses missions en matière de défense, de sécurité, de fiscalité, de protection de l'environnement, de transports, par exemple. Elles font dès lors référence et sont certifiées.

B - Des innovations foisonnantes à plus petite échelle

Dès 2016, le ministère a lancé la « Green Tech verte » pour encourager l'innovation dans le secteur privé *via* des appels à projets, des « hackatons »¹⁸, des concours de « *datascientists* » et trois incubateurs qui ont permis le développement de plus de 100 start-up, le but étant de faciliter aux jeunes entreprises l'accès aux données du ministère et d'encourager de nouveaux usages et services.

Depuis 2018, le MTES développe des solutions innovantes grâce à sa « fabrique numérique » : inspirée du modèle de la « start-up d'État »¹⁹, cet incubateur ministériel réunit des agents publics, des « intrapreneurs »²⁰ (entrepreneurs en interne), des développeurs et des chefs de projet digitaux.

Plusieurs solutions mises en place par la fabrique numérique ou en cours de développement illustrent son apport :

- *Pour le grand public*

Le ministère a mis au point en 2018 un outil permettant de connaître instantanément le risque de pollution des sols d'un terrain. Kelrisks²¹ permet de savoir si un terrain (affecté à l'habitat ou à une activité professionnelle) est ou non pollué, sans avoir à passer par une procédure d'expertise ou à contacter les services ministériels spécialisés²². La saisie de l'adresse du terrain permet d'obtenir instantanément le diagnostic de pollution, complété des actions de remédiation à mettre en œuvre le cas échéant. Les statistiques d'usage de l'outil ne sont toutefois pas encore disponibles.

¹⁸ Un « hackathon » (contraction des termes « *hacking* » et marathon) est un rassemblement de développeurs sur une période courte (quelques jours en général). L'objectif est de produire un prototype applicatif proposant une solution à partir, le plus souvent, de l'utilisation de données. Le CGDD en a organisé quatre, consacrés respectivement à l'urbanisme au service de la construction durable (#HackUrba), aux thèmes des compteurs connectés (#CompteurConnect), de la biodiversité (#Hackbiodiv), et des risques naturels (#HackRisques).

¹⁹ Une start-up d'État est un service public numérique développé pour répondre à un problème lié à une politique publique : beta.gouv.fr est le réseau des incubateurs d'État. Trente start-up d'État sont actuellement en construction.

²⁰ L'intrapreneuriat permet aux salariés d'une entreprise de mener un projet innovant en leur sein et de disposer d'une autonomie dans cette perspective tout en gardant leur statut.

²¹ kelrisks.beta.gouv.fr.

²² Kelrisks puise dans quatre bases de données disponibles : « Basias », la base des anciens sites industriels et activités de services ; « Basol », la base de données sur les sites et sols pollués ; « SIS », le secteur d'information sur les sols ; et la base des installations classées, inventaire des sites régis par la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Autre exemple : Vigicrues, le site de prévision des crues, est une base de données ouverte au public dont l'utilisation est simple et intuitive et dont la fréquentation est importante (12 millions de visiteurs pour les trois dernières années)²³. L'objectif à moyen terme, actuellement à l'étude, est de disposer sur le site d'avertissements personnalisés et de développer une version pour téléphone portable.

La circulation des personnes à mobilité réduite facilitée grâce à l'intelligence artificielle et aux contributions citoyennes

En France, la mobilité réduite concerne quelque 3,5 millions de personnes, dont environ 650 000 sont en fauteuil roulant. Le projet Cobot²⁴ a été développé par la fabrique numérique du ministère, avec le soutien de l'incubateur de services publics numériques beta.gouv.fr, dans le but d'améliorer l'accessibilité des voiries grâce aux contributions citoyennes et à l'intelligence artificielle.

Les personnes en fauteuil roulant qui le souhaitent peuvent, grâce à de petites caméras installées sur leur fauteuil, capter des photos de leur parcours sur la voirie ; ces photos sont enregistrées dans la banque de données Cobot, et toute personne volontaire peut identifier et qualifier les obstacles qu'elle repère sur ces photos. Ce travail est ensuite utilisé par intelligence artificielle pour définir des parcours GPS sans obstacles. Il devrait permettre *in fine* d'automatiser la reconnaissance d'obstacles et d'améliorer l'accessibilité des espaces publics.

- *Pour les usagers professionnels*

La solution « trackdéchets », en cours de développement avec la fabrique numérique devrait faciliter le suivi des déchets des entreprises, notamment de certains déchets dangereux²⁵ : elle vise à remplacer le bordereau de suivi de déchets (18 millions de bordereaux papier émis par an) dont la gestion est lourde et coûteuse pour les entreprises. Les objectifs sont également de remédier à la difficulté pour le ministère de retracer de bout en bout le cheminement des déchets dangereux, de créer une base unique regroupant les entreprises autorisées à traiter les déchets et enfin de faciliter la détection de faux bordereaux papier. Cette solution contribuera, enfin, à la production des données nationales relatives aux déchets de manière à respecter la nouvelle directive-cadre européenne du 30 mai 2018 sur les déchets.

²³ www.vigicrues.gouv.fr.

²⁴ cobot.beta.gouv.fr.

²⁵ L'amiante, les déchets d'activités de soins à risque infectieux, les véhicules hors d'usage, les fluides frigorigènes.

Sous réserve de son expérimentation en cours avec quelques entreprises, cet outil devrait ainsi offrir deux services aux utilisateurs : simplifier, pour les producteurs, collecteurs et traiteurs, la traçabilité de leurs déchets dangereux, par une gestion digitale des bordereaux ; informer le producteur de déchets de la fiabilité de sa chaîne de traitement de déchets, puisqu'il en est responsable jusqu'à leur traitement final, et ainsi limiter les risques de fraude.

- *Pour les agents publics*

Les outils numériques permettent notamment de faciliter les missions de contrôle. Tel est le cas de « Fil'harmonie », outil de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement, expérimenté depuis 2018 en Auvergne-Rhône-Alpes et en Bourgogne-France-Comté.

Cette plateforme d'échanges entre inspecteurs et exploitants permet de préparer les visites de contrôle, de suivre la mise en conformité des irrégularités relevées sur site et d'assurer la continuité lors d'un changement d'inspecteur. Pour les exploitants, la centralisation des échanges avec l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement et le tableau de bord de suivi des non-conformités est également une aide.

Le gain de temps pour les équipes d'inspection n'a toutefois pas fait l'objet d'une évaluation. Après son expérimentation, cette solution, développée au sein de la fabrique numérique, est intégrée au projet ministériel plus large de guichet unique numérique, en cours de développement pour les installations classées.

Les projets qui bénéficient de la fabrique numérique sont de taille modeste. Le coût de développement des six premiers outils développés lors du premier semestre 2018 s'est élevé à 651 000 €, celui des six suivants à 771 000 € ; à ces montants s'ajoute une masse salariale estimée au total à 754 000 €. La fabrique numérique cherche à mesurer l'impact de chaque développement, c'est-à-dire l'utilité du service proposé : cette mesure n'est que qualitative, car la mesure de l'impact, voire de l'économie réalisée, est complexe, compte tenu des modifications induites sur un ensemble d'autres tâches.

Les enjeux, pour ces dispositifs innovants de taille modeste, sont celui du déploiement à grande échelle et celui de l'articulation avec l'infrastructure informatique ministérielle. Le secrétariat général du ministère dispose à cet effet d'experts chargés de veiller à cette cohérence²⁶.

II - Des résultats à confirmer

La transformation numérique du ministère est conduite dans le cadre d'une gouvernance partagée entre le secrétariat général et le commissariat général au développement durable. Le secrétariat général assure les fonctions de fournisseur de services support et d'animateur de la transformation numérique, notamment *via* la fabrique numérique. Le CGDD est quant à lui le superviseur général des données et le correspondant ministériel de l'administrateur général des données, fonction assurée par le DINSIC²⁷.

Le secrétariat général a élaboré le plan de transformation numérique du ministère pour la période 2018-2022²⁸ ; il a engagé en son sein, en juillet 2019, une réorganisation destinée à inscrire l'accompagnement de la transformation numérique dans son organisation (notamment par la création d'un service du numérique) ainsi qu'à promouvoir les méthodes « agiles »²⁹.

²⁶ Le conseil général de l'environnement et du développement durable, a relevé le risque, toutefois faible, d'une mauvaise conciliation des couches applicatives, des techniques et des infrastructures, grâce à une appréhension satisfaisante de la cartographie applicative, des interopérabilités et des infrastructures (CGEDD, juin 2019, audit de la gouvernance des systèmes d'information et de la transformation numérique au MTES).

²⁷ L'administrateur général des données a été institué par le décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014. Placé sous l'autorité du Premier ministre, il coordonne l'action des administrations en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données. À la DINSIC a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

²⁸ Le plan définit en 16 fiches-actions une stratégie numérique autour de trois axes : favoriser l'évolution des pratiques numériques ; activer la donnée au bénéfice des utilisateurs, des métiers et du pilotage ministériel ; accélérer la transformation numérique de l'administration centrée sur les utilisateurs.

²⁹ La méthode agile est un mode de développement de projets (fréquemment informatiques) reposant sur des itérations fréquentes avec les commanditaires. En se dispensant de cahiers des charges détaillés, la méthode agile recherche la satisfaction des besoins du commanditaire avec une forte mobilisation de ce dernier dans les tests des versions successives du produit final.

Ce plan de transformation numérique prévoit notamment l'accélération des démarches de dématérialisation des procédures accessibles aux usagers.

A - La dématérialisation en cours des procédures au service des usagers

La stratégie numérique de l'État fait de la dématérialisation un levier de modernisation de l'action publique. En facilitant la circulation de l'information et en ouvrant la voie à de nouveaux usages, elle conduit à rationaliser les organisations, à simplifier les processus et, à la fois, à enrichir les données publiques et à en ouvrir l'accès.

La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) recensait pour le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) 11 démarches administratives en téléprocédure disponibles en 2019 (sur une centaine de démarches existantes) : sont déjà accessibles en ligne les demandes de certificat de qualité de l'air (Crit'air), au nombre de 2,8 millions chaque année, les demandes de logement social, initiales ou de renouvellement, au nombre de 2,06 millions, ainsi que les déclarations préalables à la réalisation de constructions et travaux non soumis à permis de construire portant sur une maison individuelle (760 000 demandes annuelles).

Les projets de dématérialisation en cours ne trouvent toutefois leur sens qu'à condition d'entraîner une transformation des métiers, à l'image de celle prévue pour le traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Le projet de dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme

Engagé en 2018, ce projet qui devrait aboutir en 2020, concerne chaque année plus d'un million de demandes de permis de construire, instruites par les collectivités territoriales ou les directions départementales des territoires et de la mer.

En application du principe du guichet unique, les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées sous pli recommandé avec accusé de réception ou déposées en mairie. L'instruction des dossiers, réalisée au sein de 2 600 centres, comprend une phase de consultation de différents services. Cette procédure est à l'origine de tâches chronophages, de coûts élevés de transmission, de saisies et ressaisies de données et de longs délais d'instruction.

Le coût global du projet de dématérialisation est estimé à 5,7 M€ sur trois ans puis à 1 M€ de coûts annuels récurrents. Le ministère a identifié deux principaux postes d'économies : l'optimisation du processus d'instruction et celle de la procédure de taxation fiscale, fondées sur la dématérialisation et l'amélioration des données. Ce projet – l'un des rares à avoir fait l'objet d'une estimation *a priori* des économies attendues – devrait se traduire par une économie estimée à 6,9 M€ par an à partir de 2022.

Pour les particuliers et les professionnels, la dématérialisation devrait non seulement conduire à supprimer les dossiers papiers, mais aussi leur permettre de suivre l'avancement de l'instruction. Pour les agents de l'État, il devrait dégager du temps de travail pour le conseil aux demandeurs, l'analyse et le pilotage. Enfin, la transmission numérique des informations déclarées permettrait l'intégration directe des processus de taxation, de contrôle de légalité et de production de statistiques.

À l'été 2019, ce sont seulement 12 % des démarches administratives proposées par le MTES aux usagers qui font l'objet d'un téléservice structuré. Or l'une des mesures annoncées par le Gouvernement, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », est d'atteindre 100 % de démarches accessibles en ligne dès 2022. Le MTES en est encore loin : la Cour estime donc qu'il lui faut impérativement disposer au plus vite d'un diagnostic précis, qui lui permettra notamment de déterminer les démarches à dématérialiser en priorité.

B - Un suivi des initiatives à structurer

Pour son plan de transformation numérique, le ministère dispose d'objectifs qui déclinent ceux de la stratégie nationale élaborée par la DINSIC. Dans ce cadre, les initiatives foisonnent, aussi bien au sein du ministère lui-même que chez ses opérateurs.

Le secrétariat général ne dispose cependant que depuis 2018 d'une vision globale des projets de transformation numérique des différentes directions du ministère. Il n'a commencé que récemment à élaborer, avec elles, un guide méthodologique de rédaction des contrats d'objectifs et de performance à formaliser avec les opérateurs du MTES, qui inclut des objectifs relatifs à cette transformation.

Or les opérateurs du ministère y sont engagés à des degrés divers. La Cour avait souligné en 2018, dans un référé portant sur la valorisation des données de trois de ces opérateurs (Météo-France, l'IGN et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – Cerema), l'importance des conséquences de cette

ouverture sur leur modèle économique et les nécessaires arbitrages à effectuer sur ce point. De son côté le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a récemment souligné le risque que la stratégie numérique des principaux opérateurs ne soit pas articulée avec la stratégie ministérielle³⁰.

Par ailleurs, le secrétariat général a mis en place un comité associant les représentants des différentes directions du ministère, afin de sélectionner des projets proposés par des agents et d'accorder aux projets retenus un appui technique et des ressources. Dès mars 2018, un premier ensemble de 26 projets a ainsi été retenu sur un total de 44 proposés, pour des budgets allant de 50 000 € à 15 M€ et des durées de deux à cinq ans.

Le secrétariat général a par ailleurs organisé un dispositif de suivi pour ses 10 projets informatiques jugés prioritaires, parmi lesquels deux projets interministériels importants en termes de ressources : RENOIRH (Renouveau des outils informatiques relatifs aux ressources humaines) et OSHIMAE (« cloud » interministériel avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation). Les fiches de suivi comportent une description des risques et sont communiquées à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Le ministère ne procède cependant que rarement à l'évaluation des économies attendues de ses projets de transformation numérique, ou à des mesures d'impact en termes d'amélioration du service rendu.

Pourtant, la DINSIC a mis à disposition des services de l'État une « méthode d'analyse et de remontée de la valeur » (dite « MAREVA »), permettant d'apprécier la stratégie et la rentabilité d'un projet informatique et de le piloter au regard des gains et des coûts complets induits. Dans cette méthode, la stratégie du projet s'apprécie au regard des objectifs des directions métiers et des directions des systèmes d'information, des gestionnaires et des bénéficiaires.

³⁰ Rapport n° 011536-01 de juillet 2019 d'audit de conseil sur la transition numérique et la gouvernance des systèmes d'information du MTES et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

En principe, tous les projets d'un montant supérieur à 9 M€ y sont obligatoirement soumis³¹. Mais, à ce jour, seuls quatre projets numériques du ministère ont fait l'objet d'une telle analyse : les deux projets interministériels (OSHIMAE³² et RENOIRH), le Géoportail développé par l'IGN et la solution « T3P » d'enregistrement des véhicules de tourisme avec chauffeur (en cours de lancement).

Le secrétariat général du ministère envisage néanmoins de soumettre désormais systématiquement les futurs projets ministériels à une étude d'impact et de rentabilité (qu'il s'agisse d'une méthode de type MAREVA ou d'une version allégée restant à élaborer pour les projets plus modestes).

C - Une mesure de l'impact environnemental à définir

Bien que chargé de la transformation écologique, le MTES n'a pas encore mis en place de « gestionnaires de l'empreinte carbone du numérique » pour ce qui le concerne. Or la mesure de l'empreinte écologique de sa propre transformation numérique pourrait être un bon indicateur de l'efficacité de ses choix de transformation numérique au regard de l'objectif environnemental.

Le MTES devrait se doter d'outils de ce type, cohérents avec le programme « Tech.gouv » d'avril 2019 relatif à la stratégie de l'État pour 2019-2021 en matière de transformation numérique du service public, qui comprend un volet « Green Tech³³ » et lance une expérimentation de mesure de l'empreinte écologique des projets de transformation numérique.

³¹ Ils sont obligatoirement soumis pour avis conforme à la DINSIC selon l'article 3 du décret n° 2014-879 du 1^{er} août 2014 et l'arrêté du 14 novembre 2014.

³² Le projet OSHIMAE pour « offre de services d'hébergement interministériels mutualisés agriculture écologie », est porté par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et financé par quatre entités partenaires : le MAA, le ministère de la transition écologique et solidaire, l'IGN et la Caisse des dépôts et consignations au titre des plans d'investissements d'avenir.

³³ *Green Tech* : évaluer et optimiser la prise en compte du développement durable dans les politiques d'achat et les choix techniques opérés.

Le ministère pourrait, en s'appuyant notamment sur une étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) datant de 2016³⁴, être pilote dans la mise au point d'une méthode d'évaluation de l'empreinte écologique des projets de transformation numérique, méthode qui s'appliquerait d'abord en son sein avant d'être généralisée à l'ensemble des administrations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Comme en atteste le foisonnement de projets, en cours ou aboutis, le MTES a engagé sa transformation numérique. La grande diversité de ses missions lui permet de conduire des expérimentations dans divers domaines avec l'appui de son incubateur, la « fabrique numérique ». Ses opérateurs ont pour certains développé un savoir-faire reconnu.

Une meilleure coordination de la stratégie numérique ministérielle reste nécessaire, ainsi qu'un partage d'expertise avec les opérateurs du ministère. La démarche de dématérialisation des procédures au service des usagers, en cours au sein du MTES, doit être approfondie et faire l'objet d'une feuille de route précise pour les années à venir. Cette dernière devra notamment permettre au ministère de déterminer les démarches à dématérialiser en priorité.

Le ministère devra, par ailleurs, se doter d'outils de suivi et d'évaluation des projets de transformation numérique, en prenant en compte leur impact environnemental. Sur ce dernier aspect, il doit être exemplaire et être en mesure de proposer une méthode applicable dans les autres administrations.

À la lumière de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes au MTES :

- 1. systématiser, au plus tard en 2022, les études d'impact et de rentabilité pour l'ensemble des projets de transformation numérique du ministère et de ses opérateurs ;*
- 2. généraliser au sein du ministère, au plus tard en 2022, la mesure de l'impact environnemental des projets de transformation numérique.*

³⁴ Ademe, *Le potentiel de contribution du numérique à la réduction des impacts environnementaux : état des lieux et enjeux pour la prospective*, décembre 2016.

Réponses

Réponse du Premier ministre	60
Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	61

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
Directeur de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Cette communication a retenu toute mon attention. Comme vous le soulignez, le numérique est l'un des trois piliers de la stratégie de réforme interne de l'administration et il s'agit de faire de la révolution numérique et de l'innovation des leviers pour mieux exercer nos missions. La transformation numérique du ministère de la transition écologique et solidaire a démarré dès 2017 dans le cadre d'AP2022 et s'est affirmée dans son cadre stratégique « Une ambition numérique 2018-2022 », accompagnée d'un volet opérationnel. Elle s'intègre aujourd'hui dans le programme interministériel d'accélération de la transformation numérique du service public « Tech.Gouv ».

Concernant la nécessité de systématiser, au plus tard en 2022, les études d'impact et de rentabilité pour l'ensemble des projets de transformation numérique du ministère de la transition écologique et solidaire ainsi que de ses opérateurs, un travail autour de la méthode va être conduit en appui à la direction interministérielle du numérique (DINUM) pour faire évoluer les outils vers la nécessaire prise en compte des méthodes agiles et du service rendu à l'utilisateur.

Suite à la diffusion de votre rapport provisoire, un travail a d'ores et déjà été engagé pour généraliser au sein du ministère de la transition écologique et solidaire, au plus tard en 2022, la mesure de l'impact environnemental des projets de transformation numérique. Une feuille de route ministérielle « Écologie et numérique » est en cours de finalisation pour identifier des actions prioritaires à engager dès 2020 avec l'ensemble des acteurs ministériels concernés.

En parallèle, le ministère, sur proposition de la DINUM animera l'action GreenTech du programme interministériel du numérique Tech.Gouv.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE**

La convergence des technologies et des usages du numérique permet de dynamiser des secteurs économiques, de favoriser le développement de produits innovants et souvent de permettre aux citoyens de créer des collectifs communicants. La transition numérique permet de faciliter, d'accélérer et de renforcer notre connaissance sur des phénomènes ou problématiques environnementaux à travers notamment une meilleure capacité de collecte et de traitement des données sectorielles. Une vision ambitieuse et responsable du numérique peut donc contribuer à la transition écologique. Accompagnée et stimulée, notamment par l'écosystème de l'innovation publique, l'Ademe engage sa transformation numérique pour mettre en œuvre les leviers pertinents de développement au service de la transition écologique.

Ainsi, l'Ademe :

- *accompagne les initiatives qui participent à une meilleure connaissance de l'empreinte carbone numérique³⁵ ;*
- *finance, dans le cadre d'appels à projet notamment, les projets qui apportent des solutions concrètes à la problématique des impacts environnementaux du numérique³⁶ ;*
- *sensibilise le grand public à ces enjeux³⁷ ;*
- *intègre directement dans ses projets informatiques des critères de sobriété énergétiques.*

La stratégie numérique de l'Ademe, au service de la réalisation de ses missions, porte l'ambition de produire un véritable modèle de transformation numérique reproductible :

- *fondé sur une production et un usage du numérique juste, raisonné et soutenable ;*
- *dont l'empreinte carbone est mesuré et dont la valeur ajoutée est démontrée.*

³⁵ Rapport de The Shift project « Pour une sobriété numérique » (<https://theshiftproject.org/article/pour-une-sobriete-numerique-rapport-shift/>).

³⁶ Appel à projets PERFECTO (<https://appelsaprojets.ademe.fr/aap/PERFECTO2019-11>).

³⁷ Étude sur les objets.

Ce modèle reproductible se veut être le nouveau standard des transformations numériques que l'Ademe pourrait promouvoir.

Pour atteindre cet objectif, l'Ademe souhaite renforcer et adapter ses méthodes d'évaluation de l'empreinte écologique pour les traduire spécifiquement aux projets de la transformation numérique et contribuer ainsi à produire et partager ce standard.

Acteur majeur de la transition écologique, l'Ademe pourrait ainsi être en mesure de proposer des solutions pour développer une société numérique responsable, éco-conçue, sobre, durable, socialement acceptable et économiquement viable³⁸.

Pour cela, l'Ademe doit aussi se connecter à de nouveaux acteurs, différents de nos cercles habituels de coopération. Si l'expertise verticale sur ce sujet doit être entretenue, voire renforcée, il est essentiel de développer sur ce sujet des compétences, des connaissances et des moyens d'actions complémentaires et horizontaux. Aux temps de la recherche, des études et des constats, sur ce sujet, l'Ademe pourrait aussi investir dans de nouvelles alliances opérationnelles pour proposer et impulser concrètement des solutions alternatives innovantes.

³⁸ Baromètre du Numérique 2019 : Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française en 2019 (ARCEP, Conseil général de l'économie, Mission Société numérique). En dix ans, la proportion de Français voyant le numérique comme une opportunité s'est inversée. Ils sont maintenant 44 % à considérer le numérique comme une menace (contre 35 % en 2008 – 38 % le voient comme une chance). La moitié des interrogés appréhende les impacts environnementaux du numérique tout en s'estimant mal informés. 8 Français sur 10 ont ainsi envie de réduire l'empreinte environnementale de leurs équipements et 69 % souhaitent réduire l'impact de leurs usages.

3

Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique

PRÉSENTATION

Institué par la loi en 2007³⁹, le dossier pharmaceutique (DP) a été conçu et développé par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOF), qui en assure aujourd'hui la mise en œuvre et la gestion, pour un coût de 4,3 M€ en 2018. Sous la même appellation, le dossier pharmaceutique désigne des dossiers patients individuels (DP-Patient) et une infrastructure de communication entre les acteurs de la chaîne du médicament (Portail-DP) déployée à des fins de sécurité sanitaire. Certaines de ses informations sont aussi enregistrées dans une base de données anonymes, exploitée à des fins de santé publique (DP-Suivi sanitaire).

En 2008⁴⁰, la Cour avait souligné le potentiel du dossier pharmaceutique, tout en relevant l'absence d'évaluation de son impact, tant en matière d'économies que de prévention des effets indésirables des médicaments. Elle avait aussi mis en exergue la performance de son système informatique, malgré certains risques pour la sécurité des données personnelles, et rappelé que ses conditions d'intégration au dossier médical personnel n'étaient pas encore réunies. En 2012⁴¹, elle avait rappelé l'objectif de convergence avec le dossier médical partagé.

Dix ans après sa généralisation dans les pharmacies d'officine, la Cour a de nouveau examiné le dossier pharmaceutique. Celui-ci a connu une montée en charge rapide et une diversification de ses usages, au prix de certaines imperfections (I). Il est nécessaire de poursuivre le développement du dossier pharmaceutique en généralisant son usage, notamment dans les établissements de santé, en consolidant ses nouvelles fonctionnalités et en garantissant son articulation avec le dossier médical partagé et l'espace numérique de santé (II).

³⁹ Loi n° 2007-121 du 30 janvier 2007 relative à l'organisation de certaines professions de santé.

⁴⁰ Cour des comptes, « L'accès en ligne aux dossiers médicaux », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2008.

⁴¹ Cour des comptes, *Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2012.

I - Une montée en charge rapide au prix de l'acceptation de certaines imperfections

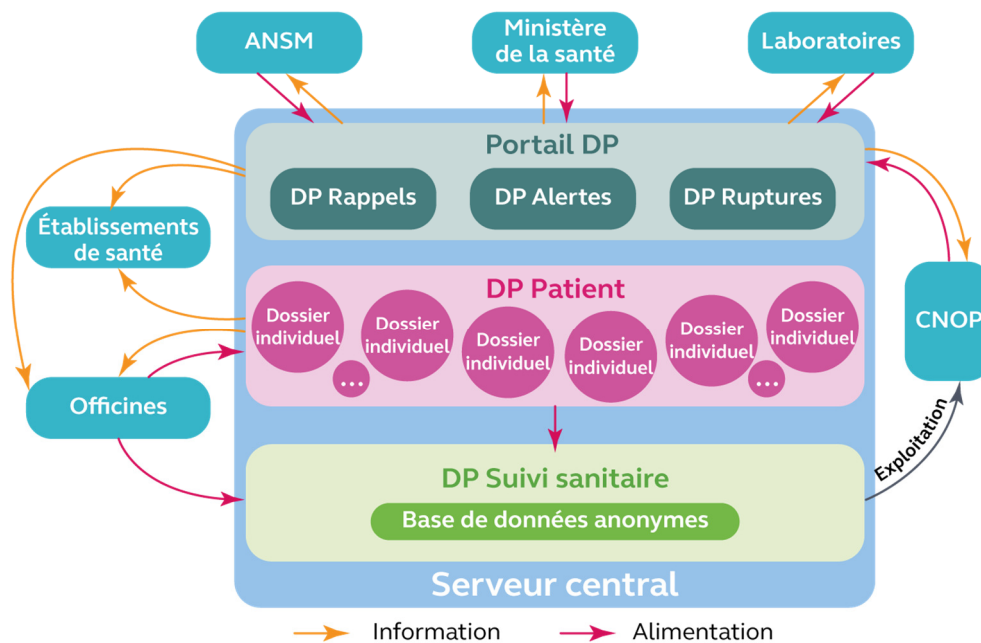
A - Un déploiement rapide

Depuis l'origine, la mise en œuvre du dossier pharmaceutique (DP) est confiée au CNOP, qui en assure le pilotage sans intervention des pouvoirs publics et exerce une gestion opérationnelle efficace.

1 - Un seul système informatique pour trois outils

Le dossier pharmaceutique est un outil professionnel mis à la disposition des pharmaciens ainsi que de certains médecins pour sécuriser la dispensation des médicaments. Il donne accès à l'historique des médicaments et produits de santé délivrés au patient en officine au cours des quatre derniers mois (DP-Patient).

Schéma n° 1 : système d'information du dossier pharmaceutique



Source : Cour des comptes

Pour développer de nouveaux services, le CNOP s'est appuyé sur le système d'information⁴² utilisé pour le DP-Patient, qui relie par internet les pharmacies à un serveur central. Il a tiré profit d'une part de ce système sécurisé par une authentification forte des professionnels de santé, d'autre part de son annuaire régulièrement actualisé, pour diffuser des alertes sanitaires (DP-Alertes sanitaires), des rappels et retraits de lots de médicaments (DP-Rappels) et des informations sur les ruptures d'approvisionnement (DP-Ruptures). Ces trois services sont regroupés et accessibles par une interface commune, le Portail-DP. Les données recueillies alimentent aussi une base de données anonymes, utilisée à des fins d'études et de recherche par le CNOP (DP-Suivi sanitaire).

a) La fonctionnalité DP-Patient

Créé en 2007⁴³, le DP-Patient constitue le socle du système informatique lié au dossier pharmaceutique. Il recense les médicaments et dispositifs médicaux délivrés au patient en pharmacie à l'aide de sa carte Vitale au cours des quatre derniers mois, quel que soit le lieu de leur délivrance⁴⁴. Cet historique est accessible aux pharmaciens officinaux depuis l'origine, aux pharmaciens hospitaliers depuis 2011⁴⁵ et aux médecins exerçant dans les établissements de santé depuis 2016⁴⁶.

Le DP-Patient a été conçu pour sécuriser la dispensation des médicaments en améliorant la circulation de l'information entre officines. Alors que le pharmacien dispose de l'historique des dispensations effectuées dans son officine pour chaque patient, le dossier pharmaceutique permet d'accéder aussi à celles effectuées dans les autres pharmacies. Le DP-Patient doit ainsi permettre de lutter contre les effets indésirables des médicaments, en améliorant la détection des interactions médicamenteuses, des surdosages et des mésusages, notamment les abus de médicaments addictifs. L'alimentation du dossier pharmaceutique et la

⁴² Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classer, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

⁴³ Loi susmentionnée, créant l'article L. 161-36-4-2 du code de la sécurité sociale. Les dispositions relatives au dossier pharmaceutique figurent depuis la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 dans le code de la santé publique (art. L. 1111-23 et R. 1111-20-1 à R. 1111-20-11).

⁴⁴ Le système recueille aussi des informations personnelles sur l'identité du bénéficiaire et sur la pharmacie où est réalisée la dispensation.

⁴⁵ Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

⁴⁶ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

détection des interactions médicamenteuses à partir de ces informations sont réalisées automatiquement à l'occasion de la dispensation par le logiciel de gestion d'officine, sans action spécifique du pharmacien.

Le recours au dossier pharmaceutique est particulièrement utile pour les patients qui consomment plusieurs médicaments ou qui sont atteints de maladies chroniques, et les personnes qui fréquentent plusieurs pharmacies, par exemple lors de déplacements ou d'achats de médicaments dans une pharmacie de garde. Il permet aussi de sécuriser la dispensation en cas d'oubli d'ordonnance.

La diffusion du DP-Patient a été très rapide puisque près de 99,9 %⁴⁷ des officines sont raccordées aujourd'hui, contre 23 % en décembre 2008. Au 31 octobre 2019, il y a 45,2 millions de dossiers pharmaceutiques, dont 38,5 millions ont été consultés ou alimentés au moins une fois au cours des douze derniers mois.

b) Le Portail-DP : un canal sécurisé d'échanges entre acteurs de la chaîne du médicament

Accessible aux officines et aux laboratoires depuis 2011 et aux établissements de santé depuis 2012, le DP-Rappels est devenu le moyen de communication privilégié pour les retraits et rappels de lots de médicaments ou de produits de santé. La diffusion du message élaboré conjointement par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et le laboratoire impliqué est quasi instantanée et bloque l'ensemble des postes de travail des officines. Fin 2018, la quasi-totalité des officines et 186 laboratoires avaient accès à ce service, mais aucun établissement de santé ni grossiste-répartiteur ne l'utilisait. En 2018, 94 % des destinataires avaient été atteints en 30 minutes pour un rappel de lot lorsqu'ils utilisaient le Portail-DP.

Au total, 334 rappels ont été réalisés depuis 2011 ; ils ont essentiellement concerné des médicaments et plus rarement des produits commercialisés en officine comme le lait infantile. Dans ce cas, la direction générale de la santé (DGS) intervient pour demander au CNOP de diffuser ces messages de rappel sur saisine des directions compétentes (direction générale de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes notamment), ce qui complexifie la procédure.

⁴⁷ La prise en compte des officines qui ont désactivé leur connexion au dossier pharmaceutique porte ce taux à 98,45 % d'officines effectivement connectées au 31 mars 2019.

Le DP-Alertes sanitaires

Depuis juin 2010, le DP-Alertes permet aux autorités sanitaires (DGS, ANSM) de diffuser un message à caractère urgent aux officines, aux établissements de santé et aux grossistes-répartiteurs, sur tout ou partie du territoire national. Il s'agit généralement de consignes d'utilisation, comme les messages envoyés en novembre 2018 au sujet des vaccins contre la grippe pour les enfants, à la suite d'erreurs de délivrance et d'injection, ou de points d'information, concernant par exemple l'épidémie de rougeole. À partir de 2017, ce service a été étendu aux laboratoires, sous réserve d'une validation du message par l'ANSM. Ce service est gratuit pour les pouvoirs publics mais payant pour les laboratoires (9 095 € pour un laboratoire déjà abonné au DP-Rappels et 15 195 € pour un laboratoire non abonné).

Ce service repose sur une validation du message, préparé sous la responsabilité du directeur général de la santé ou de celui de l'ANSM, par la présidence du CNOP. Le message est ensuite diffusé par les équipes du CNOP. Cette intermédiation alourdit la procédure.

Au total, 231 alertes ont été diffusées dont 201 émanaient des pouvoirs publics et 30 des laboratoires.

2 - Une gestion efficace par le CNOP

La montée en charge rapide du dossier pharmaceutique et l'extension de ses finalités s'expliquent notamment par le pilotage volontariste du CNOP et le développement d'un système informatique de qualité, reposant sur un budget progressivement équilibré.

Dès la conception du dossier pharmaceutique, le CNOP a anticipé les différentes potentialités de l'outil. Une vision stratégique de moyen terme des fonctionnalités et des usages possibles du dossier pharmaceutique a été élaborée et traduite dans les clauses des marchés informatiques sous la forme de tranches fermes ou conditionnelles. De plus, le CNOP a expérimenté chaque évolution majeure, pour évaluer sa faisabilité technique et son acceptabilité par les utilisateurs, et effectué un travail de conviction auprès des pharmaciens et des pouvoirs publics.

Un audit informatique conduit par la Cour⁴⁸ a permis de constater que le système informatique prenait en compte les meilleurs standards technologiques actuels et répondait aux exigences très fortes de disponibilité de l'outil, qui doit être utilisable en permanence et produire des résultats en quelques secondes. Le développement et l'hébergement du système informatique sont externalisés auprès d'un hébergeur de données de santé certifié. Plusieurs mesures de sécurité garantissent, par ailleurs, le respect des exigences de sécurité et de confidentialité des données du dossier pharmaceutique. Ces dernières sont chiffrées. L'accès aux dossiers individuels est réservé aux professionnels de santé, soumis au secret professionnel. Il repose aujourd'hui sur un système de double authentification par la présentation simultanée de la carte de professionnel de santé et de la carte Vitale du patient. Les accès des collaborateurs du CNOP et de l'hébergeur aux données sont étroitement encadrés.

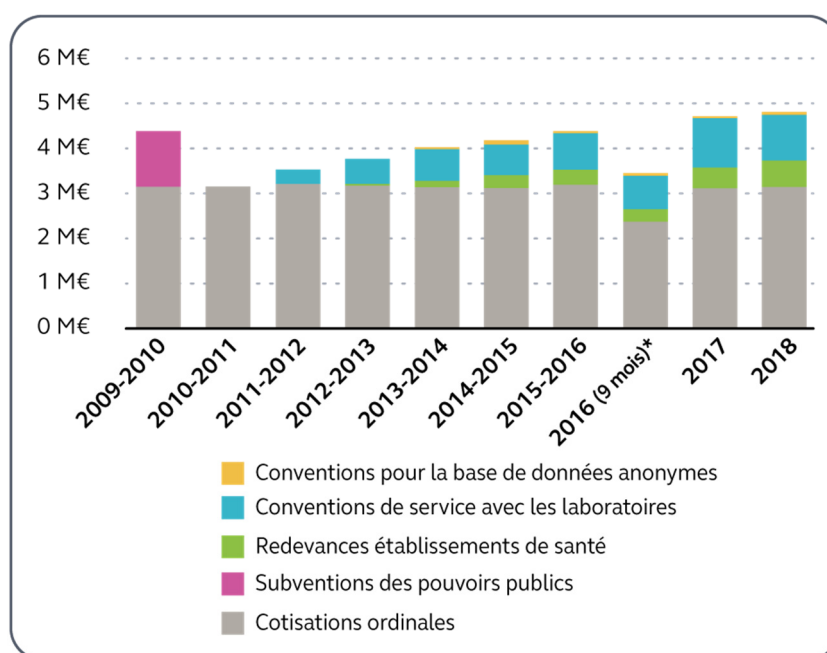
Le modèle économique du dossier pharmaceutique repose sur la recherche de l'équilibre financier de chaque fonctionnalité. Après extinction de la subvention publique initiale, le financement a été assuré d'abord par le CNOP, puis progressivement par des financements externes à l'Ordre (laboratoires et établissements de santé, notamment).

Enfin, le budget du dossier pharmaceutique est équilibré ou excédentaire depuis 2016⁴⁹, en raison de l'augmentation continue des sources de financement liée à leur diversification, et de la stabilisation des dépenses. L'essentiel du financement provient des cotisations versées par les pharmaciens à l'Ordre, comprises entre 3,1 M€ et 3,2 M€ par an depuis le budget 2009-2010, comme l'illustre le graphique ci-après.

⁴⁸ La Cour a réalisé un audit informatique fondé sur la norme ISO 27001, le référentiel COBIT et des référentiels de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. Ont notamment été examinées la sécurité physique et logique des données, la politique de gestion des risques et les relations entre le CNOP et son prestataire informatique.

⁴⁹ L'excédent était de l'ordre de 400 000 € en 2018.

Graphique n° 1 : évolution des sources de financement



Source : CNOP. * Note de lecture : du fait du passage, en 2016, d'un budget présenté du 1^{er} avril au 31 mars à un budget présenté du 1^{er} janvier au 31 décembre, les montants pour 2016 correspondent à 9 mois de budget.

B - Un outil encore perfectible

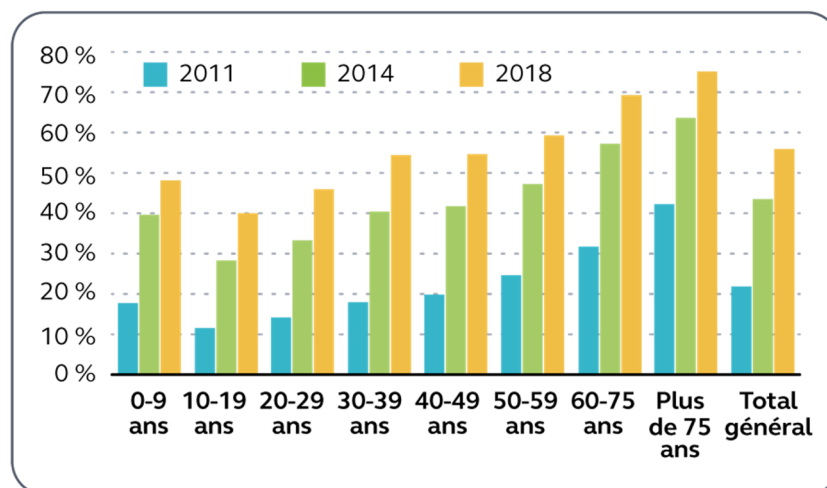
L'acceptation par le CNOP et les pharmaciens de certaines imperfections a facilité une montée en charge rapide du dossier pharmaceutique et le développement de nouvelles fonctionnalités.

1 - Une couverture qui peut être élargie

En 2018, 60 % de la population disposait d'un dossier pharmaceutique actif⁵⁰. Cette proportion est plus élevée parmi les personnes âgées et les jeunes enfants. Le nombre total de dossiers pharmaceutiques actifs a été multiplié par 2,7 depuis 2011, passant d'un peu plus de 14 millions à 38,3 millions au 1^{er} juin 2019.

⁵⁰ C'est-à-dire d'un dossier pharmaceutique consulté ou alimenté au moins une fois dans les douze derniers mois.

Graphique n° 2 : part de la population ayant un dossier pharmaceutique actif par tranche d'âge



Source : CNOF, en part de la population totale estimée par l'Insee.

Par ailleurs, le DP-Patient ne contient pas l'ensemble des médicaments délivrés en pharmacie aux patients ayant un dossier. En effet, pour accéder au DP-Patient, la carte Vitale est nécessaire, ce qui réduit fortement la couverture des médicaments issus de l'automédication, des médicaments conseillés par le pharmacien et des médicaments prescrits mais non remboursés : en 2018, seules 1,5 milliard de boîtes de médicaments ont été inscrites dans le DP-Patient tandis que 2,5 milliards de boîtes de médicaments dispensées en officine ont été remboursées par l'assurance maladie.

2 - Des évaluations insuffisantes de l'apport du dossier pharmaceutique en matière de santé publique

Alors que la Cour avait déjà constaté l'absence d'évaluation des effets du DP-Patient sur la prévention des effets indésirables des médicaments, il n'y a pas eu, jusqu'à aujourd'hui, d'études suffisantes sur la valeur ajoutée en matière de santé et de dépenses d'assurance maladie des différentes fonctionnalités du dossier pharmaceutique.

Deux études⁵¹, financées par le CNOP, ont cherché à mesurer l'intérêt du dossier pharmaceutique dans la prévention des interactions médicamenteuses. Elles restent cependant incomplètes puisqu'elles ne permettent pas de quantifier les modifications réelles de dispensation après une détection d'interaction médicamenteuse.

De même, la base de données anonymes a fait l'objet d'une évaluation⁵² de son intérêt à des fins d'études épidémiologiques, dont les résultats sont encore partiels.

Alors que le DP-Rappels et le DP-Alertes sanitaires simplifient la transmission des informations aux pharmaciens, en particulier d'officine, une étude sur la plus-value et l'efficacité du Portail-DP par rapport à des messageries professionnelles sécurisées pourrait faciliter sa généralisation et l'émergence d'autres services.

3 - Un respect du cadre juridique à consolider

Le système d'information du dossier pharmaceutique recueille et conserve des données de santé et des données personnelles. Son fonctionnement a donc été encadré par des textes législatifs et réglementaires, ainsi que par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ainsi, le patient doit consentir à l'ouverture de son dossier pharmaceutique de manière expresse et éclairée. Un document papier doit lui être remis à l'ouverture du dossier, pour attester de son consentement et de sa bonne information. Toute personne peut s'opposer à la création d'un dossier. Au-delà de trois refus, enregistrés dans le système d'information du dossier pharmaceutique, la possibilité de création par un pharmacien est techniquement bloquée pendant 36 mois.

⁵¹ P. Bedouch, J.-D. Bardet, *Apport du dossier pharmaceutique sur les interventions pharmaceutiques en pharmacies d'officine* ; étude IPADAM ou « interventions pharmaceutiques à propos du dossier pharmaceutique et de l'automédication ».

⁵² *Rapport d'évaluation de l'usage de la base anonyme du DP du CNOP à des fins d'études épidémiologiques*, EHESP, 2017.

Toutefois, la portée réelle de cette procédure et son respect sont difficiles à documenter. La CNIL a été saisie d'une quinzaine de plaintes d'usagers et de pharmaciens pour des ouvertures sans consentement. Ce faible nombre pourrait s'expliquer par le déficit d'information des patients, qui ignorent souvent s'ils disposent ou non d'un dossier pharmaceutique. Par ailleurs, les deux contrôles menés auprès de l'hébergeur du dossier pharmaceutique par la CNIL en 2015 ont révélé l'existence de 7 362 dossiers inactifs⁵³ (sur plus de 38 millions de dossiers actifs), qui auraient dû être supprimés⁵⁴.

Enfin, le CNOP doit intensifier ses efforts pour se mettre pleinement en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), en particulier concernant la réalisation de l'étude d'impact sur la vie privée du dossier pharmaceutique, d'ici à 2021.

II - Poursuivre le développement du dossier pharmaceutique en préparant son articulation avec le dossier médical partagé

Le dossier pharmaceutique a initialement été conçu comme le volet médicamenteux du dossier médical partagé (DMP). Toutefois, le retard du DMP⁵⁵ et l'efficacité du CNOP dans la conception et le déploiement du DP-Patient ont entraîné une dissociation du dossier pharmaceutique par rapport au DMP, actée par la loi du 30 janvier 2007 relative à l'organisation de certaines professions de santé.

La relance par la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) du DMP invite à définir des modalités d'articulation de ces deux outils, aujourd'hui inexistantes. Dans l'attente de leur interconnexion, il convient de généraliser l'usage du DP-Patient, de consolider certaines fonctionnalités du dossier pharmaceutique et de créer les conditions du raccordement du dossier pharmaceutique et du DMP, lui-même appelé à prendre place au sein de l'espace numérique personnel de santé.

⁵³ Un dossier est dit inactif lorsqu'il n'a pas été consulté ni alimenté depuis 36 mois.

⁵⁴ Ces dossiers ont été supprimés en 2016, à la suite de ces contrôles.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le coût du dossier médical personnel depuis sa mise en place*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Généraliser le recours au dossier pharmaceutique

1 - Lever les freins à l'ouverture des dossiers patients

Le DP-Patient ne couvre pas encore la totalité de la population française. Afin de développer son usage, la création d'un dossier devrait devenir automatique sauf opposition de l'utilisateur ou de son représentant légal, à l'instar de ce que la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé prévoit pour le DMP et l'espace numérique de santé⁵⁶. L'harmonisation des modalités de recueil du consentement entre le dossier médical partagé et le dossier pharmaceutique présenterait pour autre avantage d'améliorer la lisibilité de ces dispositifs pour les patients.

2 - Étendre le champ et la durée de consultation des informations conservées

L'accès au DP-Patient suppose aujourd'hui d'utiliser la carte Vitale du patient. Une suppression de cette obligation, combinée à un système d'authentification et d'identification fiable du patient⁵⁷, faciliterait l'inscription des médicaments délivrés sans prescription médicale, en particulier ceux issus de l'automédication, et des médicaments non remboursés. Les patients devraient être informés de cette possibilité.

En outre, la durée de consultation des données par le pharmacien, limitée à quatre mois⁵⁸, peut être insuffisante pour certains traitements renouvelés à une échéance supérieure à trois mois. Cette durée mériterait donc d'être allongée, comme cela est déjà le cas pour les vaccins et les médicaments biologiques⁵⁹.

⁵⁶ À compter du 1^{er} juillet 2021, le DMP sera ouvert automatiquement sauf refus du patient, selon l'article 50 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019.

⁵⁷ Ce système pourrait notamment prendre la forme d'une empreinte de carte Vitale, ou encore, à l'instar de ce qui est prévu pour le DMP, d'une saisie de critères d'identité (identifiant national de santé, nom, prénom, date de naissance, *etc.*).

⁵⁸ La durée de conservation des données est quant à elle de 36 mois.

⁵⁹ Elle est de 21 ans pour les vaccins et de 5 ans pour les médicaments biologiques depuis le décret du 24 février 2015 pris en application de l'article 47 de la LFSS pour 2014.

3 - Développer l'usage du dossier pharmaceutique dans les établissements de santé

Les services du dossier pharmaceutique sont ouverts aux établissements de santé, moyennant une redevance versée au CNOP dans le cadre d'une convention. Ils sont pourtant relativement peu utilisés. Seules 17 % des pharmacies à usage intérieur y sont abonnées. Le nombre d'établissements utilisant effectivement le DP-Patient est bien moindre : 40 % des établissements abonnés ne l'ont pas utilisé une seule fois en 2018.

L'alimentation et la consultation du dossier pharmaceutique en rétrocession⁶⁰ constituent pourtant un prolongement logique de l'usage du DP-Patient en officine. Le dossier pharmaceutique est aussi utile pour connaître les traitements médicamenteux du patient lors de son arrivée en établissement de santé, en particulier aux urgences. Il est une des sources possibles d'information, en complément des ordonnances apportées au moment de l'admission et de l'entretien avec le patient ou son entourage.

Les fonctionnalités du Portail-DP ne sont pas encore utilisées en établissement de santé, à l'exception du DP-Alertes sanitaires. En particulier, la diffusion des messages de retraits et rappels de lots de médicaments repose encore sur l'envoi de fax et la consultation régulière du site internet de l'ANSM, procédures moins efficaces et sécurisées que le DP-Rappels.

L'usage du dossier pharmaceutique dans les établissements de santé se heurte à deux obstacles : une adaptation encore imparfaite d'un outil conçu d'abord pour les officines et son absence d'intégration aux systèmes d'information hospitaliers. Ainsi, le DP-Patient ne comporte pas d'informations sur la posologie ni sur la prescription, pourtant nécessaires pour déterminer le traitement médicamenteux suivi par le patient arrivant en établissement de santé. Par ailleurs, l'obligation de double authentification par la carte Vitale et la carte de professionnel de santé se heurte aux pratiques des établissements de santé. En l'absence d'intégration dans les systèmes d'information hospitaliers, contrairement à l'usage fait en officine, ni l'inscription des médicaments dans le dossier pharmaceutique ni la détection des interactions médicamenteuses ne se font automatiquement. De même, l'affichage des messages de rappels de lots et la déclaration des ruptures d'approvisionnement ne sont pas intégrés dans les logiciels hospitaliers.

⁶⁰ La rétrocession hospitalière désigne la dispensation par des pharmacies à usage intérieur de médicaments à des patients non hospitalisés.

Afin de favoriser l'intégration du dossier pharmaceutique dans les logiciels hospitaliers, l'alimentation du DP-Patient lors des activités de rétrocession en établissement de santé devrait être rendue obligatoire, sauf opposition du patient⁶¹. Il conviendrait également de rendre obligatoire l'utilisation du DP-Rappels et d'encourager le recours au DP-Ruptures, sous réserve de cibler les informations sur les seuls médicaments figurant dans les marchés d'approvisionnement de l'établissement.

B - De nouvelles fonctionnalités à consolider dans l'intérêt des patients

1 - Développer le DP-Ruptures pour améliorer l'information sur les tensions d'approvisionnement et les ruptures de stock

Progressivement déployé dans les pharmacies d'officine à partir de 2015, le DP-Ruptures était accessible dans 72 % des officines et dans 80 laboratoires-exploitants en avril 2019. Il signale automatiquement une rupture lorsqu'une commande de médicament est renouvelée pendant 72 heures consécutives par une pharmacie d'officine, et permet aux laboratoires de prévenir les dispensateurs et les autorités sanitaires d'une rupture et de les informer des dates prévisionnelles de retour.

Cependant, la qualité des informations échangées doit encore être améliorée afin de mieux distinguer les tensions d'approvisionnement des ruptures réelles, d'identifier plus facilement les ruptures de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, et d'améliorer la précision des informations transmises par les fabricants sur les retours d'approvisionnement.

De plus, les grossistes-répartiteurs et les établissements de santé n'utilisent pas aujourd'hui ce service. Afin d'harmoniser les informations diffusées et de s'assurer de leur cohérence, il conviendrait d'encourager le recours de tous les acteurs au DP-Ruptures. À terme, la diffusion de ces informations aux médecins prescripteurs pourrait être facilitée par le raccordement au dossier médical partagé et aux logiciels d'aide à la prescription.

⁶¹ En revanche, le dossier pharmaceutique n'est pas, sous sa forme actuelle, un support adapté pour l'enregistrement des médicaments consommés lors d'une hospitalisation. Il ne correspond pas aux pratiques de délivrance à l'hôpital, effectuée directement dans les services et non au sein de la pharmacie à usage intérieur. De plus, les médicaments y sont délivrés à l'unité alors que le dossier pharmaceutique recense des boîtes.

2 - Encourager l'exploitation du DP-Suivi sanitaire dans un cadre juridique clarifié

Riche aujourd'hui de plus de 250 variables différentes⁶² et alimentée quotidiennement⁶³, la base de données anonymes est insuffisamment exploitée à des fins d'étude et de santé publique. Seules 26 études ont été réalisées depuis 2011, dont 19 à la demande des pouvoirs publics. Elles évaluent des politiques publiques comme les campagnes annuelles de vaccination contre la grippe et mesurent l'impact des rappels de lots ou des modifications des indications de prescription, pour le compte notamment de l'ANSM, comme dans le cas des contraceptifs oraux de troisième et quatrième générations. En outre, le DP-Suivi sanitaire pourrait être intéressant pour détecter des épidémies.

L'utilisation de cette base reste d'autant plus limitée que seul le CNOP y a accès, malgré la loi du 29 décembre 2011 autorisant le ministère de la santé, l'ANSM et l'Institut national de veille sanitaire à l'exploiter. La question de l'intermédiation, payante, par le CNOP se pose d'autant plus que l'accès aux autres bases médico-administratives a été facilité, depuis la loi de modernisation de notre système de santé. Les données de ces autres bases sont mises à disposition directement et gratuitement, sous certaines conditions.

En tout état de cause, une clarification du cadre juridique du DP-Suivi sanitaire est une condition indispensable au développement de son utilisation. Considérée par le CNOP comme anonyme, cette base de données n'a fait l'objet d'aucune autorisation légale ni d'autorisation de la CNIL, ni d'information des pharmaciens ou des patients lors de l'ouverture de leur dossier pharmaceutique. Elle pourrait cependant comporter des données présentant des risques d'identification indirecte des patients et des professionnels de santé, qui nécessiteraient une vigilance accrue de la CNIL et du CNOP.

De plus, les pouvoirs publics n'ont pas défini les modalités d'articulation entre cette base de données anonymes et les autres bases médico-administratives (système national des données de santé et

⁶² Informations sur les médicaments (code identifiant de présentation (CIP), quantité et date de dispensation), sexe et âge des patients, département de dispensation, indicateurs d'activité des officines et référentiels externes (sur la population, sur des événements environnementaux comme les pics de pollution, etc.).

⁶³ Cette base est alimentée quotidiennement alors que les données de remboursement de l'assurance maladie ne sont accessibles qu'avec un décalage de 4,3 jours.

plateforme des données de santé, également appelée *health data hub*⁶⁴). Le Gouvernement s'est pourtant engagé, à travers la feuille de route du numérique en santé (avril 2019), dans une stratégie ambitieuse de développement de la e-santé.

C - Créer les conditions de la complémentarité avec le dossier médical partagé

La CNAM n'envisage qu'à horizon 2023 l'articulation entre le dossier pharmaceutique et le dossier médical partagé, alors que la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a prévu la création systématique d'un dossier médical partagé et d'un espace numérique de santé pour chaque patient, sauf opposition de ce dernier, respectivement au 1^{er} janvier 2021 et au 1^{er} janvier 2022. Cependant, créer rapidement les conditions de la complémentarité du dossier pharmaceutique et du dossier médical partagé apparaît comme une priorité, afin de développer les synergies, de prévenir les doublons d'informations et les coûts de développements informatiques parallèles et d'assurer la disponibilité rapide et l'intelligibilité des données pour les professionnels de santé comme pour les patients⁶⁵.

1 - Une nécessaire articulation des fonctions respectives du dossier pharmaceutique et du DMP

Le CNOP a adopté une approche volontariste, faisant du dossier pharmaceutique un instrument de coordination des soins, et a proposé des fonctionnalités potentiellement concurrentes de celles attendues à terme du dossier médical partagé. Ainsi, à la suite d'amendements, la loi du 24 juillet 2019 autorise les pharmaciens et médecins biologistes à consulter le dossier pharmaceutique, alors qu'ils ont vocation à enregistrer les résultats des analyses biologiques dans le DMP. La même loi prévoit l'inscription dans le dossier pharmaceutique des dispositifs médicaux implantables, information ayant vocation à être incluse à terme dans le DMP en vue de son partage entre professionnels de santé et de sa traçabilité jusqu'au patient.

⁶⁴ Créée par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

⁶⁵ Dans son insertion sur les services publics numériques en santé du rapport public annuel de 2018, la Cour recommandait d'assurer l'apport effectif du dossier médical partagé aux parcours de soins.

Par ailleurs, certaines complémentarités entre les deux outils sont trop peu exploitées. Ainsi, alors que la CNAM développe un module de rappel vaccinal dans le DMP, qui sera alimenté à titre volontaire par les professionnels de santé et les patients, les données du dossier pharmaceutique concernant les vaccins⁶⁶ pourraient être utilisées pour ce projet. La CNAM expérimente aussi la prescription électronique, qui fournira des données sur les prescriptions et les délivrances de médicaments, proches de celles du dossier pharmaceutique. La généralisation de la prescription électronique de médicaments est prévue pour 2020. L'intégration dans le dossier pharmaceutique des données des prescriptions électroniques procurerait aux pharmaciens et aux médecins des établissements de santé des informations utiles sur les prescriptions passées, en attendant que le dossier médical partagé les leur fournisse.

Une collaboration effective de la CNAM avec le CNOP, aujourd'hui inexistante, permettrait d'éviter les doublons de fonctionnalités, coûteux en matière de développements informatiques, mais aussi d'intelligibilité des informations pour les professionnels de santé comme pour les patients. Elle devrait garantir la poursuite du développement du dossier pharmaceutique, nécessaire dans l'attente de l'opérationnalité du dossier médical partagé. Le dossier pharmaceutique et le dossier médical partagé devraient être rapidement raccordés afin d'éviter aux professionnels de santé de consulter deux dossiers numériques distincts en vue d'obtenir l'ensemble des informations utiles à la coordination des soins.

2 - L'intégration des données du dossier pharmaceutique dans l'espace numérique de santé

La loi du 24 juillet 2019 prévoit l'ouverture aux patients de leurs données de santé par la création d'un espace numérique personnel de santé, ce qui pose la question des modalités d'accès des patients aux données de leur dossier pharmaceutique. Deux voies d'accès sont envisageables : soit directement via une application spécifique qui serait développée par le CNOP, soit indirectement au travers du DMP.

⁶⁶ Par décret du 24 février 2015 pris en application de l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, les informations relatives aux vaccins sont consultables pendant 21 ans pour permettre aux pharmaciens de contribuer au suivi vaccinal de la population.

L'espace numérique de santé

L'ouverture d'un espace numérique de santé à destination de chaque Français, d'ici janvier 2022, est un objectif inscrit dans la stratégie « Ma Santé 2022 », annoncée en septembre 2018 par le Président de la République.

L'article 45 de la loi du 24 juillet 2019 prévoit la création d'un espace numérique de santé personnel, ouvert au plus tard le 1^{er} janvier 2022. Cet espace donne accès aux données personnelles de santé, dans un cadre sécurisé, et plus précisément au dossier médical partagé, aux données de remboursement des dépenses de santé, ainsi qu'à des services numériques de santé comme une messagerie de santé sécurisée pour échanger avec les professionnels de santé.

La CNAM envisage de rendre accessibles les données du dossier pharmaceutique au travers du DMP, qu'elle conçoit comme le réceptacle de l'ensemble des données personnelles de santé, et qui sera lui-même accessible par l'espace numérique de santé. Pour sa part, la délégation du numérique en santé, nouvellement créée au sein du ministère de la santé, promeut une logique de magasin d'applications⁶⁷ donnant accès à l'ensemble des bases et applications développées. Dans cette optique, le DMP ne serait pas le réceptacle préalable de toutes les données. Si cette conception prévalait, le CNOP pourrait intégrer dans le magasin d'applications de l'espace numérique de santé une application permettant à chacun de consulter les données personnelles de son dossier pharmaceutique.

En tout état de de cause, les évolutions futures devraient garantir l'accès des patients aux données issues de leur dossier pharmaceutique dans leur espace numérique de santé, ainsi que l'intelligibilité de ces données, en évitant la présentation dans des applications distinctes de données concurrentes, comme l'historique des remboursements de l'assurance maladie contenu dans le DMP et les données de dispensation de médicaments contenues dans le dossier pharmaceutique. Il convient, de surcroît, de préserver les conditions de déploiement des projets de services au patient du CNOP, notamment en ce qui concerne la traçabilité des médicaments jusqu'au patient et la diffusion des alertes relatives aux lots de médicaments jusqu'au patient auquel ils ont été dispensés.

⁶⁷ Aussi appelé *store* applicatif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Outil professionnel initialement destiné aux pharmaciens d'officine, le dossier pharmaceutique est devenu, après un développement rapide et une extension progressive de ses usages sous l'impulsion du Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP), un outil de sécurisation de la dispensation du médicament et d'amélioration des échanges d'informations entre les acteurs de la distribution du médicament. Chacune de ses nouvelles fonctionnalités a répondu à des besoins qui n'étaient pas pleinement satisfaits par les pouvoirs publics, en matière notamment de coordination des soins et d'échanges d'information sécurisés, fiables et authentifiés.

Les pouvoirs publics ont récemment adopté une feuille de route du numérique en santé et décidé de créer automatiquement pour chaque personne un dossier médical partagé et un espace numérique de santé. Dans ce contexte de mutation rapide de l'e-santé, il convient de ne pas brider le développement du dossier pharmaceutique. Ainsi, plusieurs mesures doivent être prises, pour faciliter l'usage du dossier pharmaceutique et pour développer et conforter ses fonctionnalités les plus récentes.

Les synergies entre dossier médical partagé et dossier pharmaceutique doivent par ailleurs être systématiquement recherchées.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention des directions du ministère des solidarités et de la santé, de la Caisse nationale d'assurance maladie et du Conseil national de l'ordre des pharmaciens :

- 1. achever au plus tard en 2021 la mise en conformité du dossier pharmaceutique avec le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), en particulier la réalisation des études d'impact sur la vie privée ;*
- 2. conforter le dossier pharmaceutique en inscrivant toutes ses finalités dans le code de la santé publique ;*
- 3. faciliter la création et étendre l'utilisation des dossiers pharmaceutiques individuels en autorisant des créations automatiques sauf opposition du patient, en supprimant l'obligation d'utiliser la carte Vitale pour y accéder et en augmentant la durée de consultation des données ;*

4. *dans les établissements de santé, rendre obligatoires l'alimentation du dossier pharmaceutique pour les activités de rétrocession et le recours au dossier pharmaceutique pour les procédures de retrait et de rappel de lots ;*
 5. *à des fins de sécurisation de la chaîne du médicament, rendre obligatoire le recours aux fonctionnalités DP-Ruptures et DP-Rappels pour les grossistes-répartiteurs et améliorer les informations échangées en matière de rupture d'approvisionnement ;*
 6. *favoriser l'utilisation des données issues du dossier pharmaceutique en améliorant la qualité des données et en intégrant la base de données anonymes dans la plateforme des données de santé ;*
 7. *réaliser de manière prioritaire le raccordement du dossier pharmaceutique au dossier médical partagé et à l'espace numérique de santé.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	84
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie.....	85
Réponse de la présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens	86

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)
Présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le chapitre relatif au dossier pharmaceutique (DP), destiné à votre rapport annuel 2020, dresse le constat d'un outil pragmatique conçu initialement pour les pharmaciens d'officine mais dont l'évolution des fonctionnalités pourrait être exploitée par les pouvoirs publics.

Dans l'attente d'une meilleure articulation entre le DP et le dossier médical personnalisé (DMP), il paraît pertinent de faire converger les conditions de création, d'accès et d'alimentation du DMP et du DP afin d'en simplifier l'accès et la consultation par l'ensemble des professionnels de santé. Ainsi, je partage les constats qui ont conduit aux recommandations n° 2 et n° 3.

Votre recommandation n° 4 porte sur l'alimentation obligatoire du dossier pharmaceutique pour les activités de rétrocession et le recours au dossier pharmaceutique pour les procédures de retraits et de rappels de lots.

Les retours d'expérience (RETEX) des alertes Lactalis et Modilac, qui ont abouti au retrait d'aliments diététiques destinés à des fins médicales spéciales notamment les laits infantiles, ont montré que l'obligation du recours au portail DP-rappels pour la procédure de retrait et de rappel aux pharmacies à usage intérieur (PUI) était indispensable. Par ailleurs, ces retours d'expérience ont montré l'intérêt d'une contractualisation relative aux produits de consommation courante, distribués via les pharmacies d'officines, entre le conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP) et la DGCCRF. Nous proposons que le CNOP et la DGCCRF travaillent sur le périmètre des produits concernés.

Enfin nous partageons le constat ayant conduit aux recommandations n° 5 et n° 6⁶⁸, qui s'inscrivent dans l'esprit de feuille de route 2019-2022 « Lutter contre les pénuries et améliorer la disponibilité des médicaments en France » du 8 juillet 2019. Ces propositions seront examinées avec intérêt dans le cadre des groupes de travail mis en place pour la transparence de l'information. À titre complémentaire, nous souhaitons attirer votre attention sur la nécessité de connecter l'ensemble des laboratoires, qui détiennent les informations utiles pour répondre aux déclarations de ruptures de stock. En effet, actuellement seule la moitié des laboratoires exploitants renseigne le DP-Ruptures.

⁶⁸ Rendre obligatoire le recours aux fonctionnalités du DP-Ruptures et DP-Rappels pour les grossistes-répartiteurs et améliorer les informations échangées en matière de rupture d'approvisionnement ; Favoriser l'utilisation des données issues du dossier pharmaceutique en améliorant la qualité des données.

La transformation de notre système de santé ne pourra avoir lieu sans un développement massif et cohérent du numérique en santé en France. Le numérique est plus que jamais un moyen pour mieux coordonner les professionnels de santé, pour développer des innovations thérapeutiques et organisationnelles, pour repositionner le citoyen au cœur du système de santé. L'amélioration du dossier pharmaceutique selon les préconisations de votre rapport y contribuera fortement et fait partie intégrante de la feuille de route « Accélérer le virage numérique en santé » que j'ai présentée en mai dernier.

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

« La Cour recommande de faciliter la création et étendre l'utilisation des dossiers pharmaceutiques individuels en autorisant des créations automatiques sauf opposition du patient, en supprimant l'obligation d'utiliser la carte Vitale pour y accéder et en augmentant la durée de consultation des données ».

La Cnam partage la recommandation de la Cour visant à faire évoluer les conditions d'alimentation du DP car cela permettrait d'avoir connaissance de tous les médicaments achetés en pharmacie (y compris dans le cas d'une automédication ou lorsque le pharmacien réalise une feuille de soins papier quand le patient a oublié sa carte vitale). Cela suppose cependant un processus d'identification et d'authentification fiable du patient, à l'instar de ce qui est prévu pour le dossier médical partagé (DMP) quand la lecture de la carte Vitale n'est pas possible par la saisie de critères d'identité (INS, nom, prénom, date de naissance, code postale, ville, etc.) et une information des patients sur cette possibilité.

« La Cour recommande de réaliser de manière prioritaire le raccordement du dossier pharmaceutique au dossier médical partagé et à l'espace numérique de santé ».

La Cnam partage l'analyse de la Cour concernant la nécessité de raccorder le DP au DMP pour exploiter les complémentarités entre les deux outils et éviter toute concurrence entre eux. La Cour regrette que les travaux qui sont en cours en ce sens ne puissent aboutir avant 2023, mais il est important de rappeler la charge induite par des chantiers prioritaires, notamment la mise en place de la procédure de création automatique du DMP sauf opposition prévue à compter du 1^{er} juillet 2021 par l'article 50 de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Par ailleurs au sujet du carnet de vaccination, le rapport indique « alors que la CNAM développe un module de rappel vaccinal dans le DMP, qui sera alimenté à titre volontaire par les professionnels de santé et les patients, les données du dossier pharmaceutique concernant les vaccins pourraient être utilisées pour ce projet ». Il convient de préciser que les données relatives aux vaccins dans le dossier pharmaceutique concernent les vaccins délivrés en officines, sans indication sur leur réelle injection. Le module en cours de développement dans le DMP permettrait lui d'avoir l'information sur la date et l'identité du professionnel ayant vacciné le patient.

Enfin, au sujet de l'accessibilité aux patients des données du dossier pharmaceutique, la Cnam partage le souhait de garantir l'intelligibilité pour les patients en évitant la présentation dans des applications distinctes de données identiques. Il convient d'exploiter les complémentarités entre les deux outils et d'éviter toute concurrence entre eux. En ce sens, la Cnam ne voit pas d'utilité à prévoir un accès direct des patients au DP puisque cela permettrait d'accéder à des données déjà présentes dans le DMP, sauf s'il était démontré que les patients pourraient y trouver un service que le DMP ne propose pas auquel cas le DP aurait vocation à rejoindre le magasin d'applications.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES PHARMACIENS

Grâce notamment à la mobilisation de l'Ordre et de toute la profession, des avancées considérables ont été accomplies au cours des dix dernières années aussi bien quantitativement que qualitativement. Elles ont permis d'aboutir à une gamme étendue de services DP à destination de tous les professionnels de la chaîne du médicament en France, au bénéfice des patients.

Nous estimons que le rapport, qui résume les échanges que nous avons eus pendant six mois, permet d'en rendre compte de façon très documentée. À ce titre, nous rejoignons tout à fait les observations de la Cour sur les points-clés suivants :

- *Le recours au dossier pharmaceutique est particulièrement utile pour les patients qui consomment plusieurs médicaments ou qui sont atteints de maladies chroniques, et les personnes qui fréquentent plusieurs pharmacies, par exemple lors de déplacements ou d'achats de médicaments dans une pharmacie de garde. Il permet aussi de sécuriser la dispensation en cas d'oubli d'ordonnance.*

- *La diffusion du DP-Patient a été très rapide puisque 99,9 % des officines sont raccordées aujourd'hui, contre 23 % en décembre 2008. Au 31 octobre 2019, il y a 45,2 millions de dossiers pharmaceutiques, dont 38,5 millions de dossiers actifs.*
- *DP-Rappels est devenu le moyen de communication privilégié pour les retraits et rappels de lots de médicaments ou de produits de santé, avec une diffusion garantie vers 100 % des destinataires, et DP-Alertes permet aux autorités sanitaires de diffuser un message à caractère urgent sur tout ou partie du territoire national.*

Nous pensons, comme la Cour, que la montée en charge rapide du DP et l'extension de ses finalités s'expliquent notamment par le pilotage volontariste du CNOP et le développement d'un système informatique de qualité, reposant sur un budget progressivement équilibré. Dès la conception du dossier pharmaceutique, le CNOP a cherché à anticiper les différentes potentialités de l'outil et une vision stratégique de moyen terme des fonctionnalités et des usages possibles du DP a été élaborée. De plus, nous avons expérimenté chaque évolution majeure, pour évaluer sa faisabilité technique et son acceptabilité par les utilisateurs, et effectué un travail de conviction auprès des pharmaciens et des pouvoirs publics.

Enfin nous nous réjouissons qu'un audit informatique conduit par la Cour ait permis de constater que notre système prend en compte les meilleurs standards technologiques actuels et qu'elle ait constaté que le modèle économique du DP, qui repose sur la recherche de l'équilibre financier de chaque fonctionnalité, est équilibré ou excédentaire depuis 2016, en raison de l'augmentation continue des sources de financement et de la stabilisation des dépenses.

Nous souhaitons aussi revenir sur certaines observations de la Cour des comptes :

- *Sur le fait que la portée réelle de la procédure de recueil de consentement et son respect sont difficiles à documenter : nous ne cessons de rappeler les règles en tant que responsable de traitement et de mettre en place des mesures pour rendre toujours plus effectif l'exercice des droits des patients. Néanmoins, comme la Cour l'évoque dans sa recommandation n° 3 ci-après, une évolution du cadre nous apparaît souhaitable.*
- *Sur le manque d'études sur la valeur ajoutée en matière de santé et de dépenses d'assurance maladie des différentes fonctionnalités du DP et sur celle de la BDA à des fins d'études épidémiologiques, nous voulons insister sur le fait que trois études ont été menées par des équipes scientifiques indépendantes de plusieurs CHU et de l'EHESP et*

constituent à notre connaissance des premières pour des systèmes d'information de santé d'envergure nationale. Ces études, qui ont selon nous montré des premiers résultats très encourageants, seront prochainement suivies par d'autres appels à projets auprès de la communauté scientifique.

Sur le fait qu'une clarification du cadre juridique du DP Suivi sanitaire est une condition indispensable au développement de son utilisation et que cette base de données anonymes, mise en place par le CNOP, n'a fait l'objet d'aucune autorisation légale ni d'autorisation de la CNIL, ni d'information des pharmaciens ou des patients lors de l'ouverture de leur DP : il s'agit effectivement pour nous d'une base conçue pour suivre des volumes de médicaments dispensés, sans référence à des patients. En cela elle est très comparable à la base Medic'AM mise en libre accès par l'Assurance Maladie sur internet, à ceci près que les données de la BDA du CNOP sont disponibles dès J+1.

Dans ce contexte où le DP est devenu par bien des aspects un outil professionnel national sans réel équivalent, le CNOP a noté les sept recommandations de la Cour afin de maximiser son impact et souhaite y apporter la contribution suivante :

Recommandation n° 1 : achever au plus tard en 2021 la mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD) pour le dossier pharmaceutique, en particulier la réalisation des études d'impact sur la vie privée ;

Le CNOP a entrepris, avant même la mise en œuvre en France du règlement européen, les travaux de mise en conformité qui s'imposaient, sur l'ensemble de ses activités, dont le DP. Il assure à cet effet un suivi régulier de cette mise en conformité, au sein de son comité conformité et avec son DPO. Il s'agit d'un travail qui se veut nécessairement dynamique, itératif et permanent notamment du fait des évolutions fonctionnelles et techniques régulières. La mise en conformité avec le RGPD est une priorité pour le CNOP et les éléments socles de cette mise en conformité sont pour la plupart établis : audit externe, registre, procédure de traitement des demandes patient, inclusion de l'aspect RGPD dans toutes les nouvelles évolutions. L'étude d'impact sur la vie privée est en cours de réalisation par le DPO du CNOP et sa livraison prévue pour courant 2020.

Recommandation n° 2 : conforter le dossier pharmaceutique en inscrivant toutes ses finalités dans le code de la santé publique ;

Nous serions favorables à ce que la mise en œuvre des services DP-Rappels, DP-Alertes et DP-Ruptures vienne compléter de manière plus détaillée les missions de l'Ordre dans le Code de la Santé Publique, tout

en sachant que le Code de la Santé Publique dispose déjà dans son article L. 4231-1 que l'une des missions de l'Ordre est de « contribuer à promouvoir la santé publique et la qualité des soins, notamment la sécurité des actes professionnels ».

Recommandation n° 3 : faciliter la création et étendre l'utilisation des dossiers pharmaceutiques individuels en autorisant des créations automatiques sauf opposition du patient, en supprimant l'obligation d'utiliser la carte Vitale pour y accéder et en augmentant la durée de consultation des données ;

En termes de modalités d'exercice du droit au refus, la loi du 24 juillet 2019 ayant modifié substantiellement les conditions d'ouverture du DMP, nous serions favorables à un alignement des régimes de consentement du DP et du DMP afin d'apporter une meilleure lisibilité tant aux patients qu'aux professionnels de santé prenant en charge ces patients.

Le CNOP adhère au positionnement de la Cour sur le fait de faciliter l'accès et l'alimentation du DP en revenant sur l'exigence d'utilisation de la Carte Vitale. Des solutions ont déjà été développées en ce sens pour l'accès au DP en établissement de santé. Nous sommes aussi favorables à l'allongement de la durée de l'historique.

Recommandation n° 4 : dans les établissements de santé, rendre obligatoire l'alimentation du dossier pharmaceutique pour les activités de rétrocession et le recours au dossier pharmaceutique pour les procédures de retraits et de rappels de lots ;

Le CNOP adhère à cette proposition car l'activité de rétrocession est semblable à l'exercice officinal alors que le raccordement au DP est obligatoire pour les pharmaciens d'officine. Une telle obligation en établissement de santé permettrait d'accélérer l'intégration du DP en établissement et de mieux profiter ainsi aux patients.

Le CNOP adhère aussi à la diffusion des messages de rappels de lots directement sur les postes de travail des établissements de santé, pour améliorer encore la sécurisation de la chaîne.

Recommandation n° 5 : à des fins de sécurisation de la chaîne du médicament, rendre obligatoire le recours aux fonctionnalités DP-Ruptures et DP-Rappels pour les grossistes-répartiteurs et améliorer les informations échangées en matière de rupture d'approvisionnement ;

Le CNOP adhère à cette recommandation. Des travaux sont en cours pour fournir un raccordement aux grossistes-répartiteurs et des évolutions sont actuellement à l'étude quant à la possibilité d'inclure de nouveaux

critères dans le moteur de règles du DP-Ruptures pour qualifier au mieux les déclarations (entre autres, annuler une déclaration dès lors qu'un médicament équivalent a été fourni à la pharmacie).

Recommandation n° 6 : favoriser l'utilisation des données issues du dossier pharmaceutique en améliorant la qualité des données et en intégrant la base de données anonymes dans la plateforme des données de santé ;

Le CNOP tient à souligner comme l'a d'ailleurs relevé la Cour qu'en l'état actuel la base de données anonymes (BDA) permet de réaliser des études déjà particulièrement pertinentes du fait d'une caractéristique sans équivalent à cette échelle aujourd'hui : la disponibilité à J +1 des données. Les données actuellement contenues dans la BDA sont anonymes par nature et sont appelées à le rester. Concernant le possible chaînage des dispensations DP à venir, préalable à une possible intégration dans le « health data hub », nous sommes en attente de textes d'application avant de pouvoir nous positionner et des travaux seront à mener afin d'évaluer les impacts juridiques, techniques et économiques de cette évolution.

Recommandation n° 7 : réaliser de manière prioritaire le raccordement du dossier pharmaceutique au dossier médical partagé (DMP) et à l'espace numérique de santé (ENS).

Le CNOP adhère à cette recommandation générale et souhaite rappeler que l'engagement de toute une profession autour des services DP, au service des patients et de la sécurisation de leur prise en charge, a permis d'apporter une valeur ajoutée « métier » et un niveau d'usage inégalé qui constituent désormais un acquis pour le système de santé français. Dans ces conditions, l'intégration du DP au DMP passe nécessairement par la coexistence des deux outils du fait de leur complémentarité.

L'Ordre a entrepris des travaux visant à développer un accès direct des patients à leur DP, ce qui leur permettrait de gérer directement l'édition du contenu et des traces d'intervention, la suppression de leur DP et l'entrée ou la sortie de la liste d'opposition. Dans ce contexte, nous nous réjouissons de l'arrivée annoncée de l'ENS qui donnera un cadre aux patients qui le souhaitent pour interconnecter entre elles les différentes applications de santé qui les concernent, dont le DP.

Les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics

- Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants
- La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser
- Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter

1

Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants

PRÉSENTATION

Créé le 19 décembre 2008 par la fusion de l'ANPE et des Assedic sous la forme d'un établissement public administratif, Pôle emploi est un des plus grands opérateurs de l'État. Son financement est assuré à un tiers par l'État et aux deux tiers par l'Unédic. Ses missions, définies par l'article L. 5312-1 du code du travail, consistent à verser les allocations chômage aux demandeurs d'emploi et à les accompagner vers le retour à l'emploi, ainsi qu'à aider les entreprises dans leurs projets de recrutement.

Pôle emploi, confronté à une forte hausse du chômage depuis la crise économique de 2008, a fait de la transformation numérique l'un de ses principaux leviers d'adaptation à cette gestion de masse et de mise en œuvre de ses orientations stratégiques : différencier et personnaliser les services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, augmenter les moyens en faveur des publics en ayant le plus besoin, créer les conditions de l'autonomie des publics les moins en difficulté. En 2018, le budget consacré aux dépenses informatiques et numériques était de 455 M€ et la direction des systèmes d'information (DSI) comptait 1 551 personnes en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁶⁹.

Il ressort des investigations menées par la Cour sur la période 2012-2019, que la transformation numérique amorcée par Pôle emploi en 2015 a modifié de manière profonde la nature et les modalités du service rendu par l'opérateur et constitue désormais l'un de ses principaux axes stratégiques (I). Si la transformation des métiers et de l'organisation a pu être engagée sur une période courte, l'opérateur doit aujourd'hui faire face à des fragilités techniques importantes (II).

⁶⁹ La même année, les dépenses totales de Pôle emploi (hors allocations versées aux demandeurs d'emploi) s'élevaient à 5,5 Md€ et l'opérateur comptait 48 221 ETPT.

I - Le développement de l'offre de services numériques : un axe stratégique majeur, des points de vigilance

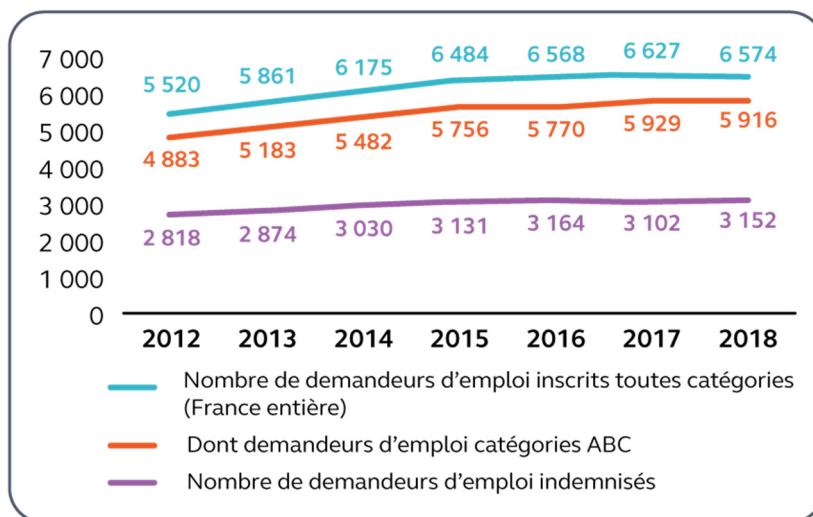
A - Une nouvelle conception des services rendus aux différents publics

1 - Un levier majeur de la stratégie de Pôle emploi

a) Une adaptation nécessaire au traitement de masse

Le développement des services numériques constitue une des réponses à la gestion d'un public de masse adoptée par la plupart des autres grands services publics français et européens.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (en milliers) de 2012 à 2018

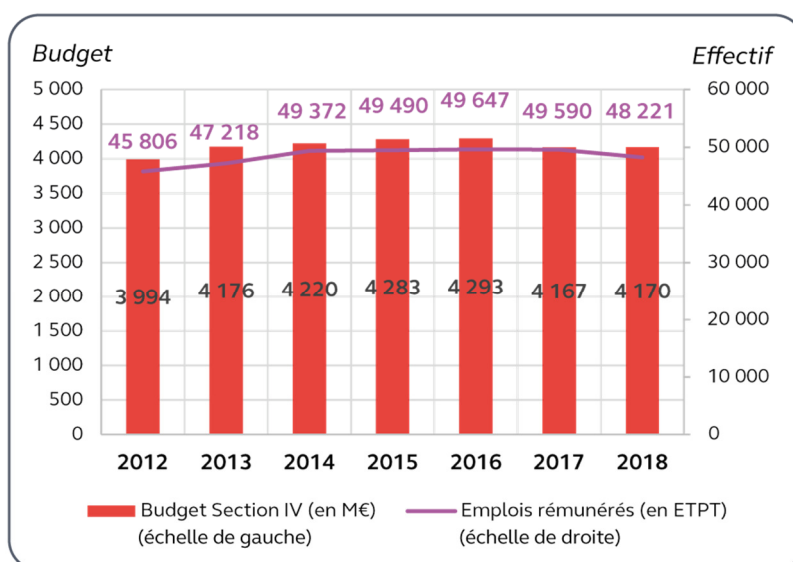


Source : données Pôle emploi

Le volume des personnes accompagnées est un enjeu d'autant plus important que le nombre de chômeurs a fortement augmenté entre 2012 et 2018 : le nombre de demandeurs d'emploi (catégories A, B, C⁷⁰) est passé de 4,9 millions à 5,9 millions (+ 21,1 %) et le nombre de personnes indemnisées de 2,8 millions à 3,2 millions (+ 11,8 %).

L'accroissement des effectifs de Pôle emploi a été de 5,3 % de 2012 à 2018 mais cette hausse⁷¹, dont peu d'opérateurs publics ont bénéficié, est très inférieure à celle du public pris en charge sur la période.

Graphique n° 2 : évolution du budget de fonctionnement⁷² et de l'effectif de Pôle emploi de 2012 à 2018



Source : données Pôle emploi

Le développement des services numériques répond non seulement à la nécessité d'accompagner l'augmentation de l'activité mais il doit aussi tenir compte de la complexité des missions de l'opérateur. Celui-ci, outre l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les règles comportent un haut niveau de technicité, est en effet chargé d'accompagner dans leur

⁷⁰ Les demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C sont ceux qui sont tenus d'effectuer des actes de recherche d'emploi, qu'ils exercent (catégories B et C) ou non (catégorie A) une activité.

⁷¹ En juin 2019, le Premier ministre a annoncé une nouvelle hausse de 1 000 postes temporaires dès 2020.

⁷² Hors dépenses d'intervention.

recherche des personnes placées dans des situations très diverses. Cette offre s'adresse en premier lieu aux demandeurs d'emploi, mais aussi aux personnes à la recherche d'emploi. Elle vise par ailleurs, au-delà des seules entreprises, les employeurs dans leur grande diversité.

b) Une transformation numérique cohérente avec la stratégie de Pôle emploi

La transformation numérique est l'une des orientations majeures des dernières conventions tripartites conclues entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui définissent pour une période pluriannuelle les axes stratégiques que doit développer l'opérateur.

Amorcée dans la convention tripartite 2012-2014 et confortée dans la convention tripartite 2015-2018, qui en fait le principal levier de mise en œuvre des objectifs stratégiques et de la transformation tant interne qu'externe de l'opérateur, cette orientation est également au cœur des dispositions de la nouvelle convention tripartite 2019-2022.

La transformation numérique s'inscrit ainsi dans la stratégie de Pôle emploi visant à moduler l'intensité de l'accompagnement en fonction des besoins des bénéficiaires. Cette modulation s'est traduite par la mise en place de trois modalités d'accompagnement : suivi, guidé, renforcé⁷³. La transformation numérique doit également contribuer au renforcement des moyens d'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, et rendre autonomes les demandeurs d'emploi en capacité de l'être.

La démarche que Pôle emploi souhaite promouvoir a comme contrepartie un déport de charge de certaines actions que l'opérateur assurait précédemment. Celles-ci sont, en totalité ou en partie, transférées aux personnes accompagnées.

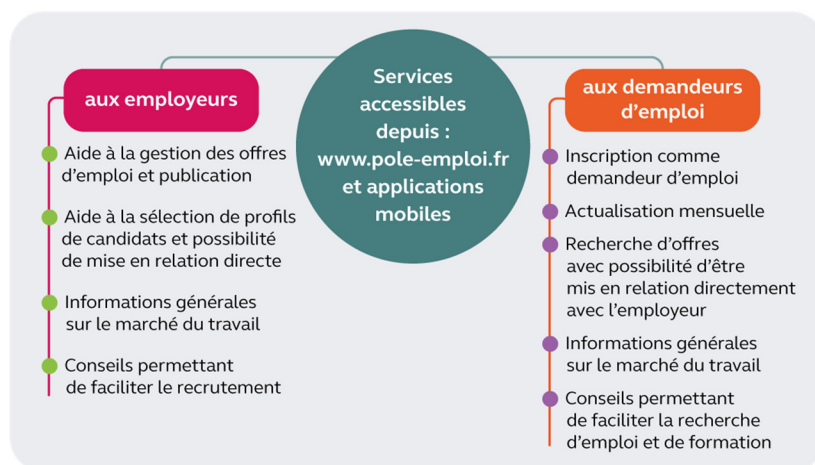
Ainsi, par la dématérialisation complète de la procédure d'inscription, une partie des actions auparavant assurées par Pôle emploi est désormais à la charge de l'ensemble des demandeurs d'emploi (numérisation et téléchargement des documents d'inscription). En outre, pour les demandeurs d'emploi qui sont en « suivi », l'action de Pôle emploi en matière d'accompagnement se réduit pour l'essentiel à répondre à leurs éventuelles questions.

⁷³ Les demandeurs d'emploi qui entrent dans le champ de l'accompagnement sont placés dans trois catégories : les plus autonomes (33 % environ) sont en « suivi » ; les personnes dans une situation intermédiaire (48 %) sont en accompagnement « guidé » ; les plus en difficulté (16 %) sont en accompagnement « renforcé ».

L'objectif affiché est que les gains de productivité obtenus permettent de recentrer les services au public concerné sur des activités à plus haute valeur ajoutée et des conseils davantage personnalisés.

2 - Des innovations dans les services d'aide à la recherche d'emploi et au recrutement

Schéma n° 1 : principaux services numériques proposés par Pôle emploi



Source : Cour des comptes

a) Les services d'aide à la recherche d'emploi

Si les services d'inscription, d'actualisation et de prise en charge financière des demandeurs d'emploi sont très proches de prestations développées par d'autres services publics, la mise à disposition d'une offre numérique variée destinée à faciliter les différentes dimensions de la recherche d'un emploi (offres d'emploi, outils de diagnostic, informations sur le marché du travail, offres de formation, aide à la démarche de recherche d'emploi, etc.) constitue une spécificité de l'opérateur.

Au-delà des importants services de base accessibles depuis l'espace personnel du demandeur d'emploi, Pôle emploi a développé l'« emploi store » (www.emploi-store.fr). Cette plateforme propose un nombre conséquent d'applications conçues par Pôle emploi (63) et par d'autres acteurs (248), et elle joue un rôle important dans la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de développement des services numériques. Certains des services qu'elle héberge sont aujourd'hui reconnus pour leur

intérêt en termes de réponse à des besoins fondamentaux des demandeurs d'emploi. Des applications telles que « La bonne boîte » et « La bonne formation » offrent, de manière simple, des informations utiles sur des sujets clés de la recherche d'emploi (cibler une entreprise pour une candidature spontanée ou une formation adaptée au besoin du demandeur d'emploi).

b) Les services d'aide au recrutement

L'offre mise à disposition des employeurs est moins variée que celle au profit des demandeurs d'emploi, mais elle cible des besoins clés : rechercher des profils et prendre contact avec des candidats.

Contrairement aux demandeurs d'emploi, contraints de recourir aux services de Pôle emploi notamment pour l'inscription et l'actualisation mensuelle, les entreprises n'ont aucune obligation de faire appel à ses services. Pôle emploi est ainsi concurrencé sur cette mission par d'autres prestataires de service en ligne spécialisés dans le recrutement (les « *Job boards* »).

Selon une étude de Médiamétrie⁷⁴, pole-emploi.fr serait aujourd'hui le premier site en termes d'audience sur les questions « emploi, carrière », devant Indeed et Regionsjob. Les principaux services offerts sont le dépôt d'offres, la recherche de candidats et la mise en relation, le dépôt de *curriculum vitae*, la recherche d'offres d'emploi et la possibilité de postuler ainsi que des informations générales sur l'offre (salaires, conditions de travail, etc.). Une partie de ces services est souvent payante comme la mise en relation avec un candidat.

Au regard de cette concurrence, Pôle emploi met l'accent sur le fait que son offre numérique destinée aux entreprises peut être complétée d'un accompagnement personnalisé par un conseiller, pour des services qui sont entièrement gratuits quelle que soit la taille de l'entreprise.

3 - Une modification de la valeur ajoutée des services proposés par l'opérateur

En sa qualité d'opérateur de service public, Pôle emploi met aujourd'hui l'accent sur le développement de nouveaux modes de production de services et fait de l'offre numérique un laboratoire d'innovation. L'opérateur souligne sa collaboration avec les start-up, qui

⁷⁴ Enquête Médiamétrie, mars 2019 : Pôle emploi (10,7 million), Indeed (6,5 million), Regionsjob (2,4 millions), Juritravail (2,1 millions), Leboncoin (1,7 millions).

sont à l'origine d'une part importante des services proposés sur l'« emploi store » par le biais d'une démarche de référencement. L'opérateur a également développé en son sein de nouvelles modalités de conception de projets, portées par ses propres salariés selon un mode de production inspiré des start-up : l'intrapreneuriat⁷⁵.

Pôle emploi participe en outre activement aux échanges sous forme d'interfaces de programmation d'application⁷⁶ dans le cadre d'un partenariat étroit avec la mission Etalab⁷⁷ de la direction interministérielle du numérique (DINUM).

Par ses services numériques, Pôle emploi fait de l'amélioration de la transparence du marché du travail une de ses priorités d'action. Il a ainsi la capacité à agréger les offres d'emploi issues de sa propre base et de celles de 126 partenaires⁷⁸. Sa fonction de coordination lui procure ainsi un effet de levier sur la visibilité des offres d'emploi. Au total 7,4 millions d'offres ont été publiées par l'opérateur en 2018.

Enfin, par l'essor du numérique, Pôle emploi souhaite promouvoir l'approche par les compétences. Cette approche constitue une évolution culturelle dans la vision des aptitudes nécessaires au recrutement tant pour les employeurs que les demandeurs d'emploi eux-mêmes. Elle s'attache à identifier les savoir-faire que le demandeur d'emploi a pu acquérir dans les différentes étapes de son parcours professionnel, afin d'élargir le champ des emplois que celui-ci pourrait occuper, au-delà de la stricte référence à ses précédentes fonctions ou secteurs d'activité. Des applications comme « Mon potentiel professionnel »⁷⁹ participent à l'atteinte de cet objectif.

⁷⁵ L'intrapreneuriat permet aux salariés d'une entreprise de mener un projet innovant en leur sein et de disposer d'une autonomie dans cette perspective tout en gardant leur statut. Dix projets ont été développés dans ce cadre dont « La bonne boîte » et « La bonne formation ».

⁷⁶ Les API ou « interfaces de programmation d'application », permettent la mise à disposition, de manière fonctionnelle, de différentes données relatives au secteur de l'emploi et de la formation. En mai 2019, 34 API étaient utilisées par 169 organismes, permettant notamment d'accéder aux offres d'emploi disponibles sur pole-emploi.fr.

⁷⁷ Etalab coordonne les actions des administrations de l'État et leur apporte son appui pour faciliter la diffusion et la réutilisation de leurs informations publiques.

⁷⁸ Il s'agit par exemple de l'association pour l'emploi des cadres, d'organismes de placement, de groupements d'employeurs ou de sociétés de presse.

⁷⁹ « Mon potentiel professionnel » est une aide au diagnostic de la situation professionnelle des demandeurs d'emploi, qui identifie les compétences associées à son parcours antérieur, les compétences à valoriser dans le cadre de son projet professionnel et éventuellement les compétences manquantes. Il identifie sur cette base des formations et des offres d'emploi qui lui correspondent.

4 - Un positionnement et une image modifiés sous l'effet du numérique

De manière plus globale, la stratégie numérique de Pôle emploi vise, au cœur de sa mission, à donner aux personnes qui en ont les moyens les outils leur permettant de définir et de mettre en œuvre elles-mêmes les démarches adaptées pour retrouver un emploi ou recruter. Pour une partie significative des demandeurs d'emploi, l'obligation de moyens de l'opérateur reposerait désormais moins sur le retour à l'emploi lui-même que sur les outils qu'il aura mis à leur disposition.

Quatre des quatorze indicateurs de la convention tripartite sont consacrés à la mesure de la satisfaction des bénéficiaires, dont un spécifique aux services numériques⁸⁰. L'accent mis sur les indicateurs de satisfaction dans la démarche de performance de Pôle emploi inscrite dans la convention tripartite illustre cette évolution.

Pôle emploi pousse plus loin que d'autres services publics la logique de satisfaction de l'utilisateur et place la question du numérique au centre de cet enjeu. Mieux prendre en compte l'avis du public, objectif non contestable, constitue certainement un levier d'amélioration du service rendu par l'opérateur. Cette dimension ne peut cependant pas résumer à elle seule l'efficacité et la qualité de son intervention.

Pôle emploi utilise, en outre, sa transformation numérique comme levier d'évolution de son image et entend capitaliser la notoriété acquise dans ce domaine tant en externe, avec une forte présence sur les réseaux sociaux, que dans une démarche de communication interne vis-à-vis de ses propres salariés. En effet, après avoir longtemps été en retard sur le plan de l'offre numérique, Pôle emploi est aujourd'hui régulièrement cité comme une référence dans ce domaine au plan national comme européen⁸¹.

⁸⁰ Il s'agit du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient, du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations, du taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi et enfin du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs sur les services numériques. En 2018, le taux de satisfaction des utilisateurs sur les services numériques mesuré par l'institut de sondage auquel recourt Pôle emploi était de 90 %, en hausse de 17,3 points depuis 2014, chiffre supérieur aux autres taux de satisfaction de l'opérateur qui avoisinent 70 %.

⁸¹ Étude cabinet Gartner : comparaison de la maturité des services numériques offerts par sept services publics européens portant sur l'activité de l'année 2017.

B - Des points de vigilance

1 - La prise en compte de la fracture numérique

La question de la fracture numérique concerne aujourd'hui la plupart des services publics. Elle revêt une sensibilité particulière pour Pôle emploi, car le risque existe que les demandeurs d'emploi les plus fragiles⁸² ne fassent pas valoir leurs droits. Certaines catégories de la population (seniors, personnes peu qualifiées, habitants des territoires ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville) sont plus exposées que d'autres.

L'opérateur déploie des efforts importants pour prendre en charge ces publics peu familiers du numérique. Il a notamment recours à 3 200 volontaires du service civique placés dans les espaces d'accueil des agences afin d'informer et d'aider les demandeurs d'emploi dans l'utilisation des équipements numériques qui sont mis à disposition.

Les modalités de détection en amont des personnes en difficulté face au numérique gagneraient cependant à être renforcées. Le cadre actuel repose très largement sur l'auto-évaluation des personnes concernées, qui ne sont pas toujours en mesure de faire elles-mêmes un diagnostic éclairé et peuvent parfois être dans une posture de déni. La question de l'aptitude à l'usage des services en ligne est abordée de manière succincte dans le processus d'inscription en ligne. Le sujet doit par ailleurs être évoqué dans le cadre du premier entretien avec le conseiller. Or, cela n'est pas fait systématiquement, les pratiques étant en outre très variables d'un conseiller à l'autre.

Le renforcement de la phase de diagnostic prévue dans le cadre de la nouvelle convention tripartite (2019-2022) devrait permettre de renforcer la détection des personnes en difficulté dans l'usage du numérique⁸³.

En outre, au-delà de cette question, l'approche que développe aujourd'hui l'opérateur comporte le risque de confondre autonomie dans l'usage du numérique et autonomie dans la recherche d'emploi. Or, beaucoup de personnes autonomes du point de vue numérique ne sont pas capables de définir elles-mêmes ce dont elles ont besoin pour leur parcours.

⁸² Pôle emploi estime ainsi que 13 % des demandeurs d'emploi sont « peu familiers avec le web » et qualifie 5 % d'entre eux de « non web ».

⁸³ Mis en œuvre progressivement à compter de 2020, le « pack de démarrage » prévoit que tout demandeur d'emploi nouvellement inscrit se verra proposer jusqu'à deux demi-journées consacrées à l'analyse de sa situation et de ses compétences.

2 - Le bilan décevant de l'« emploi store »

Si le niveau d'utilisation des services digitaux de base (actualisation, dépôt d'offres, recherche d'offres et de profils de candidat, etc.) est élevé, avec 45 millions de visiteurs par mois pour pole-emploi.fr, il n'existe pas de mesure complète de l'usage des services d'aide à la recherche d'emploi, qui constituent pourtant le volet le plus innovant de la démarche de l'opérateur. Ceux-ci sont accessibles via l'« emploi store » ou directement pour certains. Les seules données d'utilisation de l'ensemble de ces applications communiquées à la Cour portent sur l'« emploi store ».

Conçu à la fin 2014 comme la porte d'entrée privilégiée pour accéder aux services d'aide à la recherche d'emploi, l'« emploi store » reste aujourd'hui encore relativement peu utilisé. Pendant le mois de mai 2019, le nombre de visites ayant réellement donné lieu à l'utilisation autonome d'une application n'a été que de 206 630. Cette audience est à mettre en regard du public potentiellement concerné. Le nombre de demandeurs d'emploi était de 6,6 millions en 2018, auxquels s'ajoutent les personnes à la recherche d'emploi qui ont également accès à ces services numériques.

L'utilisation de cette plateforme se concentre sur un nombre très réduit d'applications. Les cinq services les plus utilisés⁸⁴ représentent à eux seuls 75 % des visites, ce qui signifie que les 306 services restants ne bénéficient que d'une audience marginale, voire nulle.

Le foisonnement de l'offre pose non seulement la question de l'utilité de nombreuses applications, mais constitue en outre une source de complexité. Les personnes impliquées dans une recherche d'emploi ont, de fait, peu de moyens de se repérer avec simplicité dans le « maquis » des applications. L'abondance actuelle des services en ligne, plutôt que de contribuer à personnaliser le parcours, peut, bien au contraire, représenter un frein dans la démarche de recherche d'emploi autonome que souhaite pourtant promouvoir l'opérateur. La capacité à se repérer demeure en effet un préalable indispensable à toute démarche de cet ordre.

La mise en place d'un véritable pilotage de l'offre de services d'aide à la recherche d'emploi paraît aujourd'hui indispensable. Il importe en effet de recentrer l'offre numérique sur les services les plus utiles à la recherche d'emploi. Cela suppose de disposer d'éléments d'appréciation quantitatifs et qualitatifs sur l'usage que font les demandeurs d'emplois des applications

⁸⁴ Il s'agit dans l'ordre de : « La bonne boîte », « CVDesignR », « Information sur le marché du travail », « La bonne formation », « Recherche d'offres ».

qui leur sont proposées. Pôle emploi ne dispose aujourd'hui ni de ce type d'informations ni de méthodologie d'évaluation adaptée.

Or, une offre simplifiée verrait sa diffusion facilitée auprès des publics, l'accent étant mis sur les services à plus forte valeur ajoutée. Cette simplification faciliterait également l'appropriation par les conseillers, qui restent les premiers relais d'information et pour lesquels le foisonnement actuel est également une source de difficulté.

II - Une transformation de l'organisation, des fragilités techniques

A - Des gains réels mais encore insuffisants au regard des objectifs stratégiques

La transformation de l'opérateur sous l'effet du développement numérique a des répercussions importantes sur le public qu'il accompagne. Elle a également conduit à des transformations internes notables, puisque tant l'organisation et le contenu des métiers que la conduite des projets informatiques et numériques ont évolué de manière significative au cours de la période récente.

1 - Les trois principales sources de gains de productivité

La transformation numérique au sein de l'opérateur a été source de gains de productivité permettant de renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

Mise en place en 2016, la dématérialisation complète de la procédure d'inscription⁸⁵ en constitue la première source. Précédemment, l'inscription était réalisée lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic, au cours duquel le demandeur d'emploi apportait toutes les pièces nécessaires à la constitution de son dossier, celles-ci étant traitées ensuite. Désormais, avant le premier entretien, chaque demandeur d'emploi doit s'inscrire par voie électronique sur le site de Pôle emploi qui permet le téléchargement de tous les documents nécessaires.

⁸⁵ La modification de la procédure d'inscription a été rendue possible par le décret n° 2015-1264 du 9 octobre 2015 et par l'arrêté du 14 octobre 2015.

Une autre évolution importante, en partie liée à la transformation numérique, est la modification des horaires d'ouverture au public des agences. Jusqu'en 2015⁸⁶, l'accueil « sur flux » en agence était ouvert toute la journée aux demandeurs d'emploi. Depuis cette date, Pôle emploi a restreint l'accueil des agences à la matinée : les après-midi sont désormais consacrés aux rendez-vous planifiés avec les demandeurs d'emploi et aux ateliers d'aide à la recherche d'emploi. En contrepartie, les demandeurs d'emploi disposent de l'adresse électronique de leur conseiller avec lequel ils peuvent correspondre par courriel.

La troisième source de gains de productivité réside dans l'automatisation d'une partie de la gestion des allocations. Le processus de calcul des droits a connu plusieurs évolutions liées à la généralisation de l'inscription en ligne, qui permet un traitement automatique des demandes d'allocation. En 2018, 54,7 % des demandes d'allocation correspondant à une première inscription ont été liquidées automatiquement ainsi que 42,6 % de l'ensemble des demandes d'allocation, incluant les situations de reprise d'activité en général plus complexes à traiter.

Ces différents progrès ont permis non seulement de réaliser des gains de productivité mais aussi de contribuer à améliorer la qualité de service. La dématérialisation de l'inscription permet de centrer le premier entretien sur les questions relatives au parcours professionnel du demandeur d'emploi, les questions administratives et financières ayant notamment trait à l'indemnisation étant désormais traitées en amont. L'évolution des modalités d'accueil en agence permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier sur rendez-vous de réponses personnalisées que leur conseiller a eu l'occasion de préparer à l'avance. Enfin, l'automatisation de la gestion des demandes d'allocation a contribué à réduire leur délai de traitement. Le délai moyen de traitement des demandes a régulièrement baissé, passant de 18,7 jours en janvier 2015 à 6,6 jours en décembre 2018.

2 - Des gains de productivité principalement mesurés sur l'activité de gestion des droits

Les données les plus précises dont dispose Pôle emploi en matière de gains de productivité liés au développement du numérique concernent l'activité de gestion des droits. Celle-ci concentre une part essentielle des gains obtenus grâce à la généralisation de l'inscription en ligne ainsi qu'à la dématérialisation et à l'automatisation du traitement des demandes d'allocation. Ces gains ont permis de redéployer une partie des conseillers spécialisés dans la gestion des allocations vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises.

⁸⁶ La décision a été prise lors de la séance du conseil d'administration du 20 mai 2015.

Il ressort de l'analyse des données issues de la comptabilité analytique en coûts complets que le coût de l'indemnisation a baissé globalement de 4,7 % entre 2016 et 2018 grâce à l'automatisation du traitement des demandes d'allocation, avec notamment une baisse de 5,4 % de la masse salariale des agents mobilisés sur les activités d'indemnisation.

La comptabilité analytique met en lumière, au cours de la période 2014-2018, que l'opérateur a enregistré une baisse de 1 157 ETPT (-12,6 %) sur l'activité d'indemnisation et une hausse de 1 750 ETPT (+ 9,6 %), sur l'activité « suivi et accompagnement ».

Pôle emploi indique que ces évolutions ont permis d'accroître le nombre global d'entretiens destinés aux demandeurs d'emploi. Selon Pôle emploi, ils sont passés de 11,7 millions en 2015 à 13,7 millions en 2018 (pour 5,4 millions de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'au moins un entretien professionnel), soit une hausse de 17,2 %. Ce chiffre prend en compte les entretiens physiques et téléphoniques ainsi que certains échanges par courriel. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C n'a augmenté que de 2,8 %.

Au-delà de ce constat global, Pôle emploi n'est pas en capacité de mesurer précisément les moyens d'accompagnement redéployés au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté alors qu'il s'agit pourtant d'une des priorités de sa stratégie digitale. En dépit des redéploiements, des écarts importants demeurent sur le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un conseiller dans le cadre d'un accompagnement renforcé. La taille moyenne des portefeuilles est très hétérogène, allant par exemple de 48 demandeurs d'emploi par conseiller à l'agence de Pertuis (Vaucluse) à 218 à La Madeleine (Nord)⁸⁷.

3 - De nouvelles sources d'optimisation en perspective

La transformation numérique est appelée à se poursuivre et elle devrait offrir de nouveaux gains de productivité. Deux évolutions importantes peuvent déjà être identifiées : la poursuite du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) devrait permettre d'augmenter la part de traitement automatique des demandes d'allocation ; par ailleurs, les perspectives offertes par le développement de l'intelligence artificielle peuvent également constituer une source importante de gains sur le plan

⁸⁷ Données publiques de Pôle emploi.

quantitatif, mais aussi qualitatif⁸⁸. Un des enjeux en la matière porte notamment sur le traitement des courriers électroniques des demandeurs d'emploi, leur volume n'ayant cessé de croître sous l'effet de la transformation numérique (de 5,1 millions de courriels traités en 2015 à 33,8 millions en 2018). Pôle emploi va expérimenter cette technologie pour mettre en place des réponses automatiques. L'opérateur souhaite en outre utiliser l'intelligence artificielle pour aider les conseillers à gérer leur portefeuille de demandeurs d'emploi.

Le développement numérique offre également l'occasion d'optimiser l'organisation territoriale de Pôle emploi. Le numérique rend possible de nouvelles formes d'organisation, comme la mutualisation des activités entre agences, les différents canaux de communication avec les bénéficiaires et le télétravail des conseillers. Dans un contexte de réaffirmation des besoins de proximité des services publics, les possibilités offertes par le numérique invitent à réfléchir à une évolution de l'organisation territoriale de Pôle emploi. La permanence de conseillers de Pôle emploi au sein des maisons France services⁸⁹, comme l'élargissement des mutualisations d'activité entre agences, pourraient être explorés dans ce cadre.

4 - Une absence de mesure des gains sur l'amélioration de la qualité de service.

Si les gains de productivité commencent à être suivis, en particulier s'agissant des missions d'indemnisation de l'opérateur, la réflexion sur l'apport réel des services numériques à l'amélioration de la qualité de service envers les demandeurs d'emploi et les entreprises est encore inachevée.

Il serait utile, par exemple, de mieux mesurer l'usage des services numériques par les demandeurs d'emploi et les employeurs ainsi que l'apport de ces services sur l'activité des conseillers : contribution au pilotage, aide au diagnostic, connaissance des secteurs d'activité, appui à la prescription et à l'identification de formations, utilisation des bases de données réglementaires concernant l'indemnisation, etc.

⁸⁸ L'opérateur a d'ailleurs été retenu pour un projet fondé sur cette technologie (Intelligence emploi), dans le cadre du premier appel à projets du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

⁸⁹ Le nouveau nom des Maisons de services au public (MSAP).

B - Une évolution des métiers indissociable de la transformation numérique

1 - Une montée en compétence de l'ensemble des métiers en agence

Les services numériques accompagnent et entraînent la montée en compétence des principaux métiers en agence que sont le conseil en gestion des droits et le conseil en emploi.

Le traitement automatisé des demandes d'allocation conduit à ce que les conseillers en gestion des droits concentrent leur activité sur le traitement des situations les plus complexes et sur les conseils à apporter aux demandeurs d'emploi en matière d'indemnisation.

Les nouveaux outils développés pour les conseillers emploi entraînent de nouveaux besoins d'amélioration du service rendu et de personnalisation de la relation aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Les conseillers emploi doivent en outre veiller à ce que les demandeurs d'emploi et les employeurs utilisent au mieux des outils numériques mis à leur disposition. La fonction d'« ambassadeur de l'offre numérique » devient ainsi une composante essentielle du métier de conseiller emploi.

2 - Une spécialisation des métiers de conseil cohérente avec la professionnalisation et la personnalisation du service rendu

Lors de la fusion entre l'ANPE et les Assedic en 2009, Pôle emploi mettait en avant la volonté de développer la polyvalence de ses conseillers. Cette polyvalence s'est traduite par la mise en place d'agents ayant à la fois une compétence de gestion des droits et de placement.

Le développement du numérique et les enjeux de professionnalisation et de personnalisation du service rendu qu'il sous-tend ont conduit à revenir à une spécialisation des métiers de conseil. Le référentiel des métiers de Pôle emploi retient désormais deux filières de spécialisation : conseiller gestion des droits et conseiller emploi. Le métier de conseiller emploi se décline en trois dominantes : placement, entreprise et contrôle de la recherche d'emploi.

La transformation numérique pousse ainsi à de profondes modifications du contenu des métiers et de l'environnement de travail en agence. Pôle emploi a accompagné ces changements par la mise en place d'une organisation spécifique et par un important effort de formation, des salariés comme de l'encadrement. Les derniers résultats du baromètre social 2018 révèlent cependant une difficulté des salariés à suivre le rythme soutenu des transformations⁹⁰, pourtant appelées à se poursuivre.

C - Une conduite des projets à conforter et des risques majeurs concernant des applications sensibles

1 - Une redéfinition du pilotage des projets encore inaboutie

La transformation numérique majeure amorcée par Pôle emploi en 2015 a conduit à une profonde réorganisation de sa fonction informatique. La direction des systèmes d'information, dotée de nouvelles orientations stratégiques⁹¹, a été restructurée et une direction spécialisée dans le pilotage des projets digitaux a été créée⁹².

Outre l'évolution de l'organisation, Pôle emploi a également fait le choix d'une nouvelle méthode de conduite de projets : l'agilité. Les méthodes agiles se caractérisent par leur capacité à procéder à des ajustements réguliers pour répondre au plus près des besoins des utilisateurs⁹³. Cette méthode, relativement peu répandue dans le champ public et qui rompt avec les modes traditionnels de pilotage informatique jusque-là suivis par l'opérateur, n'a pas fait l'objet d'un retour d'expérience permettant de mesurer les gains de performance ainsi que les éventuelles difficultés qu'elle occasionne. Par ailleurs, la maîtrise des budgets des projets nécessiterait que ceux-ci soient calculés en coûts complets, ce que Pôle emploi n'est pas en capacité de faire aujourd'hui.

⁹⁰ En 2018, le rythme de transformation semble trop rapide à 68 % des salariés de Pôle emploi (contre 59 % en 2017).

⁹¹ La trajectoire d'évolution du système d'information (TESI).

⁹² La direction de l'expérience utilisateur du digital (DEUD) a été créée au sein de la direction générale chargée de l'offre de services.

⁹³ La méthode agile est un mode de développement de projets (fréquemment informatiques) reposant sur des itérations fréquentes avec les commanditaires. En se dispensant de cahiers des charges détaillés, la méthode agile recherche la satisfaction des besoins du commanditaire avec une forte mobilisation de ce dernier dans les tests des versions successives du produit final.

2 - Une modernisation impérative du socle applicatif et technique

Alors que la transformation numérique de l'opérateur s'est faite à un rythme accéléré, la modernisation de son socle technique et applicatif a pris du retard.

Des applications majeures reposent sur un socle (SIGMA⁹⁴) conçu il y a plus de 30 ans. SIGMA sert en effet de support aux processus d'inscription, de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, d'actualisation, de paiement des allocataires et de suivi du retour à l'emploi.

Ce socle technique repose sur un « *mainframe* », ordinateur doté d'une grande puissance de calcul et permettant d'héberger et d'exploiter les applications et les bases de données. Si la maintenance de ces équipements est encore assurée par les éditeurs, il demeure une incertitude quant à la date de fin d'exploitation de ces technologies vieillissantes.

Le budget de la DSI est certes resté relativement stable (il était de 446,49 M€ en 2012 et atteint 454,79 M€ en 2018), mais les opérations importantes de modernisation n'ont pas été réalisées. Si l'opérateur a pu, à l'occasion de certains projets, refondre des pans historiques de son système d'information⁹⁵, il a dû, à plusieurs reprises, du fait de l'obsolescence des applications, mettre en place des solutions techniques de contournement. La multiplication de ces solutions a conduit à rendre plus complexes l'architecture et l'usage par les utilisateurs.

Ainsi, le défaut de modernisation de son socle technique et applicatif constitue pour Pôle emploi un frein au développement de nouveaux projets numériques d'ampleur.

Deux autres défis d'importance méritent également d'être soulignés. En premier lieu, le développement digital a eu pour effet d'augmenter le parc existant et les besoins de maintenance qui en découlent. Dans ce contexte, Pôle emploi devra veiller à l'équilibre entre le maintien du parc applicatif existant et les nouveaux projets. Par ailleurs, le développement numérique a conduit à augmenter le volume des données. Or, celles-ci demeurent insuffisamment structurées à ce stade. Pôle emploi devra mettre en œuvre un pilotage des données lui permettant d'optimiser davantage la gestion de ses activités. Cette évolution, ainsi que la modernisation du socle technique et applicatif, devront associer le ministère du travail et l'Unédic.

⁹⁴ Système intégré de gestion modulaire des allocataires.

⁹⁵ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

Enfin, le volume des données produites renforce les enjeux relatifs à la mise en conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD). La mise en conformité au RGPD, fixée au 25 mai 2018, n'était pas encore finalisée en juillet 2019. Compte tenu de la sensibilité particulière de cette question, elle doit être une priorité des prochains mois.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement numérique apparaît comme l'un des principaux leviers de la stratégie de l'opérateur depuis 2015 et devrait d'ailleurs le rester dans le cadre de la nouvelle convention tripartite 2019-2022. Cette transformation a conduit à des évolutions importantes pour le public et dans l'organisation interne de l'opérateur. Les gains restent cependant insuffisants pour permettre un redéploiement significatif de moyens au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Pour être accrus, ces gains doivent désormais faire l'objet d'un dispositif d'évaluation permettant une mesure à la fois plus globale et plus précise des évolutions liées au numérique. En outre, la pérennité de cette démarche dépend de la capacité de l'opérateur à consolider son socle technique et applicatif, dont la modernisation est devenue incontournable.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *en faveur des publics de l'opérateur :*
 1. *améliorer la détection précoce des personnes en difficulté dans l'usage des services numériques (Pôle emploi) ;*
 2. *améliorer le pilotage de l'offre de services numériques et la centrer sur les outils les plus efficaces à la recherche d'emploi (Pôle emploi).*
- *sur le fonctionnement et l'organisation interne de l'opérateur :*
 3. *mesurer l'ensemble des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le fonctionnement interne grâce au développement des systèmes d'information et des services numériques (Pôle emploi) ;*
 4. *donner la priorité à la modernisation du patrimoine applicatif et technique (Pôle emploi) ;*
 5. *mettre en place un plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, en associant l'État et l'Unédic (Pôle emploi, ministères sociaux, Unédic).*

Réponses

Réponse de la ministre du travail.....	112
Réponse du directeur général de Pôle emploi.....	114
Réponse de la présidente de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)	119

Destinataire n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre chapitre sur les services numériques de Pôle emploi destiné à figurer dans le rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes. Comme vous le soulignez, Pôle emploi compte parmi les plus grands opérateurs de l'État et ses missions le conduisent à répondre aux besoins presque quotidiens d'un public de masse. C'est pourquoi je porte la plus haute attention au développement numérique de cet opérateur, acteur incontournable de la feuille de route que s'est donnée le gouvernement pour réduire le chômage dans notre pays.

Je note tout d'abord avec satisfaction qu'il ressort de vos investigations que Pôle emploi a amorcé une véritable transformation numérique depuis 2015. Cette transformation constituait un des éléments essentiels de la stratégie fixée à l'opérateur dans le cadre de la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi de 2015-2018. L'usage du numérique a permis à Pôle emploi non seulement de proposer de nouveaux services répondant aux besoins de son public, mais également de gagner en efficacité afin de redéployer ses ressources vers les activités les plus génératrices de valeur ajoutée. L'agrégation d'outils en ligne dans l'« emploi store » a indéniablement enrichi l'offre de services de Pôle emploi. Elle a contribué à rendre le marché du travail plus transparent et à outiller les demandeurs d'emploi dans leur recherche. D'autre part, il ressort des différentes évaluations de la période précédente que la dématérialisation des démarches d'inscription et d'actualisation a fait gagner l'opérateur en efficacité, réduisant les délais et les risques d'erreur de traitement des demandes d'indemnisation. Grâce à ce double mouvement, la satisfaction des usagers de Pôle emploi a progressé, de même que les résultats en termes d'impact structurel de l'opérateur sur le marché du travail. Sur ce point, je rappelle à la Cour que le suivi effectué auprès de cet opérateur ne se fait pas uniquement sous l'angle de la satisfaction de ses usagers mais s'attache bien également à mesurer l'effet de l'action de Pôle emploi sur le marché du travail indépendamment de la conjoncture économique, à travers quatre indicateurs de retour à l'emploi.

Je constate ensuite que les défis que vous cernez pour Pôle emploi pour les prochaines années recourent très largement ceux identifiés par le ministère. Tout d'abord, je relève la nécessité pour l'opérateur de continuer à orienter les demandeurs d'emploi dans l'utilisation de ses services en ligne, en autonomie chaque fois que cela est possible ; et de les accompagner lorsqu'ils rencontrent des difficultés avec le numérique.

Sur ce plan, je suis convaincue que la généralisation du nouveau « pack de démarrage » dès 2020 permettra de détecter plus efficacement les situations où les compétences numériques constituent un frein à l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, que ce soit dans l'utilisation du bouquet de services de Pôle emploi ou au regard des attentes des employeurs. Tout d'abord, dans un souci d'inclusion numérique, le diagnostic portera, lorsque cela sera nécessaire, sur l'agilité numérique mesurée via l'outil « Pix », initié dans le cadre du dispositif Startup d'État en 2016. Je crois également que ce pack permettra de mieux présenter l'offre de services de Pôle emploi et d'orienter les demandeurs d'emploi vers celle-ci sur la base d'un diagnostic approfondi. Ce faisant, il me semble que nous répondrons à votre souhait de voir Pôle emploi progresser dans la recommandation de ses services en fonction des besoins des usagers. La mise en place du nouveau « pack de démarrage », mais aussi le développement des suggestions (automatisées ou par le conseiller) de services tout au long du parcours du demandeur d'emploi sont en mesure de fournir le juste degré d'encadrement aux demandeurs d'emploi pour qu'ils puissent bénéficier de la richesse des outils qui sont mis à leur disposition. Pôle emploi poursuivra naturellement, en collaboration avec le ministère, ses travaux permettant de mieux mettre en valeur les outils les plus utiles aux demandeurs d'emploi.

Je partage ensuite votre constat sur le caractère prioritaire à donner aux investissements liés à la modernisation du socle technique et applicatif de Pôle emploi. La mise en œuvre de ces investissements commence dès l'année prochaine avec le lancement de la refonte de l'application informatique SIGMA pour laquelle un budget de 75 millions d'euros est prévu sur un horizon de 4 ans. À travers le Fonds de transformation de l'action publique, l'État a également donné à Pôle emploi les moyens d'investir dans la mobilisation de l'intelligence artificielle afin d'optimiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les conseillers seront appuyés par cette nouvelle technologie dans le traitement des questions les plus simples venant des demandeurs d'emploi. Demandeurs d'emploi et conseillers pourront également bénéficier d'informations et suggestions de services adaptées au profil et à la recherche d'emploi de chacun. L'expérimentation du journal de la recherche d'emploi lancée en novembre dernier permettra d'évaluer les gains possibles, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi grâce au repérage des situations de démobilitation et à la suggestion de services sur la base des informations renseignées par les demandeurs d'emploi au fil de leur recherche. Quant à l'accompagnement des entreprises, de nouvelles fonctionnalités permettront aux conseillers et aux entreprises de mieux évaluer le potentiel de chaque offre au regard de l'état du marché du travail.

En dernier point, s'agissant de votre recommandation à Pôle emploi, aux ministères sociaux et à l'Unedic de mettre en œuvre un plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, j'indiquerais que les services des ministères sociaux collaborent effectivement avec Pôle emploi et l'Unedic dans un souci de fluidification des échanges de données permettant d'assurer une meilleure articulation des services des différents acteurs des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de la cohésion sociale tout en garantissant le respect de la réglementation protectrice des droits des individus en matière de gestion des données personnelles. Notre ambition est d'améliorer les modalités de communication entre systèmes d'information afin de permettre un pilotage partagé des politiques et d'optimiser la prise en charge des publics dans la perspective du principe « dites-le nous une fois ».

En conclusion, il me semble que le développement du numérique au cours de la période précédente a nettement amélioré la qualité du service rendu par l'opérateur, ses résultats en sont la preuve. Il convient donc de maintenir un environnement favorable à l'innovation numérique à Pôle emploi et de tirer tous les bénéfices possibles de l'évolution technologique. Les ambitions que nous nous sommes fixées pour la période 2020-2022 me paraissent être à la hauteur des défis que constituent le niveau de chômage qui reste encore trop élevé, l'exclusion du marché du travail de certains demandeurs d'emploi et les difficultés de recrutement de certaines entreprises. Je veillerai donc à ce que l'effort d'investissement pour la modernisation des systèmes d'information de Pôle emploi soit maintenu afin de sécuriser les acquis et de continuer à progresser vers un service rendu toujours plus en adéquation avec les besoins de chacun.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

1. En premier lieu, je relève avec satisfaction que la Cour souligne l'ampleur de la transformation numérique de Pôle emploi, et les améliorations qu'elle a permises.

La Cour reconnaît que cette transformation, initiée par Pôle emploi en 2015, a permis de mettre à la disposition des demandeurs d'emploi et des entreprises une offre de services variée. Elle note aussi que, grâce à cette transformation numérique, Pôle emploi a pu différencier et personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi, rendre plus autonomes dans leur recherche d'emploi les demandeurs d'emploi qui en ont les capacités, renforcer l'appui aux demandeurs d'emploi les plus en

difficulté. La Cour souligne également les gains de productivité et les améliorations de la qualité de service obtenus grâce à la transformation numérique et notamment la dématérialisation de l'inscription et l'automatisation de la gestion des allocations.

2. En second lieu, je souhaite faire état de plusieurs divergences d'appréciation avec la Cour, pour lesquelles je souhaite apporter des précisions.

2.1. Tout d'abord, concernant l'attention constante que porte Pôle emploi à la question de l'inclusion numérique (recommandation n° 1).

Je rappelle que je partage l'avis de la Cour concernant la nécessaire prévention de la fracture numérique. Je constate aussi que la Cour a pris en compte les actions significatives de Pôle emploi en la matière : recours à 3 200 volontaires du service civique dans nos agences. Pôle emploi poursuit ses efforts de manière volontariste en la matière, à travers un parcours modulaire d'ateliers conçu avec l'aide d'Emmaüs Connect/WeTechCare et qui sera généralisé au premier trimestre 2020, ainsi que la mise en œuvre du « pack de démarrage » dans le cadre de la prochaine convention tripartite. Il permettra d'objectiver le niveau de maîtrise du digital, en s'appuyant sur un test mesurant les acquis fondamentaux en matière d'usage du numérique sur la base du référentiel européen DIGICOMP.

Pour autant, je m'inscris en faux contre le constat de la Cour selon lequel « il existerait au sein de Pôle emploi une confusion entre autonomie digitale et autonomie dans la recherche d'emploi », qui n'est non seulement pas étayé mais inexact. Pôle emploi distingue clairement ces deux notions. Ainsi, les demandeurs d'emploi maîtrisant le numérique peuvent être reconnus comme non autonomes dans leur recherche d'emploi et orientés vers un accompagnement guidé ou renforcé, notamment pour travailler leurs projets de retour à l'emploi, maîtriser les techniques de recherche d'emploi ou travailler sur leurs compétences.

2.2. Concernant l'Emploi store et son pilotage (recommandation n° 2)

Je regrette que la Cour juge le bilan de l'Emploi store « décevant ». Je ne partage pas cet avis. Le foisonnement de l'offre de l'Emploi store, qui selon la Cour rendrait difficile son utilisation par les demandeurs d'emploi, est consubstantiel à sa philosophie : son objectif est de donner une visibilité sur le maximum de services à disposition des demandeurs d'emploi et des entreprises.

L'utilisation de l'Emploi store répond à un vrai besoin. Comme l'étude restituée dans Eclairages et Synthèse #49 l'indique, en 2018 un quart des demandeurs d'emploi recherchant un emploi via internet avaient déjà consulté l'Emploi store (contre 12 % en 2016). Cette approche évaluative paraît plus convaincante que l'analyse de la fréquentation du site sur un mois réalisée par la Cour.

Des enquêtes de satisfaction sont régulièrement menées pour évaluer les outils et les services, y compris numériques, de Pôle emploi. Concernant la mesure de l'impact de l'usage d'une application sur le retour à l'emploi, c'est un exercice délicat. L'utilisation d'une application de design de CV par exemple peut permettre de renforcer l'impact de ses candidatures auprès des recruteurs : toutefois, le recrutement effectif ne sera pas nécessairement lié uniquement au CV, mais aussi à d'autres éléments, comme le développement des compétences ou des techniques de recherches d'emploi permis par l'accompagnement de Pôle emploi. À mon sens, un des enjeux majeurs pour Pôle emploi est désormais de progresser dans la recommandation des services en fonction des besoins des usagers et de la contextualisation de leurs usages.

2.3. S'agissant de l'impact du numérique sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Au sujet de l'affirmation de la Cour, selon laquelle « l'action de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi en modalité « suivi » se réduirait à répondre à leurs éventuelles questions », je tiens à préciser que dans le cadre de la nouvelle convention tripartite, un suivi davantage centré sur des modalités collectives et digitales (réseau Sphère emploi) sera mis en place. Il reposera sur un accompagnement démarré avec le conseiller référent dès l'entretien de situation, un point d'étape en ligne au 6^e mois, des possibilités de mobilité plus fréquentes entre le suivi et l'accompagnement grâce à l'installation de revues mensuelles de portefeuilles.

Par ailleurs, la Cour considère, à tort, que « pour une partie significative des demandeurs d'emploi, l'obligation de moyens de l'opérateur reposerait désormais moins sur le retour à l'emploi lui-même que sur les outils qu'il leur aura mis à disposition », arguant des quatre indicateurs stratégiques portant sur la satisfaction de nos publics. D'une part, la mesure de la satisfaction des publics est légitime, s'agissant d'un opérateur de services. D'autre part, l'obligation de résultats de Pôle emploi ne se limite pas à la satisfaction de ses usagers : quatre indicateurs stratégiques mesurent le retour à l'emploi (de manière globale et à la suite d'une formation) et orientent fortement l'action des agences locales.

2.4. Au sujet de la mesure des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le fonctionnement interne grâce au développement des systèmes d'information et des services numériques (recommandation n° 3).

Je suis en désaccord avec le constat de la Cour selon lequel Pôle emploi ne saurait pas mesurer le redéploiement des moyens d'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Entre 2014 et 2018, le temps consacré aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi s'est accru de 1 642 ETPT pour les demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement renforcé, de 704 ETPT pour les jeunes demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement AIJ ou IEJ, et de 750 ETPT pour les demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement global. L'indicateur 3 de la convention tripartite témoigne des résultats de cette stratégie de renforcement des moyens pour ceux en ayant le plus besoin : entre 2014 et 2018, toutes choses égales par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi restés éloignés de l'emploi (soit a minima 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois) s'est réduit de 158 480. Ces résultats sont supérieurs à l'objectif de réduction de 80 000 demandeurs d'emploi de longue durée fixé par le Comité de suivi à Pôle emploi pour cette période.

L'indicateur 6 de la convention tripartite 2015-2018 visait justement à mesurer la réalité du redéploiement de nos moyens d'accompagnement vers les demandeurs d'emploi les plus en difficultés : la Cour n'est pas sans savoir que dès l'année 2017, cet indicateur a été à sa cible de 500 000 demandeurs d'emploi accompagnés de manière intensive, et a été largement dépassé en fin de convention tripartite, à 570 000 demandeurs d'emploi fin 2018.

Enfin, les écarts dans les tailles de portefeuilles évoqués par la Cour sont, d'une part, le reflet d'un état à un instant donné qui peut recouvrir des situations très diverses (vacance d'un poste, changement de modalité d'un conseiller, agents à temps partiel, saisonnalité de l'activité locale) et, d'autre part, restent assez limités puisque 80 % des agences affichent une taille de portefeuille renforcé qui ne dépasse pas de plus de 10 % la moyenne nationale (publication des résultats de juillet 2019, disponible sur pole-emploi.org).

S'agissant de la qualité de service délivrée aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, elle est régulièrement mesurée et s'est nettement renforcée entre 2015 et 2018 puisqu'elle a progressé de 9 points chez les demandeurs d'emploi (ICT 5) et de 6,3 points chez les entreprises (ICT 12). S'il n'est pas possible d'attribuer une part précise de cette évolution à l'apport des services numériques, il peut a minima être

considéré que ces évolutions ont été un des moteurs de la progression générale de la satisfaction. D'autant plus que l'indicateur spécifiquement dédié à la qualité des services numériques (ICT 13) a progressé de 18 points entre 2015 et 2018, témoignant de la satisfaction des usagers sur nos services numériques.

2.5. Sur la modernisation du socle applicatif et technique de Pôle emploi (recommandation n° 4)

Pôle emploi est pleinement conscient de la nécessité de moderniser le socle technique de son système d'information (SI) et des limites fonctionnelles et techniques de SIGMA. Je tiens à rappeler qu'il ne faut pas réduire, comme semble le faire l'argumentation de la Cour, le SI de Pôle emploi à l'application SIGMA, si bien que l'obsolescence applicative discutée dans son rapport pourrait être comprise comme frappant l'ensemble du SI. La DSI de Pôle emploi consacre chaque année une partie significative de ses moyens récurrents à moderniser le socle technique du SI (remplacement de composants en fin de maintenance, montée de version des logiciels de base, évolution des architectures, etc.). Une nouvelle trajectoire sur 4 ans a été définie pour réécrire l'application SIGMA et se désengager du mainframe IBM. Par ailleurs, la refonte de l'application CONTRIX est également programmée pour permettre le recouvrement des cotisations assurance chômage des populations Expatriés et Cinéma Spectacle à partir de la DSN.

Je tiens enfin à souligner que l'augmentation du parc informatique est ponctuelle. En effet, Pôle emploi dote actuellement l'ensemble de ses salariés d'un ordinateur portable nominatif dans l'objectif de promouvoir et de faciliter la mobilité intra et hors agence. Ce projet « Un agent, un portable » démarré au cours de l'année 2019 doit se terminer fin 2020. Le taux d'équipement sera mécaniquement plus important durant cette phase de transition (maintien de postes fixes dans certaines agences qui n'ont pas encore basculé en tout portable). Mais, en tendancier, le parc devrait même diminuer.

2.6. Enfin, concernant le plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, associant l'État et l'Unedic (recommandation n° 5)

La maîtrise et le pilotage des données sont un enjeu identifié et sur lequel Pôle emploi s'est organisé en mettant en place une gouvernance de la donnée permettant dans un premier temps de piloter notre politique d'ouverture des données, et plus récemment de mettre en place toutes les conditions d'une réelle maîtrise de nos données (référentiels, identification, qualités mais aussi organisation et moyens). Des travaux ont d'ores et déjà lieu avec l'État et de l'Unedic sur certains aspects

particuliers concernant des données importantes (DSN, mise en place du RGCU ou de la BRM). Je vous rappelle également que l'annexe 3 de la convention tripartite 2015-2018 qui s'intitule « Échange de données système d'information » prévoit les échanges de données entre les signataires de la convention en l'espèce l'État, l'Unédic et Pôle emploi. Y sont listées les données échangées, les formats des échanges et les évolutions concertées à prévoir dans les systèmes d'information pour permettre une circulation fluide des informations. Ces dispositions sont appliquées et suivies sur les différents domaines intéressants les signataires.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION NATIONALE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)

En propos liminaire, nous souhaitons souligner que l'Unédic partage les constats de la Cour. Le mandat des partenaires sociaux, porté par l'Unédic lors de la négociation de la convention État/Unédic/Pôle emploi de 2019-2022, allait dans le sens des constats et orientations que la Cour expose.

Sur le fond, le rapport de la Cour met en avant la transformation numérique de Pôle emploi, non négligeable, mais également les défis importants auxquels l'opérateur est confronté. Si nous partageons les constats de fond, nous souhaitons apporter un éclairage complémentaire sur certains points.

En premier lieu, les recommandations visant à améliorer la détection précoce des personnes en difficulté dans l'usage du numérique, ainsi qu'à améliorer le pilotage de l'offre de services numériques et la centrer sur les outils les plus efficaces à la recherche d'emploi, s'inscrivent dans la ligne portée par les Partenaires sociaux.

En effet, la détection des demandeurs d'emploi en difficulté avec le numérique et la proposition d'un accompagnement adapté à leurs besoins est un enjeu central dans leur parcours de retour à l'emploi durable. Nous avons investi cette question et apporté un éclairage dans une étude sur « Les demandeurs d'emploi face au numérique » parue en mai 2019. Par ailleurs, la nécessaire prise en compte des besoins et l'usage du numérique sont accrus, notamment par l'expérimentation du « journal de la recherche d'emploi », qui a vocation à concerner l'ensemble des inscrits dans leurs

démarches mensuelles d'actualisation. Le « pack de démarrage », actuellement en déploiement progressif dans plusieurs agences Pôle emploi, devra permettre cette meilleure détection de la proximité au numérique et de ses usages. L'Unédic sera particulièrement attentive à l'évaluation de ce nouveau dispositif.

Aussi, faudra-t-il rester vigilant aux aspects de développement de l'autonomie, d'adéquation avec les besoins des demandeurs d'emploi accompagnés et des usages du numérique. À ce sujet, nous avons publié en juillet 2019 une étude sur « L'autonomie vue par les demandeurs d'emploi » mettant en évidence la différence entre autonomie dans la recherche d'emploi et autonomie dans l'usage du numérique.

Nous souscrivons également à l'objectif d'évaluer plus largement les services en ligne. Cette recommandation était portée par les Partenaires sociaux dans leur mandat paritaire pour la négociation de la nouvelle convention État/Unédic/Pôle emploi, et reste d'actualité. L'évaluation globale permettrait un pilotage optimisé de l'offre de services, pour mettre l'accent sur ceux qui se montrent efficaces en matière de retour à l'emploi.

En outre, le partage des travaux d'évaluation et d'expérimentations sera nécessaire et essentiel pour améliorer la prise en compte des besoins des publics de l'opérateur. La nouvelle convention tripartite vise le développement de ces échanges, notamment avec le programme d'études commun.

En second lieu, au sujet des recommandations émises au titre du fonctionnement et de l'organisation interne de l'opérateur, l'Unédic constate que ses remarques ont été largement reprises dans les conclusions de la Cour.

Comme le mentionne la Cour dans son rapport, les systèmes d'information qui sont en voie d'obsolescence concernent essentiellement l'indemnisation et le recouvrement avec des risques forts pesant sur la continuité de la production et la connexion avec les données sociales nominatives. Par conséquent, au regard de la responsabilité légale de l'Unédic sur ces domaines et de sa contribution élevée au financement de Pôle emploi, il est essentiel que l'Unédic soit associée au projet de résorption de la dette technique et applicative afin que ses priorités et impératifs soient pleinement pris en compte.

Nous attirons votre attention sur le fait que si le système d'information de Pôle emploi évolue de manière trop cloisonnée, nous risquons de constater des lacunes dans la détermination et la gestion des données ainsi que dans le partage de ces dernières. La gouvernance des données sur le champ de l'emploi doit être clarifiée. Surtout dans un contexte de transformation numérique qui concerne l'ensemble des déclarations sociales. Sur le périmètre de l'Unédic, la gestion de l'Assurance chômage et ses évolutions à venir doivent pouvoir se faire en optimisant l'usage des données disponibles au sein de la sphère sociale et fiscale.

En définitive, nous insistons sur la nécessité d'un pilotage et d'un partage d'informations plus précis avec l'Unédic qui contribue au financement de plus de 70 % du budget annuel de Pôle emploi et dont la loi vient d'accroître la participation à hauteur de 11 % des recettes du régime. Les stratégies d'investissement sur le champ de l'assurance chômage, notamment dans le numérique ainsi que l'analyse des gains de productivité et leur réaffectation devraient faire l'objet d'une plus grande transparence et d'un pilotage plus étroit avec ses financeurs.

Enfin, il nous semble important que Pôle emploi puisse être en capacité fonctionnelle et technique d'être connecté à son écosystème (sphère de l'emploi, du travail et de la protection sociale) à des fins d'optimisation des processus métiers de l'Assurance chômage (demande d'allocation, calcul du droit, liquidation, financement des retraites complémentaires, connaissance des fins de contrats de travail ou des embauches).

2

La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser

PRÉSENTATION

La France compte près de 4,5 millions de logements sociaux – soit 20 % du parc total de logements – qui accueillent près de dix millions de personnes. En 2018, près d'un ménage français sur cinq (18 %) était ainsi locataire d'un logement HLM, proportion qui est appelée à se maintenir, voire à croître, au cours des prochaines années.

Le nombre des demandes d'accès à un logement social, recensées dans le système national d'enregistrement (SNE), augmente constamment : il est passé de 1,7 million en 2014 à plus de deux millions en 2019, étant précisé que des demandeurs, dont le nombre n'est pas connu, ont pu déposer plusieurs demandes. Les demandeurs se caractérisent par de faibles revenus (73 % d'entre eux disposent de ressources inférieures au plafond annuel⁹⁶) et par une proportion significative de personnes isolées (43 %) ou de familles monoparentales (27 % des demandeurs)⁹⁷.

Des données du SNE, il ressort que moins d'une demande sur quatre (23 %) est satisfaite en moins d'un an. Si l'enregistrement d'une demande de logement social a été simplifié au cours des dernières années, le parcours complet pour l'obtention d'un logement reste le plus souvent long et insuffisamment compréhensible pour le demandeur, du dépôt initial de la demande à son examen par une commission d'attribution des logements composée de représentants de l'État, de la collectivité territoriale concernée et du bailleur avant le refus ou l'attribution définitive.

⁹⁶ Pour un ménage de quatre personnes, ce plafond était compris entre 22 111 € et 30 521 € selon la zone pour prétendre à un logement financé par prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

⁹⁷ Cf. Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, rapport d'évaluation d'une politique publique, La Documentation française, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le délai d'attribution d'un logement est en moyenne de 17 mois à l'échelle nationale mais il varie en réalité fortement, de deux à 47 mois selon le département. Si cette durée dépend d'abord de la tension locale entre offre et demande de logements, elle justifie le souhait largement exprimé d'une procédure plus simple et plus transparente.

C'est pourquoi, depuis les années 1990, l'État et ses partenaires ont cherché à améliorer la procédure de recueil des demandes. Des systèmes de traitement informatique locaux ont été développés dans certains départements, à l'initiative conjointe de bailleurs sociaux et de collectivités territoriales. Ces dispositifs locaux ont été maintenus après la création en 2009 du SNE, dont la gestion a été confiée en 2014 à un groupement d'intérêt public financé par l'État et la Caisse de garantie du logement locatif social⁹⁸. Ce dispositif national est devenu au fil des ans le réceptacle de toutes les demandes de logement social, qu'elles soient déposées sous forme papier auprès de guichets des bailleurs, ce qui est encore la majorité des cas en 2019, ou bien formulées en ligne, depuis 2015, via un portail grand public, dont le succès est croissant.

Pour la Cour, la numérisation de la demande de logement social a permis des progrès réels qui peuvent encore être étendus (I) ; toutefois, la gestion numérique des demandes présente des faiblesses (II) et le développement de cette gestion numérique devra être conforté pour que les usagers comme les responsables et partenaires de la politique du logement en tirent tous les bénéfices (III).

I - La numérisation de la demande de logement social : de réels progrès pour l'utilisateur

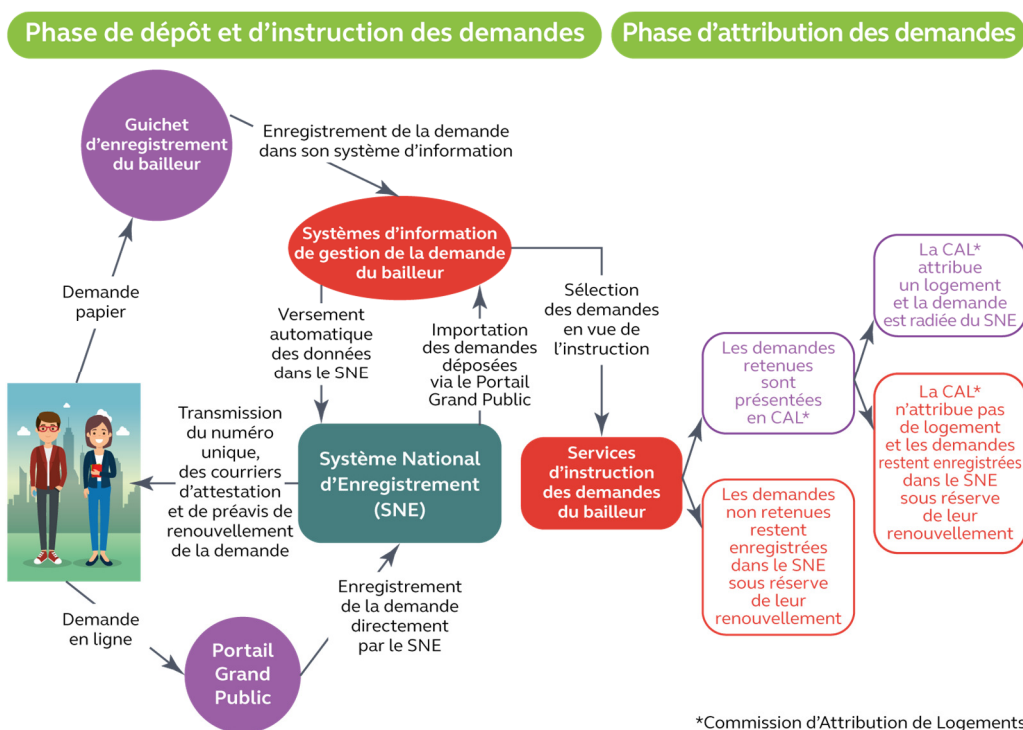
A - Demander un logement social est une démarche réglementée

La demande d'un logement social suit une procédure réglementaire stricte, définie par le code de la construction et de l'habitation (CCH). Les personnes qui souhaitent obtenir un logement auprès d'un bailleur social – soit plus de 600 organismes en activité en 2019 – doivent présenter, sur place à un guichet ou en ligne, un dossier de demande pour qu'il soit

⁹⁸ Cf. Cour des comptes, *La Caisse de garantie du logement locatif social*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

officiellement enregistré. Le demandeur reçoit ensuite une attestation datée et numérotée indiquant la liste des bailleurs sociaux disposant de logements dans les communes visées par sa demande : sans cette formalité aucune demande ne peut être satisfaite ni même examinée par la commission d'attribution. Ce processus est le résultat d'une numérisation graduelle qui a offert aux demandeurs plus de transparence et de sécurité.

Schéma n° 1 : le parcours d'une demande de logement social



Source : Cour des comptes

B - Des réformes successives ont rendu la procédure plus sûre et plus transparente

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 a imposé une certification du dépôt des demandes, qui permet d'identifier chacune d'elles par un numéro unique départemental, puis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a créé le système national d'enregistrement (SNE) des demandes qui vise à

améliorer l'équité et la transparence de l'accès au logement social. Enfin, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi Alur, a rendu la numérisation accessible aux demandeurs, qui peuvent, en utilisant le portail numérique ouvert au public, se dispenser de se rendre à un guichet.

L'État a confié depuis 2015 la gestion de ce SNE à un groupement d'intérêt public (GIP) soutenu par les services techniques du ministère chargé du logement. Outre l'enregistrement des demandes, le SNE attribue à chacune d'elles le numéro unique départemental et informe les demandeurs de l'obligation de renouvellement annuel de leur demande. Ce classement chronologique permet à chaque demandeur de faire valoir, auprès des commissions d'attribution, les droits liés à l'ancienneté de sa demande. La demande, une fois satisfaite, est radiée du fichier du département considéré mais cette radiation ne tient pas compte des éventuelles demandes formulées par le demandeur dans d'autres départements, sous d'autres numéros, ce qui explique la présence de doublons dans le fichier.

Le SNE conserve les copies numériques des pièces justificatives déposées par les demandeurs et les rend accessibles aux bailleurs sociaux, évitant aux demandeurs de multiplier des démarches redondantes auprès de chaque bailleur social. De même, les changements de situation personnelle peuvent être renseignés à tout moment et les demandes de renouvellement annuel sont réalisées directement sur le portail grand public dans les mêmes conditions.

La création d'une procédure nationale, uniformisée *via* un formulaire de dépôt normalisé et recensant les pièces justificatives nécessaires, a donné aux demandeurs une garantie d'équité au regard de modalités de gestion qui prévalent.

C - Le portail grand public connaît un usage croissant bien qu'encore inégal

Depuis la loi Alur de 2014, il est possible de déposer, d'actualiser et de renouveler sa demande de logement social sur internet grâce à un portail grand public (PGP)⁹⁹. En 2018, près de 30 % des demandes nouvelles et 46 % des renouvellements ont été réalisés *via* ce portail. En 2019, la progression s'est poursuivie avec 36 % des demandes nouvelles et 52 % des renouvellements.

⁹⁹ www.demande-logement-social.gouv.fr.

Ce portail est utilisé par un public relativement jeune, composé à 70 % de moins de 40 ans. De façon plus inattendue, son utilisation varie très fortement selon les départements, de 2 % dans l'Indre à 55 % en Gironde, pour les demandes nouvelles, ce qui ouvre des perspectives de progression.

D - La numérisation a amélioré l'efficience du service rendu

Par rapport à celles effectuées au guichet, les demandes déposées sur le portail présentent un coût trois fois inférieur pour le dépôt et 6,5 fois inférieur pour le renouvellement¹⁰⁰. Au-delà de l'usage du portail, la centralisation de la numérisation des pièces jointes et de la gestion des courriers aux demandeurs a permis de réaliser 3,5 M€ d'économies sur le coût global de gestion des demandes.

Un recours systématique à ce portail numérique pourrait produire une économie supplémentaire estimée à 3 à 4 M€ par an.

II - La gestion numérique des demandes présente encore des risques et doit être mieux maîtrisée

A - Des données peu fiables biaisent l'analyse de la demande globale de logement social

Les informations que le SNE est censé contenir ne sont pas complètes, en matière d'enregistrement de la demande comme en matière d'attribution. De plus, ces informations, purement déclaratives, ne sont pas vérifiées avant l'inscription des dossiers à une commission d'attribution de logements. À titre d'exemple, en 2017, 35 % des demandes en ligne et 56 % des demandes au guichet ne mentionnaient pas le revenu fiscal de référence (RFR) de l'année N-1¹⁰¹.

¹⁰⁰ Le coût du dépôt d'une demande est de 4,60 € au guichet contre 1,25 € *via* le portail. Le coût du renouvellement est 2,51 € au guichet contre 0,39 € *via* le portail (données 2018).

¹⁰¹ Le revenu fiscal de référence permet de vérifier l'éligibilité du demandeur, certains bailleurs sociaux se bornant à exiger des attestations de revenus datant de moins de trois mois.

Le demandeur doit produire une simple copie de sa pièce d'identité, soumise à un contrôle minimal de cohérence et il peut renouveler sa demande sans mettre à jour son dossier. En conséquence, des demandeurs inéligibles (par exemple en raison de leurs revenus) peuvent être comptabilisés et augmenter indûment le nombre de demandes de logement social. Légitime, cette recherche de simplicité pour l'utilisateur nuit aujourd'hui à la fiabilité globale du SNE et à sa mission statistique prévue par la loi.

Les radiations pour non-renouvellement de demande, sans attribution d'un logement, sont élevées (732 000 par an) et stables depuis 2016. Comme le reconnaît le ministère chargé du logement, une partie de ces radiations concernerait des personnes qui ont déposé des demandes dans plusieurs départements, le numéro n'étant unique qu'au niveau du département. Les demandes de logement social seraient ainsi surévaluées d'environ 400 000, soit 20 % de l'ensemble des demandes recensées. Les 330 000 autres cas de non-renouvellement peuvent être dus au manque de compréhension par les usagers du SNE de la nécessité de renouveler leur demande pour conserver leur droit à ancienneté.

Le remplacement des numérotations départementales par une série nationale unique, prévu par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, aurait dû permettre qu'un seul dossier soit déposé, même lorsque la demande concerne plusieurs départements. De fait, alors que 58 agglomérations s'étendent sur plusieurs départements, seule l'Île-de-France bénéficie depuis l'origine d'une numérotation de niveau régional, niveau devenu lui-même trop étroit. Alors que le numéro unique national, adossé au numéro de sécurité sociale, devait permettre d'éviter les doublons, sa mise en œuvre par le ministère du logement a été différée. Cette décision pénalise les usagers et elle prive de fiabilité les données du SNE, faussant ainsi les statistiques qui en sont tirées pour fonder les politiques visant à répondre à la demande de logement. Le déploiement du numéro unique national est prévu pour la fin de l'année 2020.

B - La protection des données personnelles est à renforcer

Le SNE, développé et hébergé par les services informatiques du ministère chargé du logement, applique la politique de sécurité des systèmes d'information de ce ministère. Un audit réalisé en 2018, lors du contrôle du SNE par la Cour, a confirmé la faiblesse du processus d'attribution des habilitations et celle des mécanismes de protection des données personnelles. Le plan d'action destiné à remédier à ces faiblesses est toujours en cours de mise en œuvre.

La loi du 27 janvier 2017 a autorisé les organismes de logement social à collecter le « numéro de sécurité sociale » (NIR) des demandeurs. Le décret n° 2017-917 du 9 mai 2017 précise les conditions de traitement de cette donnée cruciale, conformément à la délibération n° 2017-132 de la CNIL portant sur l'instauration du numéro unique national appelé à remplacer le numéro départemental en vigueur.

Le GIP qui gère le système réalise régulièrement des essais de sécurité, notamment des tests d'intrusion sur le réseau des 3 000 guichets enregistreurs et de leurs 15 000 utilisateurs individuels, qui ont accès aux données personnelles des demandeurs. Ces tests mettent en évidence une amélioration progressive de la sécurité du système.

Néanmoins, les insuffisances de l'application en matière de sécurité des données demeurent, au regard tant de la loi informatique et liberté du 6 janvier 1978 que du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD) du 23 avril 2016. Bien qu'entré en vigueur le 25 mai 2018, ce texte a été partiellement et tardivement transcrit dans l'application SNE.

La Cour a notamment relevé que les mentions légales requises par le règlement européen sur la protection des données personnelles pour recueillir le consentement des demandeurs à l'usage de leurs données personnelles et les informer de leurs droits d'accès, de rectification ou de recours ne figurent sur le portail internet que depuis le 28 octobre 2019. Cinq projets de mention d'information ont été proposés par la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) à la direction des affaires juridiques du ministère, qui les a rejetés sans proposer d'alternative, plaçant ainsi le PGP dans une situation non conforme aux textes pendant près de 18 mois. Par ailleurs, l'impossibilité de retracer les interventions successives sur un dossier, conduisant le cas échéant à des modifications des informations personnelles des demandeurs¹⁰², constitue une infraction flagrante au règlement européen sur la protection des données personnelles.

¹⁰² Le SNE ne retrace pas les modifications apportées à un dossier par des intervenants successifs : les informations, observations ou demandes saisies par un bailleur peuvent être supprimées ou modifiées par un autre bailleur.

C - Les limites de la relation en ligne avec le demandeur

1 - L'ergonomie du portail grand public peut être améliorée

L'ergonomie du portail reste perfectible, comme le montre l'étude que la Cour a confiée à un cabinet spécialisé en 2019 et qui nuance l'étude de satisfaction¹⁰³ conduite par le ministère chargé du logement en 2016. Cette dernière concluait que 93 % des demandeurs en ligne estimaient l'usage du portail « facile ou plutôt facile » et le jugeaient « très ou plutôt ergonomique ».

L'analyse conduite en 2019 relève plusieurs faiblesses qui altèrent la qualité du service rendu aux usagers : la navigation est difficile par manque de logique d'enchaînement des pages visibles à l'écran ; le niveau de langue rend le contenu difficilement compréhensible pour des usagers peu familiers des termes administratifs ou ayant des difficultés en français. Elle montre aussi que l'arborescence du site ne hiérarchise pas des fonctionnalités différentes comme la création d'une demande ou la recherche d'une information. En proposant, dès la première page, de se rendre à un guichet physique, l'agencement des messages du portail numérique contredit l'objectif de développement de son usage. Enfin, l'aide apportée au demandeur est insuffisante et risque d'accroître les erreurs, faute d'explication simple sur les informations demandées (ex : SIRET de l'employeur), lacune d'autant plus gênante qu'aucune présentation claire de la démarche de demande de logement social n'est proposée.

Le ministère chargé du logement a choisi de développer prioritairement l'accès au portail grand public à partir des *smartphones*. Il estime, en effet, conjointement avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), que ces appareils, plus répandus que les ordinateurs chez les demandeurs potentiels d'un logement, favoriseront l'extension de la numérisation.

¹⁰³ Auprès de 420 demandeurs en ligne.

Pour poursuivre le développement du recours au portail, en captant de nouveaux publics de demandeurs, le ministère chargé du logement devrait préalablement résoudre les défauts d'ergonomie et de lisibilité constatés.

2 - Le demandeur ne peut pas suivre l'avancement de sa demande

Toute personne qui envisage de déposer une demande de logement social a le droit¹⁰⁴ d'être informée des caractéristiques du parc social à l'échelle de la commune de son choix (nombre de logements, de demandes en attente et d'attributions, délai moyen d'attribution). Tout demandeur doit pouvoir accéder à ses données personnelles figurant dans le SNE, mais aussi aux principales étapes de l'avancement de son dossier (statut plus ou moins prioritaire de la demande, proposition d'inscription puis inscription effective à une commission d'attribution). Or, faute d'obtenir ces informations des bailleurs, l'administration n'a pas mis cette fonctionnalité en service malgré les dispositions de la loi Alur de 2014 qui la prévoyaient.

Le ministère chargé du logement a indiqué à la Cour qu'il avait restauré l'accès au module de suivi de l'avancement du traitement des demandes le 1^{er} janvier 2020. Cela présentera peu d'intérêt pour les usagers si les bailleurs sociaux ne renseignent pas les informations nécessaires. Or la réglementation en vigueur ne prévoit aucune incitation, ni aucune contrainte pour alimenter le SNE.

D - Une plus faible satisfaction des demandes en ligne

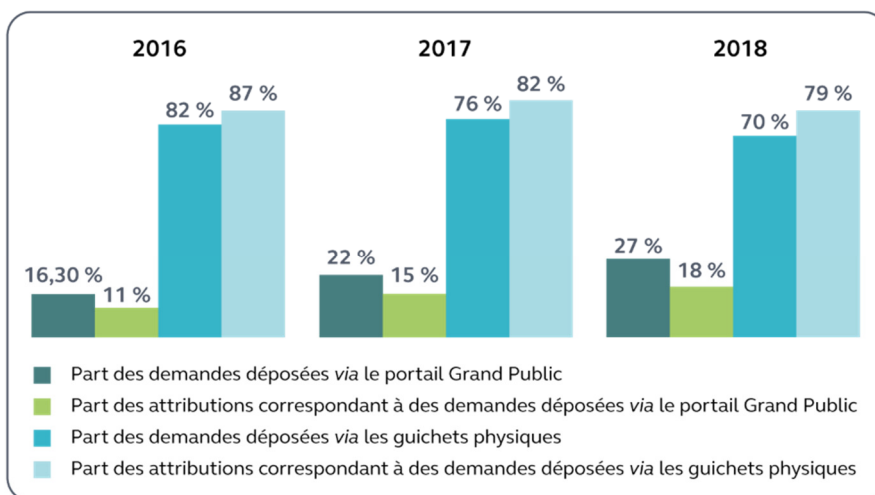
1 - Les demandes en ligne présentent un taux d'attribution inférieur

Au vu des données de gestion figurant dans le SNE, alors que la part des demandes en ligne a progressé fortement entre 2016 et 2018 (de 16 % à 27 %), la part des attributions liées à ces demandes ne s'élevait en 2018 qu'à 18 %¹⁰⁵. De fait, les dossiers de demande déposés au guichet sont surreprésentés dans les attributions de logement.

¹⁰⁴ Art. L. 441-2-6 du CCH.

¹⁰⁵ Abstraction faite des demandes « mixtes », enregistrées en ligne et confirmées au guichet, qui représentent moins de 3 % du total.

Graphique n° 1 : répartition des attributions selon les modalités de dépôt de la demande



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère chargé du logement.

Le délai moyen d'attribution d'un logement est par ailleurs plus long pour une demande en ligne que pour une demande déposée à un guichet (237 jours contre 191 en 2017 ; 149 jours contre 138 en 2018¹⁰⁶).

Par ailleurs, parmi toutes celles déposées à un guichet¹⁰⁷, les demandes faites auprès des guichets physiques des bailleurs sociaux présentent le taux d'attribution le plus élevé. Alors qu'elles représentent 66 % du total des demandes, elles concentrent 81 % des attributions. De même, ces demandes aboutissent aux attributions de logement les plus rapides (114 jours). Cet écart pose la question de l'égalité de traitement selon les différents canaux de dépôt d'une demande.

¹⁰⁶ Situation des demandes déposées en 2018 à la date du 30 juin 2019.

¹⁰⁷ Les guichets enregistreurs sont des services auprès desquels peut être présentée une demande de logement social (bailleurs sociaux, collectivités territoriales, EPCI, services territoriaux de l'État ou tout service commun d'enregistrement rassemblant plusieurs de ces entités).

Une étude, menée à la demande de la Cour dans les départements les plus tendus¹⁰⁸ de métropole et dans certains départements détendus, a mis en lumière des disparités importantes. Ainsi, les départements d'Île-de-France, dans lesquels la tension est la plus élevée, ne reflètent pas les écarts observés au plan national entre canaux de dépôt.

2 - Ces écarts ne sont actuellement pas expliqués

Les données produites à la Cour ne fournissent que des constats de ces différences de traitement. Elles devraient être suivies et analysées sur une plus longue période pour trouver des explications à cette situation.

Aussi on constate que les guichets sont davantage sollicités par les publics les plus fragiles. Les demandeurs déclarant un revenu fiscal annuel de référence inférieur à 5 000 € représentent 39 % des demandes en guichet, contre 24 % des demandes en ligne.

Tableau n° 1 : revenus des demandeurs

<i>Revenu fiscal de référence annuel</i>	Demandes au guichet		Demandes sur internet	
<i>Inférieur à 5 000 €</i>	132 094	39 %	62 749	24 %
<i>Entre 5000 et 15 000 €</i>	99 485	29 %	141 205	54 %
<i>Entre 15 000 € et 25 000 €</i>	74 295	22 %	34 434	13 %
<i>Entre 25 000 € et 40 000 €</i>	32 198	9 %	17 673	7 %
<i>Supérieur à 40 000 €</i>	4 852	1 %	3 669	1 %
Nombre total de demandes	342 924	100 %	259 730	100 %

Source : Cour des comptes, données du ministère chargé du logement, extraites de l'infocentre SNE, pour les seuls demandeurs ayant déclaré un revenu fiscal de référence.

Pour autant, rien n'établit que les demandeurs passant par un guichet seraient davantage prioritaires pour l'accès au logement. De même, rien ne confirme l'hypothèse, avancée par différents bailleurs sociaux, selon laquelle les demandes au guichet émaneraient plus souvent de locataires déjà bénéficiaires d'un logement social, qui obtiendraient plus facilement

¹⁰⁸ On distingue les territoires tendus des territoires détendus en fonction du rapport entre l'offre et la demande de logement.

satisfaction à leur demande de mutation. Il en va de même pour la thèse selon laquelle les demandeurs en ligne refuseraient davantage les logements et exprimeraient une demande plus « opportuniste ».

Les bailleurs sociaux interrogés par la Cour jugent en majorité (58 %) les données saisies *via* le portail moins fiables que celles qui sont enregistrées au guichet. Ils précisent que les dossiers les mieux renseignés ont plus de chances d'être retenus lors de la préparation des commissions d'attribution. Mais les données réelles du SNE ne corroborent pas cette explication. À titre d'illustration, le revenu fiscal de référence est davantage renseigné dans les dossiers déposés en ligne.

Les réticences de certains bailleurs sociaux envers la numérisation pourraient en revanche expliquer les écarts de traitement entre les deux types de demande, pour des motifs culturels (préférence pour le contact personnel) ou techniques (complexité du transfert des données du SNE).

Dans tous les cas, il est nécessaire d'élucider les raisons de cet écart et d'y mettre fin s'il se confirme qu'il n'est pas justifié.

III - Numériser l'ensemble du processus d'attribution pour tendre vers plus d'égalité, sans négliger l'accompagnement

A - Des résistances à vaincre chez les bailleurs sociaux

1 - Les informations disponibles dans le SNE sont sous-utilisées

Le SNE permet de connaître toutes les demandes de logement social concernant une commune. Or, la moitié seulement des organismes HLM interrogés par la Cour déclarent consulter l'ensemble des demandes déposées auprès d'autres guichets (autre bailleur, organisme réservataire, Action Logement) portant sur les communes d'implantation de leur parc social. Près de la moitié (45 %) incitent les utilisateurs du portail numérique à compléter leur demande par un entretien. De même, les bailleurs sociaux déclarent en majorité qu'ils traitent les demandes dans leur logiciel avant de les transmettre au SNE, alors que celui-ci a pourtant vocation à recevoir directement les demandes. Dans les faits, du point de vue des bailleurs, le SNE n'est pas un outil de gestion de la demande mais un simple outil d'enregistrement de celle-ci.

Les transferts d'information entre le SNE et les systèmes des bailleurs ne sont ni automatisés ni instantanés et les opérations manuelles ne sont pas rares. Un bailleur sur dix doit effectuer une opération manuelle pour disposer de l'ensemble des demandes portant sur des communes dans lesquelles il détient des logements.

2 - Les bailleurs sociaux privilégient le contact personnel

Selon plusieurs agences départementales d'information sur le logement (ADIL) interrogées par la Cour, les bailleurs favorisent les demandeurs qui téléphonent ou ceux qui se présentent, en personne, en zone tendue comme en zone détendue. Cette pratique traduirait le souhait de conserver une approche personnalisée des dossiers, pour préserver, par exemple, une mixité sociale et culturelle à l'échelle de chaque résidence.

Dans certains départements, de nombreuses attributions sont liées à des demandes d'une ancienneté moyenne inférieure à 30 jours. Ces décisions anormalement rapides devraient pouvoir être mieux justifiées, en particulier dans les zones tendues dans lesquelles le délai moyen d'attribution est élevé.

Pour garantir l'égalité de traitement des usagers, les dispositions réglementaires devraient prévoir que les commissions d'attribution¹⁰⁹ étudient la totalité des demandes et des données utiles les concernant, figurant dans le SNE. La cotation de la demande, prévue par la loi ELAN avant le 31 décembre 2021 pour rendre l'attribution plus objective, rendra encore plus nécessaire ce traitement exhaustif.

B - La numérisation ne permet pas encore une gestion partagée des demandes

1 - Un apport très limité à la politique d'attribution

Le SNE n'a pas été conçu comme un outil de préparation des commissions d'attribution de logements. Bien qu'il centralise et alimente les statistiques sur la demande, ce dispositif ne répond pas aux besoins des bailleurs sociaux, et ceux-ci préfèrent, dans la plupart des cas, utiliser leur propre logiciel de gestion pour les attributions.

¹⁰⁹ Art. R. 441-9 du CCH.

Depuis 2014, ces bailleurs doivent développer une gestion partagée de la demande¹¹⁰. La loi Alur prévoit que tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un programme local de l'habitat adopte un plan de gestion partagée de la demande et d'information du demandeur. Le décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 prévoit la mise en commun, *via* le SNE, d'informations relatives aux critères de priorité – droit au logement opposable (DALO), accords collectifs, plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, aux contingents de réservation mobilisables et aux événements intervenus dans le traitement du dossier.

La loi du 27 janvier 2017 impose aux organismes réservataires et aux bailleurs sociaux de proposer au moins 25 % des attributions aux publics prioritaires.

Or, le SNE ne permet ni d'identifier les demandes répondant aux critères de priorité, ni de repérer les publics prioritaires au titre d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ou d'accords collectifs intercommunaux. Grâce à son interface avec le système d'information¹¹¹ du DALO, il permet toutefois d'identifier les bénéficiaires d'un droit au logement opposable¹¹². Le module de gestion partagée de la demande, annoncé au dernier trimestre 2017, n'avait toujours pas été développé à l'automne 2019.

Le ministère chargé du logement souligne que le caractère sensible des informations fournies par les publics prioritaires peut freiner la gestion partagée. Néanmoins, le formulaire de demande proposera en 2020 aux personnes estimant répondre aux critères légaux de cocher une case « priorité » et d'explicitier leurs motifs. Lors de l'instruction du dossier, les pièces justificatives seraient présentées, mais non enregistrées, afin de ne pas accroître le nombre des données sensibles dans le SNE. Pour autant, l'absence actuelle de dispositif de traçabilité des modifications apportées aux différents dossiers de demandes ne permettra pas de vérifier la réalité de cette attestation.

¹¹⁰ Art. L. 441-2-7 et 441-2-8 du CCH.

¹¹¹ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

¹¹² Art. L. 441 du code la construction et de l'habitation.

2 - Le SNE ne converge pas avec les autres systèmes d'information

Le système de gestion du contingent préfectoral¹¹³ SYPLO assure l'identification et le suivi des publics prioritaires¹¹⁴. Toutefois, son interfaçage avec le SNE ne permet pas de suivre l'effort des autres réservataires (bailleurs sociaux, EPCI, communes) dans ce domaine. L'interfaçage avec d'autres systèmes d'information comme ceux de la direction générale des finances publiques ou de la Caisse nationale d'allocations familiales, après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), permettrait de fiabiliser la demande de logement social enregistrée dans le SNE tout en simplifiant les démarches des usagers. Ces derniers ne devraient produire qu'une seule fois certaines pièces justificatives, valables pour l'ensemble des administrations autorisées, selon le principe du « coffre-fort numérique » ou encore pouvoir faire certifier les pièces d'identité produites *via* un interfaçage avec *France Connect*.

Cet interfaçage permettrait à la DGFIP de renseigner le revenu fiscal de référence déclaré par les demandeurs et de connaître, grâce à la caisse d'allocations familiales, les allocations sociales à prendre en compte par les bailleurs lors du calcul du taux d'effort.

C - Le SNE remplit imparfaitement sa mission statistique pour la politique du logement

La loi du 27 janvier 2017 confie au GIP SNE la mission de produire des statistiques à partir du répertoire permanent des logements sociaux (RPLS). Depuis la loi du 23 novembre 2018, ce GIP dispose d'un plein accès aux données brutes nominatives de l'enquête d'occupation du parc social (OPS). En 2019, de nombreuses données peuvent être importées par les utilisateurs institutionnels, qui souhaitent connaître l'état de la demande locale de logement social et ajuster en conséquence leur offre de logement.

¹¹³ Le contingent préfectoral est un droit de réservation au profit du préfet sur les logements des organismes HLM en contrepartie de la participation de l'État au financement de leur parc.

¹¹⁴ Les travailleurs sociaux (centres communaux d'action sociale, caisse d'allocations familiales, conseils départementaux, Fonds solidarité logement) identifient ces publics et sollicitent leur prise en charge sur le contingent préfectoral.

Grâce aux données qu'il produit, le SNE contribue à la définition des politiques publiques locales, en complément d'autres acteurs (Observatoire de l'Habitat, Agence d'urbanisme, ADIL, etc.). Pour être utilisées sans risque, ces données doivent être mieux fiabilisées.

Ainsi, pour mettre en œuvre la priorité d'attribution que la loi du 27 janvier 2017 donne aux ménages du premier quartile de revenu, le SNE devrait fournir, pour chaque EPCI, le niveau de ressources des demandeurs relevant de ce premier quartile. Or, dans de nombreux cas, les revenus fiscaux de référence déclarés, soit ne sont pas renseignés dans le SNE, soit sont chiffrés à zéro par les demandeurs. Ce défaut de fiabilité conduit à faire baisser artificiellement le premier quartile et aboutit à exclure à tort certains demandeurs. En 2018, à l'échelle nationale, le premier quartile ressortant des données SNE était inférieur de 300 € aux données de l'Insee. La même année, une enquête du ministère de la cohésion des territoires a mis en lumière dans le département du Loiret, à la suite d'une campagne de fiabilisation menée par les bailleurs sociaux, que le niveau du premier quartile SNE avait augmenté de 700 €.

Le dispositif prévu à l'article 55¹¹⁵ de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite SRU, s'appuie, lui aussi, sur les données du SNE pour fixer les quotas de construction de logements sociaux imposés aux communes, fondés sur un indice de tension qui rapproche le nombre de demandes de logement social enregistrées¹¹⁶ et le nombre d'emménagements. Les lacunes statistiques ne permettent pas à l'État de se fonder sur des données indiscutables pour assigner aux communes leurs objectifs triennaux ; cela a été ainsi le cas pour la période 2020-2022. La présence de doublons dans les demandes (estimés à 20 %) conduit en effet à en surévaluer le nombre réel et a pu fausser l'indice de tension du parc immobilier. Ainsi dans les agglomérations de plus de 30 000 habitants, un effort supplémentaire de production de logements sociaux est imposé aux communes à partir d'un indice de tension de 2¹¹⁷. Or plusieurs communes se sont vu signifier des dépassements très faibles de ce seuil (passage de 1,94 à 2,123229 dans le cas d'une commune ; de 1,72 à 2,00185 dans le cas d'une autre). Cela apparaît problématique étant donné l'incertitude qui s'attache au nombre de demandes.

¹¹⁵ Cet article impose l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux, selon des critères définis par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

¹¹⁶ Article L. 302-5. al. 2 du CCH.

¹¹⁷ Seuil fixé par décret.

D - Pour atteindre 100 % de demandes numériques, un accompagnement est nécessaire

Le ministère chargé du logement ne vise pas une généralisation à court terme de la demande de logement social en ligne (le « 100 % numérique »), en dépit des gains d'efficacité et des économies constatés, du recours croissant des demandeurs au portail grand public et de la transparence que permettrait la numérisation dans l'attribution des logements sociaux.

Les études disponibles ne montrent pas que les demandeurs de logement social souffriraient d'une « fracture numérique » particulière. Pour l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), leurs principales difficultés, au-delà des compétences numériques, seraient l'absence d'équipement, l'existence de freins psychologiques ou la barrière de la langue¹¹⁸. Pour l'Union sociale pour l'habitat, les demandeurs de logement social ne sont pas plus affectés par ce phénomène que la moyenne de la population, notamment parce qu'en raison de leur relative jeunesse (âge moyen proche de quarante ans) ils seraient bien équipés en tablettes numériques et *smartphones*¹¹⁹. Il s'agirait donc moins d'une « fracture numérique » que d'une « fracture administrative », liée à la réticence envers des démarches écrites, qu'elles soient sur papier ou numérisées, causée par une maîtrise insuffisante de la langue française ou à l'inconfort ressenti face à un formulaire.

Selon les éléments recueillis par la Cour, notamment à partir des études menées en 2016¹²⁰ et en 2018¹²¹, il serait plus efficace, non de multiplier les lieux d'accueil proposant un accès informatique en libre-service, mais plutôt d'aménager avec prudence les lieux existants. L'étude de 2018, qui s'appuie sur les expériences de la SNCF et de la CNAF, conclut qu'au regard des besoins, les bornes interactives à installer

¹¹⁸ Table ronde sur « le numérique au service de l'accès au logement » organisée par l'ANIL en juin 2018 et réunissant l'ensemble des acteurs du logement social.

¹¹⁹ Une enquête de l'USH sur les pratiques numériques des locataires en 2017 révèle un usage d'internet à 60 % par ordinateur et 40 % par appareil mobile (tablette et téléphone confondus). Les statistiques de bienveo.fr (basées sur 250 000 visiteurs) montrent un usage à 50 % par ordinateur et 43 % par mobile, le solde par tablette.

¹²⁰ Étude conduite par le ministère chargé du logement auprès de 638 guichets situés en zone A bis et A sur la mise en place d'ordinateurs en libre-service facilitant l'accessibilité des demandeurs au PGP.

¹²¹ Étude de faisabilité relative à la mise en place de bornes interactives dans les guichets pour les demandeurs de logement social, juin 2018.

seraient les plus chères et les plus complexes du marché¹²². Cela a conduit à écarter cette option, pourtant retenue par d'autres opérateurs de l'État pour des procédures administratives comparables¹²³.

Plutôt que l'accès informatique, le ministère s'attache à améliorer l'accessibilité des textes et des formulaires de son domaine de compétences en recourant au « français facile à lire et à comprendre » (FALC). Ce projet, qui inclut le numérique sans s'y limiter, est soutenu par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC)¹²⁴, avec laquelle le ministère chargé du logement coopère pour améliorer la lisibilité des pages en ligne du portail grand public, du formulaire Cerfa numérique, des messages sms adressés aux usagers et des courriels de confirmation.

L'accompagnement des demandeurs de logement social face au numérique, inégalement développé, varie fortement selon la coopération des acteurs locaux. Alors que certains EPCI n'ont toujours pas adopté de Plan partagé de gestion de la demande et d'information du demandeur, d'autres organisent une prise en charge reconnue et appréciée par les acteurs du logement social. Le niveau réel d'accompagnement des demandeurs de logements sociaux est probablement supérieur au 3 % de demandes renseignées comme « assistées ».

Les études de type « client mystère » confirment que la qualité de l'accueil en guichet est en progrès¹²⁵, mais aussi que des améliorations sont encore possibles : ainsi moins de six demandeurs sur dix (59 %) estiment que la personne rencontrée a répondu à leur demande. Certaines bonnes pratiques locales mettent en évidence que le « 100 % numérique » est atteignable dès lors qu'il est complété par un accompagnement social adapté.

¹²² Nécessité de garantir la confidentialité des échanges, de communiquer en visioconférence avec des conseillers. La mise en place de trente bornes interactives a été évaluée à 570 000 €, et celle de trente ordinateurs en libre-service à 113 400 €.

¹²³ La numérisation de l'inscription à Pôle Emploi a été accompagnée de mesures destinées aux publics éloignés du numérique. Des postes informatiques ont été installés dans chaque agence et 3 200 volontaires du service civique ont été mobilisés afin d'aider les demandeurs d'emplois.

¹²⁴ À laquelle a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

¹²⁵ Progression du « score ressenti des visiteurs mystères » entre les trois campagnes d'enquêtes : passage d'un taux de satisfaction de 61 % à 67 % puis 69 % en 2018.

Le besoin d'un accompagnement social est en partie justifié par le profil économique plus fragile des ménages demandeurs. Ainsi, 73 % des demandeurs disposent de revenus équivalents au plafond de ressources des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion¹²⁶ contre 60 % des ménages locataires du parc social.

Deux expériences locales de numérisation

L'accompagnement gradué des demandeurs en Loire-Atlantique

En Loire-Atlantique, l'ADIL, qui exerce les missions d'enregistrement d'une partie des demandes de logement social pour le compte des bailleurs, a mis en place un dispositif d'accompagnement comportant un centre d'appel téléphonique animé par quatre conseillers, mutualisé entre les bailleurs locaux et destiné aux demandeurs les plus autonomes. En complément, sept conseillères sociales accueillent personnellement les autres demandeurs, notamment dans le cadre d'un lieu de conseil et d'information commun financé notamment par Nantes Métropole, dénommé Maison de l'habitant.

La numérisation de la demande de logement social dans le Puy-de-Dôme

Les bailleurs sociaux du Puy-de-Dôme ont quasiment atteint leur objectif de numérisation intégrale, obtenant, fin 2018, un taux de demande en ligne de 97 %. Ils estiment que cette numérisation aurait attiré un public nouveau de ménages actifs, en favorisant les démarches effectuées en dehors des horaires de travail. Ce bilan positif serait en partie dû à une sensibilisation des travailleurs sociaux conduite par l'association AURA-HLM. De fait, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les référents des centres d'hébergement et les conseillères en économie sociale et familiale assurent une part significative des demandes en ligne, pour le compte des usagers.

¹²⁶ En 2018, le taux de pauvreté des locataires du parc HLM était de 31 % des ménages, contre 14 % en moyenne nationale (USH).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La numérisation de la gestion de la demande de logement social constitue un progrès utile, tant pour les demandeurs, qui bénéficient ainsi de formalités plus simples, que pour l'État et la collectivité, qui peuvent espérer mieux connaître la réalité des besoins et déterminer des priorités.

Les avancées liées à la numérisation ne sauraient reposer seulement sur l'État, qui doit pouvoir convaincre les bailleurs sociaux, à défaut de l'exiger d'eux, d'utiliser de façon plus rigoureuse et plus intense ce système d'enregistrement mis à leur disposition.

Cet objectif de généralisation ne pourra être atteint que si le déploiement de ce système numérique national parvient au préalable à garantir le respect du droit à la protection des données personnelles, améliore l'information des usagers sur l'avancement de leur demande et, si nécessaire, organise au mieux l'accompagnement des publics les plus éloignés du numérique. Il faudra pour cela que l'État et les acteurs du logement social garantissent que le recours à la voie numérique ne défavorise aucune demande et maintiennent, lorsque c'est indispensable, un accueil physique adapté aux publics fragiles.

Si ces conditions sont respectées, la numérisation de la demande de logement social doit permettre à l'État et à ses partenaires de mieux comprendre et anticiper cette donnée essentielle de la politique du logement.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes adressées au ministre chargé du logement :

- 1. fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles ;*
 - 2. mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique national prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE ;*
 - 3. indiquer aux demandeurs, sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier ;*
 - 4. assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt ;*
 - 5. modifier l'article R. 441-9 du Code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution de logement.*
-

Réponses

Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé de la ville et du logement	144
--	-----

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur du groupement d'intérêt public du Système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social
Président de l'union sociale pour l'habitat (USH)

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU MINISTRE CHARGÉ
DE LA VILLE ET DU LOGEMENT**

La modernisation du Système national d'enregistrement (SNE) est un enjeu important pour notre ministère, notamment pour mettre en œuvre les réformes du processus d'attribution des logements sociaux issues de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), et plus largement pour améliorer la qualité du service rendu par ce service numérique aux usagers comme aux bailleurs sociaux. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est mobilisée sur ce sujet, en lien avec les partenaires du groupement d'intérêt public (GIP SNE). Budgétairement, les développements consacrés au SNE bénéficient d'une priorité sur les crédits informatiques du programme 135.

Les recommandations de la Cour appellent de notre part les précisions suivantes :

1/ Sur la recommandation n° 1 : fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le RGPD.

Nous partageons la recommandation de la Cour, et le ministère est d'ores et déjà mobilisé sur ce sujet.

En matière de sécurité, l'audit mené en 2018 fait l'objet d'un plan d'actions dont le suivi se poursuit. Ainsi, sur les 22 actions qu'il prévoit, 7 ont déjà été réalisées et 5 sont en cours de réalisation, en particulier l'évolution du protocole d'échange de flux Transport Layer Security (TLS) , dont la version 1.2 sera entièrement déployée dès janvier 2020.

Le renouvellement de l'homologation du SNE, conforme aux exigences du référentiel général de sécurité et à la politique générale de sécurité des systèmes d'Information, sera l'occasion d'évaluer la mise en œuvre du plan d'actions.

Le nouveau Portail Grand Public (PGP) proposera une connexion avec France Connect dès avril 2020, puis bénéficiera de la mise à disposition des données de la Direction Générale des Finances Publiques (pour le revenu fiscal de référence), du Groupement d'Intérêt Public Modernisation des Déclarations Sociales (pour les derniers salaires) et de la Caisse nationale d'assurance maladie (pour certifier le Numéro d'Inscription au Répertoire - NIR) selon le principe « dites-le-nous une fois » à l'automne 2020.

Par ailleurs, les mentions légales et les conditions générales d'utilisation du PGP ont été mises en ligne dans une version conforme au RGPD depuis le 28 octobre 2019. Le registre des traitements a été mis à jour dans le même temps.

Enfin, un système complet de traçabilité des accès au SNE sera développé en 2020.

2/ Sur la recommandation n° 2 : mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique national prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE.

Suite à la publication de la loi Égalité et Citoyenneté en 2017, il a été nécessaire de prioriser le développement des nouvelles fonctionnalités du SNE telles que le suivi des publics prioritaires.

La nationalisation du numéro unique reste néanmoins une priorité. La feuille de route du SNE, présentée à son comité d'orientation en novembre 2019, prévoit une mise en œuvre à partir de fin 2020.

3/ Sur la recommandation n° 3 : indiquer aux demandeurs, sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier.

Le module de gestion partagée de la demande est en ligne depuis mai 2017 et l'ouverture progressive aux demandeurs concerne actuellement trois départements. Des indicateurs de suivi ont été mis en place et le courrier aux demandeurs concernés va être modifié pour les en informer.

Tous les demandeurs pourront consulter l'état d'avancement de leur dossier sur le portail grand public dès le 1^{er} janvier 2020. Si aucun événement n'apparaît dans leur dossier, ils pourront solliciter les bailleurs pour qu'ils le renseignent.

4/ Sur la recommandation n° 4 : assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt.

Nous sommes très attentifs à ce que le traitement de la demande de logement social garantisse l'égalité entre les demandeurs. On ne saurait admettre de différences de traitement entre les demandeurs selon que leur demande est faite sur le portail grand public ou via un guichet physique.

C'est pourquoi une réflexion sur les moyens permettant de corriger les dysfonctionnements constatés sera engagée par le ministère en partenariat avec l'Union Sociale pour l'Habitat, notamment pour sensibiliser les bailleurs sociaux.

Le GIP SNE a en outre recruté en septembre 2019 un expert qui va suivre et analyser en continu les données de traitement des demandes de logement social en fonction du canal de dépôt. Les premiers résultats statistiques seront approfondis par une étude qualitative.

5/ Sur la recommandation n° 5 : modifier l'article R. 441-9 du code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution de logement.

Afin de traiter plus de deux millions de demandes de logement social et de réaliser l'appariement entre la demande et l'offre de logements dans le respect des obligations légales, notamment celles en faveur de l'accès des publics prioritaires, la procédure d'attribution est séquentiée. Chacune des phases implique des acteurs et une finalité propre dans un objectif d'efficacité. L'examen des dossiers en commission d'attribution est ainsi précédé de phases préalables, l'examen en commission constituant l'aboutissement de la procédure d'attribution.

Imposer aux commissions d'attribution un examen de l'ensemble des demandes de logement social et des informations correspondantes ne permettrait pas de répondre à cet objectif d'efficacité. Par ailleurs, si comme le souligne la Cour, la cotation de la demande (en cours de généralisation en application de la loi ELAN) permettra de rendre l'attribution plus objective et transparente, sa mise en œuvre ne s'accompagnera pas d'un examen exhaustif des demandes de logement social par les commissions d'attribution.

Le ministère va en revanche rechercher le moyen d'imposer aux systèmes de traitement de la demande de prendre en compte, au moment de la sélection des candidats, les données issues du SNE qui leur sont transmises quotidiennement.

3

Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter

PRÉSENTATION

Les données sont au cœur de la société de l'information et de la transformation numérique des administrations. Elles sont une composante essentielle des systèmes d'information grâce auxquels, désormais, les politiques publiques sont mises en œuvre.

Depuis la loi pour une République numérique de 2016, les données sont considérées comme un élément central de la démarche d'État-plateforme : l'ouverture des données publiques et la facilitation de toutes leurs utilisations (appelée aussi « valorisation ») sont les deux objectifs principaux de la politique de l'État en matière de données, car la valeur de ces dernières réside exclusivement dans leur usage.

La Cour des comptes a déjà souligné la nécessité d'une gouvernance cohérente de l'ouverture des données publiques de trois opérateurs relevant du ministère de la transition écologique et solidaire, dans un référé adressé au Premier ministre le 11 décembre 2018 intitulé « La valorisation des données de Météo-France, de l'Institut géographique national (IGN) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma) : l'enjeu de l'ouverture des données publiques ».

Elle a conduit en 2019 une enquête sur la transformation numérique du ministère de l'agriculture et de trois de ses opérateurs, l'Agence de services et de paiement (ASP), FranceAgriMer (FAM) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF).

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que ses opérateurs sont à la fois producteurs et utilisateurs de données (sur les exploitations agricoles et les produits alimentaires, sur les aides agricoles européennes, sur les cultures et les cheptels...). Au cœur des systèmes d'information, ces données sont à la fois des outils au service des politiques publiques et la matière première de nouvelles utilisations (exploitations scientifiques ou commerciales, nouveaux services).

La diversité croissante des données, la forte augmentation de leur volume et la complexité de leurs régimes juridiques imposent au ministère de l'agriculture la mise en œuvre d'une politique cohérente de la donnée qui concilie circulation des données et protection de la vie privée, obligation renforcée par le règlement général sur la protection des données (RGPD) entré en vigueur en 2018.

À l'issue de son enquête, la Cour fait le constat que l'exploitation des données agricoles, produites en grande quantité, est très encadrée (I). Cette exploitation est indispensable pour améliorer l'action du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (II). Des progrès restent cependant à accomplir pour pleinement valoriser ces données (III).

I - Des quantités massives de données dont l'exploitation est encadrée par la loi

A - Des données très diverses produites en masse

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) est détenteur d'un patrimoine de données¹²⁷ important : le dernier plan de transformation numérique, à l'été 2018, identifiait plus de 300 jeux de données. Les données de la sphère agricole sont collectées et produites par de nombreux acteurs : outre les services du ministère, centraux ou déconcentrés, et les opérateurs du ministère (ASP, FAM, CNPF, Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), Office national des forêts (ONF), Institut géographique national (IGN), des données sont également produites par des organismes professionnels (par exemple les filières) et des acteurs de terrain, vétérinaires, vignerons, éleveurs, exploitants agricoles, pêcheurs, etc.

¹²⁷ Les données sont des informations de toute nature : mesures, observations, résultats de calculs, renseignements déclaratifs, statistiques, fréquemment conservées électroniquement sous la forme de bases de données, destinées à être exploitées aux fins de prise de décision, notamment par des traitements automatisés informatiques. On rencontre fréquemment les expressions « *big data* » pour données en masse et « *open data* » pour données publiques.

Les données sont constituées en bases thématiques, riches et souvent complexes, qui relèvent de nombreuses catégories, parmi lesquelles :

- la politique agricole commune (PAC) : bénéficiaires d'aides, catalogue des mesures, montant des aides, indicateurs de résultat, parcelles agricoles et leur couvert, résultats de contrôles sur place ;
- la connaissance des animaux (cheptels, origine, race, âge) ;
- les statistiques relatives aux productions et filières (prix, coûts de production, résultats des entreprises, exportations) ;
- la pêche et l'aquaculture (stocks, captures, production, prix) ;
- la forêt (parcelles, nature et âge du peuplement, dénivelés, production) ;
- les résultats d'inspections ou contrôles sanitaires et vétérinaires.

Ces données ont des usages multiples : production de statistiques annuelles et connaissances scientifiques ; aide à la décision, suivi des marchés et des filières ; évaluation de politique publique ; contrôle et suivi des politiques mises en œuvre (sécurité sanitaire, encadrement des droits de plantation de vignes, contrôles vétérinaires) ; gestion et suivi des aides européennes¹²⁸ et nationales ; obligations liées à des politiques intégrées (pêche, eau, environnement, biodiversité), etc.

Les données : nombre et diversité

Certaines bases de données sont à la fois volumineuses par la quantité d'entrées (données en masse) et diversifiées par les attributs enregistrés pour chaque entrée.

Ainsi, la base de données nationale des identifiants (BDNI) des animaux professionnels compte-t-elle, pour les seuls bovins, plus de 20 millions de bêtes.

Le MAA et ses opérateurs répertorient dans leurs bases de données un grand nombre d'utilisateurs : 7 700 navires de pêche, 15 600 collectivités territoriales ou établissements publics, 83 000 entreprises agro-alimentaires, 560 000 exploitants, 3,5 millions de propriétaires forestiers.

¹²⁸ Les aides européennes relèvent de la politique agricole commune (PAC) et sont financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen de développement rural (FEADER). Pour la politique commune de la pêche (PCP), elles relèvent du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le registre parcellaire graphique (RPG), base de données consacrée à la gestion des aides de la PAC versées aux agriculteurs en fonction des surfaces cultivées, recense neuf millions de parcelles agricoles, pour chacune desquelles plus d'une dizaine de variables sont actualisées chaque année par l'Agence de services et de paiement. L'une de ces variables, la culture pratiquée, peut être déclinée en 300 valeurs différentes.

Couplées aux systèmes d'informations (SI)¹²⁹, les données constituent à présent le support de mise en œuvre de toutes les politiques publiques du MAA à mesure que la dématérialisation et l'automatisation des procédures progressent.

B - La recherche d'un équilibre entre principe d'ouverture des données et protection des secrets

Le cadre juridique relatif à l'utilisation des données doit concilier le principe d'ouverture¹³⁰ des données publiques, inscrit dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) en son article L. 311-1 introduit par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, et le respect de la vie privée et des multiples secrets protégés par la loi¹³¹. La protection des données personnelles a été récemment renforcée par l'entrée en vigueur des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD). Le RGPD précise les obligations d'information des tiers quant aux données détenues les concernant, leur donne un droit d'accès et de rectification, et impose le principe d'un recueil systématique et renouvelé de leur consentement pour toute réutilisation de ces données.

¹²⁹ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

¹³⁰ Pour mémoire, l'ouverture des données publiques poursuit trois objectifs : renforcer la transparence de l'action administrative et de la vie publique, identifier des leviers d'amélioration de la gestion publique et susciter l'innovation économique.

¹³¹ Sont notamment protégés le secret statistique, le secret de la vie privée, les secrets des affaires, et ne sont communicables qu'à l'intéressé les informations portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, ou faisant apparaître un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (article L. 311-6 du CRPA).

L'ouverture des données publiques du MAA s'effectue selon les dispositions législatives en vigueur : les administrations et les opérateurs publics doivent publier un registre des informations publiques (RIP) répertoriant toutes les bases de données détenues et ouvertes au public. Si le MAA respecte globalement cette obligation, il n'en va pas systématiquement de même pour les trois opérateurs contrôlés par la Cour.

Les règlements¹³² des aides européennes (FEAMP, FEADER et FEAGA) imposent la publication annuelle, en ligne, des informations suivantes : nom du bénéficiaire d'aides, commune d'enregistrement, montant des paiements des différentes mesures, type et description des mesures. C'est la contrepartie des aides allouées¹³³.

L'ouverture par principe des données publiques agricoles doit cependant s'opérer dans le respect de la protection des secrets, avec des distinctions sensibles selon la nature des données.

L'application des règles de protection du secret par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

La protection des secrets (par exemple celui de la vie privée ou celui des affaires) est plus ou moins forte selon la qualification des données concernées.

¹³² Article 111 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

¹³³ Les systèmes d'information et de gestion des aides de la PAC (dénommés ISIS et OSIRIS) ont connu des dysfonctionnements majeurs, sources d'importants retards de paiement des aides aux agriculteurs, ces cinq dernières années. Ils ont fait l'objet de plusieurs travaux des juridictions financières : Cour des comptes, *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017) : une gestion défaillante, une réforme à mener*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2018 ; *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2019, disponibles sur www.ccomptes.fr. La Cour y reviendra dans un rapport sur la conduite par l'État des grands projets numériques, à remettre à la commission des finances du Sénat en juin 2020.

Ainsi, la CADA a rendu des avis très protecteurs du respect de la vie privée : elle a recommandé que la diffusion du registre parcellaire graphique ne permette pas d'identifier les exploitants des îlots (ensemble de parcelles culturales contiguës) alors que les parcelles et leurs propriétaires sont des données accessibles au public *via* le cadastre¹³⁴. Cet avis rejoint le RGPD selon lequel les données de localisation sont des données personnelles.

Dans d'autres décisions, ne concernant pas le registre parcellaire graphique, elle s'est prononcée pour la publication de documents qui, en principe, ressortissent de la catégorie des informations qui ne sont communicables qu'à l'intéressé. Elle a ainsi estimé que la demande formulée par une association d'avoir communication des résultats d'inspection d'un élevage porcin était recevable, au motif que ces documents relevaient de la catégorie des informations environnementales, donc communicables sans restriction à toute personne en faisant la demande (article L. 124-2 du code de l'environnement) nonobstant les règles de protection de la vie privée¹³⁵.

Les données environnementales et celles relatives aux émissions de substances dans l'environnement sont donc publiables avec peu de restrictions. Dès lors, l'État pourrait améliorer l'information du public en rendant accessibles chaque année ces données de manière organisée et en veillant à les mettre en valeur, par exemple sous une forme cartographique.

La valorisation des données publiques agricoles par des acteurs publics ou privés doit cependant tenir compte des exigences du RGPD. Le respect de l'obligation de recueillir le consentement des tiers à la réutilisation de données les concernant, ainsi que de celle de conserver la trace de ce consentement et de l'authentifier, se heurte pour l'heure à des difficultés techniques qui ne sont que partiellement surmontées et freinent les initiatives en ce sens. C'est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui veille à la bonne application des dispositions issues du RGPD et à l'utilisation conforme des systèmes d'information nominatifs.

Ainsi, afin de pouvoir diffuser les résultats d'inspection de restaurants, en principe couverts par le secret (au titre de l'article L. 311-6 du CRPA relatif aux « informations de nature à porter préjudice aux intéressés »), c'est une disposition législative expresse du code rural qui

¹³⁴ Avis CADA n° 20163985 du 20 octobre 2016 ASP, délégation du Limousin.

¹³⁵ Conseil CADA n° 20172154 du 22 juin 2017, direction départementale de la protection des populations du Finistère.

autorise désormais leur publication aux fins de bonne information du public¹³⁶.

Le MAA et ses opérateurs, comme tous les acteurs publics, sont encore dans une phase de recherche d'un équilibre entre protection de la vie privée et ouverture des données¹³⁷.

II - Exploiter les données, une nécessité pour améliorer l'action du ministère

L'utilisation des données s'articule autour de trois axes : la gestion efficace des données en interne au sein de l'administration dans le cadre des procédures existantes, l'exploitation des données en masse pour innover et améliorer les politiques publiques et, enfin, la mise à disposition auprès de tiers extérieurs à l'administration pour favoriser les réutilisations.

A - Mieux employer les données pour moderniser et simplifier l'administration

L'action du MAA et de ses opérateurs se traduit, pour les usagers, par le recours à environ 400 procédures qui requièrent de nombreuses informations et documents à transmettre par formulaires. La simplification des procédures vise à limiter les informations et pièces demandées et, notamment, à réutiliser celles déjà fournies : c'est la démarche intitulée « Dites-le nous une fois ». L'amélioration de la relation avec les usagers passe aussi par des procédures automatisées en ligne, l'assistance au renseignement des formulaires et des réponses instantanées sur la recevabilité de certaines demandes.

¹³⁶ L'article 45-1 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a introduit une disposition à l'article L. 231-1 du code rural autorisant la publication des données des contrôles vétérinaires selon des modalités définies réglementairement (décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments).

¹³⁷ La CADA et la CNIL, en association avec les services d'Etalab, ont élaboré un guide portant sur l'ouverture des données qui n'est paru qu'en mai 2019 (CNIL, CADA, Etalab, *Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques* (« open data »), *présentation du cadre juridique de l'ouverture des données*).

Cette modernisation repose sur l'utilisation automatique des données au moyen de petits programmes informatiques appelés « interfaces de programmation applicatives » (API)¹³⁸ dans les systèmes d'information. La mise en commun des bases de données publiques, leur accessibilité et le bon fonctionnement des API permettent aux applications de rechercher, de manière autonome, les informations utiles *via* internet.

Identifier et authentifier des usagers : SIRIUS et BACUS

Les usagers du MAA et de ses opérateurs ont des identifiants propres à chaque organisme : un numéro « Numagrin » dans la base de données nationale des usagers (BDNU) du MAA, un numéro dit « PACAGE » dans le SI de la PAC « Telepac » et un numéro SIRET auprès de l'Insee pour les entreprises.

Jusqu'en 2018, ces administrations ne partageaient pas leurs données, ce qui aboutissait pour les usagers à des demandes redondantes. Pour y remédier, le MAA a développé le « système d'indexation et de référencement interne des usagers » (SIRIUS) déployé, en septembre 2018, dans les services d'économie agricole des directions départementales des territoires et de la mer. SIRIUS attribue un identifiant unique aux usagers du MAA et permet, *via* des API (notamment l'« API Entreprises » développée par la DINUM), la mise à disposition automatisée de données du répertoire SIRENE de l'Insee, du répertoire national des associations (RNA), de la Mutualité sociale agricole ainsi que de données fiscales.

En complément, un deuxième système assure l'authentification des tiers et leur inscription : BACUS (« base d'authentification des usagers ») sécurise les authentifications et permet aux usagers de consulter ou modifier leurs informations personnelles, ainsi que de suivre l'avancement de leurs démarches. BACUS n'est toutefois pas encore ouvert aux entreprises car la livraison du module d'identification (« Pro Connect »), développé par la direction interministérielle du numérique (DINUM), se fait attendre.

Les échanges entre les bases de données du ministère, celles de ses opérateurs et celles d'autres administrations (base SIRENE de l'Insee, données fiscales DGFIP par exemple) ont ainsi permis de faire évoluer certaines procédures par l'automatisation du renseignement des formulaires et par l'amélioration de leur ergonomie.

¹³⁸ Une interface de programmation applicative (ou API) est un ensemble de fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent et échangent automatiquement des données par internet en flux continu.

Des applications nomades facilitent les démarches des usagers comme, par exemple, dans l'enseignement agricole où deux applications « ARPENT » permettent les inscriptions en ligne aux examens, le renseignement automatisé des formulaires et la consultation des résultats à distance.

VITIPANTATION : utilisation automatisée de données interministérielles pour simplifier les démarches des viticulteurs

Fruit de la collaboration des services du Premier ministre, de FranceAgriMer, de l'INAO, du MAA, de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de l'IGN, VITIPANTATION est un « e-service » qui permet aux viticulteurs de faire des demandes d'autorisation de plantation.

Cette téléprocédure fonctionne grâce à des API avec d'autres SI : celui de l'IGN (Géoportail) et le casier viticole informatisé (CVI) de la DGDDI. Elle repose aussi sur l'identification des exploitants, *via* leur numéro SIRET et leur inscription préalable auprès de FAM.

Les déclarations, dématérialisées, bénéficient d'une aide à la saisie en ligne avec un outil cartographique (superposition des parcelles cadastrales et d'un fond cartographique, ainsi que des aires des indications géographiques protégées). L'instruction des demandes est rapide, voire automatique pour la majorité des demandes avec, dans ce cas, une délivrance instantanée des autorisations.

Pour la campagne 2017, plus de 40 000 décisions ont été rendues. Le gain est notable pour les usagers : saisie ergonomique, formulaire pré-rempli, contrôle de cohérence automatique des champs et indication immédiate du résultat de l'instruction pour un certain nombre de dossiers. Le guichet unique permet aux exploitants de retrouver toutes les informations utiles sans démarche physique auprès de différents services. Pour les agents, la charge de travail liée à l'instruction et à la réconciliation des informations est allégée (l'application permet de délivrer de l'ordre de 40 000 autorisations par an depuis la mise en œuvre de l'obligation d'autorisation en 2015). Le développement de l'application a représenté en 2019 une dépense d'investissement de 1,3 M€.

Ces quelques réalisations illustrent bien les évolutions que l'on est en droit d'attendre de l'exploitation efficace des données. Le MAA doit encore progresser : ainsi le principe « Dites-le nous une fois » n'est pas encore appliqué pour toutes les démarches et la simplification de l'ensemble des procédures administratives du MAA reste à venir.

B - Exploiter les données, une source d'innovation pour les politiques publiques

Au-delà des procédures administratives, l'exploitation des données détenues par le MAA et ses opérateurs peut être source d'innovations et d'amélioration de l'action publique. Ainsi, le traitement de données de masse par des algorithmes élaborés, voire par de l'intelligence artificielle, permet désormais des réalisations jusqu'alors impossibles. Quelques réalisations, parfois encore expérimentales, offrent des exemples des potentialités d'exploitation des données.

Tel est le cas du projet « iAlim », lauréat en 2018 d'un appel à projets de la DINSIC, devenue depuis DINUM, et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) : abrité par la direction générale de l'alimentation du MAA et destiné à améliorer le ciblage des contrôles des restaurants dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, iAlim vise à utiliser l'intelligence artificielle pour traiter les données textuelles accessibles librement sur internet (les commentaires des utilisateurs des établissements de restauration) afin de repérer des établissements sensibles.

Le suivi automatisé des cultures dans la PAC post-2020 : le « *monitoring* » grâce à l'intelligence artificielle

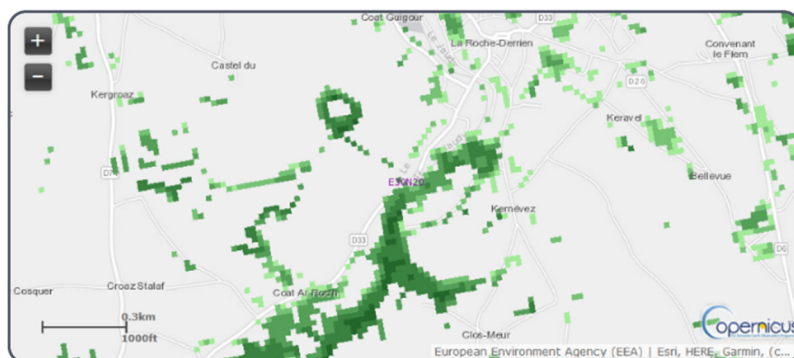
Dans le cadre de la programmation de la PAC post-2020, à la demande de la Commission européenne, l'Agence de services et de paiement devra mettre en œuvre un suivi automatisé du couvert des parcelles aidées au titre des mesures du FEAGA. Nommée « monitoring », cette opération sera réalisée par le MAA, l'IGN et l'ASP au moyen du traitement automatisé par l'intelligence artificielle d'images satellites issues du programme Copernicus. Le système d'information, encore au stade expérimental à l'heure actuelle, devra reconnaître automatiquement le type de couvert végétal des parcelles et déterminer si l'activité agricole ainsi menée est bien éligible aux dispositifs d'aides sollicités.

Carte n° 1 : trois traitements de données satellites (La Roche Derrien, Côtes d'Armor)

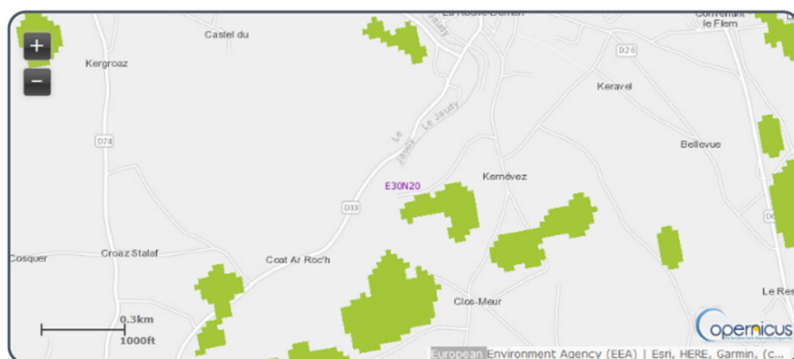
Mosaïque d'images haute résolution (couleurs naturelles) (2012)



Densité du couvert d'arbres (2015)



Prairies (2015)



Sources : Images Copernicus/ Service de surveillance terrestre

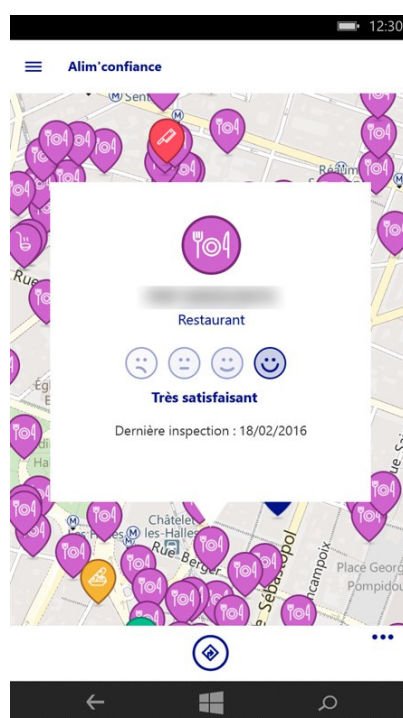
L'application Alim'confiance est un service à destination du public. Cette application lui permet de consulter le résultat des inspections sanitaires des établissements de restauration (y compris de restauration collective) et des commerces alimentaires à partir d'une simple géolocalisation¹³⁹. Les résultats d'inspection, disponibles pendant un an, sont présentés sous forme de quatre pictogrammes allant de « très satisfaisant » à « à améliorer d'urgence ». Le ministère a fait le choix, pour cette application, d'une solution achetée « sur étagère » plutôt que de développer un produit spécifique¹⁴⁰.

Le MAA, appliquant le principe d'ouverture des données publiques, a aussi publié ces données sur le portail de l'État data.gouv.fr. Des utilisateurs les ont alors reportées sur des cartes en format ouvert (« *open street map* ») et ont compilé les résultats d'inspection au-delà de la dernière année, ce qui permet de suivre l'évolution dans le temps des établissements. Il existe donc désormais, à disposition des consommateurs, deux offres de visualisation de ces données, l'une ministérielle, l'autre issue de la société civile.

¹³⁹ La Cour des comptes a récemment examiné, dans son rapport annuel, les conditions de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation (Cour des comptes, « Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider », in *Rapport public annuel 2019*, La Documentation française, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr).

¹⁴⁰ Le coût de ce service varie entre 30 000 et 50 000 € par an selon le volume des données.

Capture d'écran Alim'Confiance



C - Favoriser une réutilisation, en toute sûreté, des données privées

Dans le domaine agricole, « l'internet des objets »¹⁴¹ produit des données en masse pour les cultures et l'élevage grâce aux capteurs embarqués sur le matériel agricole, les drones, les équipements d'élevage et les bovins. Ces données privées (par exemple celles relatives au suivi des rendements, aux intrants, à l'état sanitaire du bétail, etc.) pourraient contribuer à améliorer la conduite des politiques publiques, notamment en les croisant avec des données publiques. Les grandes entreprises industrielles et de services du secteur agricole ont quant à elles déjà saisi l'enjeu de l'exploitation des données, parfois même au détriment des intérêts des producteurs auprès desquels elles les collectent.

¹⁴¹ « L'internet des objets » désigne le réseau de dispositifs physiques et d'éléments intégrés aux appareils, logiciels ou capteurs, permettant à ces objets d'être connectés et d'échanger des données *via* internet.

À l'étranger, de grandes entreprises commercialisent des engins dotés de capteurs : les données ainsi collectées appartiennent à l'entreprise, qui en autorise l'usage aux agriculteurs mais qui les valorise surtout pour son propre bénéfice, notamment auprès de compagnies d'assurance ou d'intervenants sur les marchés financiers. Cet usage des données peut ne pas être dans l'intérêt des agriculteurs, qui par exemple se retrouvent en position de faiblesse lors de la négociation de leurs prix par rapport aux acheteurs, du fait de l'asymétrie d'information entre eux. En France, de grandes compagnies internationales offrent déjà des outils intégrés collectant et analysant l'ensemble des données disponibles sur une exploitation, issues de matériels ou de bases de données extérieures.

Il y a donc un intérêt public à favoriser un cadre assurant la sûreté et la souveraineté¹⁴² de la réutilisation des données agricoles publiques et privées, garantissant la protection des intérêts de l'État et des agriculteurs.

C'est pourquoi le MAA a lancé une initiative destinée à faire connaître, dans le monde agricole, les enjeux de partage et réutilisation de leurs données.

**Une initiative de valorisation des données de la sphère agricole :
la société API-AGRO**

API-AGRO est lauréat de l'appel à projets de 2013 « Recherche finalisée et innovation », financé par le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), réunissant la majorité des instituts techniques agricoles et des organismes de recherche-développement (Inra, Agro-Transfert Ressources et Territoires). Cette SAS, créée le 8 novembre 2016, regroupe aujourd'hui une trentaine d'acteurs : organismes de recherche appliquée (instituts techniques agricoles notamment), organismes de développement (avec le réseau des chambres d'agriculture) et une quinzaine d'acteurs privés.

À destination de toutes les filières agricoles (grandes cultures, élevage, viticulture, arboriculture, maraîchage, horticulture), API-AGRO agit comme courtier ou intermédiaire entre producteurs de données et utilisateurs. L'entreprise offre une plateforme permettant de diffuser et d'exploiter facilement des données et des services. Les fournisseurs de données restent maîtres de la visibilité et de l'accessibilité qu'ils souhaitent

¹⁴² La souveraineté numérique repose sur l'implantation sur le territoire national des serveurs hébergeant les bases de données et sur l'utilisation de solutions logicielles françaises (notamment les algorithmes).

y donner, répondant à des cas d'usage de diffusion large (telles que les données publiques ouvertes), à des ventes d'accès à de la donnée ou à des abonnements, mais également aux projets de recherche et/ou commerciaux nécessitant un espace sécurisé et privatif d'échanges de données.

API-AGRO offre également des services pour faciliter la réutilisation des données mises à disposition à travers la plateforme. API-AGRO a fait le choix de solutions informatiques françaises (logiciels et infrastructures d'hébergement) afin de garantir leur « souveraineté ».

Le modèle économique ne repose pas sur la vente des données, puisque certains jeux sont publics et donc gratuits, mais sur la rémunération des services *via* des abonnements souscrits par les entreprises.

III - Des données encore trop peu valorisées

A - Parvenir à une bonne gestion des données

La stratégie du MAA pour les données est déclinée dans son schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) pour la période 2018-2022 et développée dans son plan de transformation numérique (2018-2022) qui vise à « développer une administration des données cohérente entre les membres de la sphère agricole et la mettre au service des politiques publiques ministérielles ». Le ministère entend faire de la gestion transversale des données une source de progrès : en améliorant les politiques publiques, en fiabilisant les procédures, en augmentant la performance et l'efficacité des SI et en simplifiant les politiques publiques grâce au principe « Dites-le nous une fois » déjà évoqué.

Le MAA avait identifié les points à améliorer pour atteindre ses objectifs : son manque de connaissance des données déjà exploitées par les opérateurs agricoles, qui pourraient faire l'objet d'échanges entre SI, et son absence de vision globale de celles déjà publiées et des modalités de leur publication. Aussi ne peut-il pas appuyer l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques sur des analyses fondées sur le croisement de données, du fait de leur disponibilité insuffisante et d'un manque de compétences internes pour leur analyse.

La Cour a d'ailleurs constaté, lors d'un précédent contrôle portant sur le FEAGA, que les services chargés de la PAC au sein de la direction générale de la performance environnementale et économique des entreprises (DGPE) n'avaient pas un accès aisé et permanent aux données issues des SI de gestion des aides de l'Agence de services et de paiement,

mais à de simples extractions périodiques. La conception initiale de l'outil ne prévoyait pas un tel accès, et il n'a pas été jugé prioritaire de développer cette fonctionnalité, la priorité ayant été donnée, ces dernières années, aux adaptations nécessaires pour le paiement des aides.

L'objectif d'achèvement de ces chantiers est fixé à 2022. Toutefois, à mi-2019, ces divers projets n'en étaient qu'à leur commencement, les calendriers détaillés n'étaient pas arrêtés et les moyens spécifiques ne leur étaient pas affectés. Il est vrai que la délégation au numérique du ministère ne compte que quatre agents.

Les réutilisations de données sont encore rares. Sur les 290 jeux de données agricoles rendus publics sur le site Etalab, seuls 15 ont fait l'objet d'une réutilisation extérieure documentée¹⁴³. Il n'existe pas de mesure ou d'évaluation de la valeur créée par les réutilisations de données publiques, ni même d'inventaire exhaustif de ces réutilisations.

L'exploitation des potentialités des données au sein du ministère reste modeste, sinon inexistante, puisque ce dernier ne dispose pas de compétences expertes en traitement des données de masse ou en intelligence artificielle. De telles compétences seraient utiles à la DGPE, notamment pour évaluer les effets des aides publiques et le suivi de l'économie des filières et des revenus agricoles.

B - Réunir les conditions préalables à la valorisation des données

La gouvernance des données de la sphère agricole reste embryonnaire : le catalogue de l'ensemble des données disponibles n'est pas achevé, leur interopérabilité et l'harmonisation des formats des bases de données ne sont pas garanties et l'outil public d'agrégation des bases de données internes au MAA n'est pas encore livré.

De plus, à mesure que les applications sont interconnectées et échangent des informations, les interdépendances accroissent la fragilité du système. Il suffit qu'une API, parmi d'autres, soit indisponible pour que la téléprocédure qui l'utilise soit bloquée.

L'« État-plateforme », caractérisé par des flux de données échangées par les administrations, gouvernées par des API, nécessite donc un véritable encadrement interministériel : qualité des données, délais de réponse des API, garantie de disponibilité, procédure en cas de défaut de

¹⁴³ Selon les informations du site d'Etalab www.data.gouv.fr de septembre 2019.

service, etc. Des conventionnements et un suivi des engagements sont nécessaires pour réguler les échanges, *via* des API, entre opérateurs qui relèvent parfois de ministères différents. Or, la gouvernance interministérielle des API fait aujourd'hui défaut : la Cour estime qu'il faudrait remédier à cette lacune.

Enfin, les moyens et compétences consacrés au pilotage et à la gouvernance des données au sein du MAA semblent peu proportionnés aux défis à relever. Les crédits affectés à la délégation au numérique et à la donnée s'élevaient à 66 900 € en 2018 quand l'ensemble des dépenses informatiques était de 35 M€. Le budget informatique du ministère comme les ressources humaines des services informatiques sont mobilisés aux deux tiers par les dépenses contraintes : fonctionnement, dépenses incompressibles et maintien en condition opérationnelle des systèmes. Le MAA ne dispose d'expertise ni en intelligence artificielle ni en traitement des données en masse, expertise qui lui serait absolument nécessaire.

C - Faciliter la réutilisation des données publiques

La valorisation des données de la sphère agricole se traduit par un foisonnement d'initiatives d'ampleur inégale, souvent modestes, menées rapidement et parfois selon la méthode « agile »¹⁴⁴, qui contrastent avec les grands projets informatiques structurants du ministère, caractérisés par leur longue durée, leurs retards fréquents et leur coût élevé. En comparaison, les projets relatifs à la donnée permettent des progrès ponctuels dans une certaine dispersion.

Si les données constituent un bien public et un gisement de valeur, la réalisation de ces potentialités repose sur leur exploitation active, que ce soit par l'administration ou par des acteurs privés.

La seule disponibilité sur internet des données ne suffit pas à garantir leur réutilisation : une démarche active de facilitation des réemplois, voire de pédagogie, est nécessaire. Ainsi pour favoriser l'exploitation des données, il peut être nécessaire de les qualifier, de créer les conditions économiques et juridiques de leur réutilisation, ou encore d'illustrer leurs potentialités, par exemple grâce à des visualisations.

¹⁴⁴ La méthode agile est un mode de développement de projets (fréquemment informatiques) reposant sur des itérations fréquentes avec les commanditaires. En se dispensant de cahiers des charges détaillés, la méthode agile recherche la satisfaction des besoins du commanditaire avec une forte mobilisation de ce dernier dans les tests des versions successives du produit final.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les données de la sphère agricole constituent un potentiel de valeur pour l'administration, les usagers et les acteurs privés, leur exploitation nécessite au préalable des investissements pour les qualifier et les mettre à disposition des futurs utilisateurs. Le MAA est engagé dans une stratégie destinée à lui permettre de tirer le plus grand parti de ses données de masse, particulièrement diversifiées, mais la démarche n'en est encore qu'à ses débuts et dotée de faibles moyens. Pour l'heure, les profits de cette ouverture ne sont pas encore pleinement mesurés.

Le MAA et ses opérateurs valorisent leurs données à travers diverses initiatives ponctuelles, une approche systémique et articulée restant à mettre en œuvre.

À défaut de pouvoir stimuler la valorisation de ces données par les acteurs du monde agricole, le MAA aurait tout intérêt à renforcer ses propres capacités d'exploitation de ses données, en recourant à des ressources expertes en intelligence artificielle et en traitement de données de masse.

La Cour formule donc les recommandations suivantes à l'État :

- 1. accroître le recours à des ressources expertes en matière d'intelligence artificielle et d'exploitation des données de masse (MAA) ;*
 - 2. réguler et sécuriser les échanges via des interfaces de programmation applicative (API) entre les opérateurs publics (DINUM).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	166
Réponse du président de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	169

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directrice générale de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la pêche (FranceAgrimer)	

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous m'avez communiqué le chapitre sur les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) qui illustre l'importance des enjeux liés aux données, ainsi que la complexité de la politique de leur valorisation.

Les recommandations sont pleinement cohérentes avec les orientations du Gouvernement en la matière, dont la mise en œuvre opérationnelle est en cours au travers notamment des plans de transformation numérique ministériels, notamment celui du MAA, et de la stratégie TECH.GOUV de la direction interministérielle du numérique (DINUM), qui a succédé à la DINSIC en vertu du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique.

1- La circulation des données à l'intérieur de l'administration permet à la fois de simplifier la vie des usagers en ne leur demandant pas des informations déjà connues et de diminuer la charge d'instruction par l'utilisation de données déjà validées par l'administration.

Des données présentes dans de très nombreuses procédures ont été identifiées par la DINUM qui a démontré la possibilité et l'intérêt de leur circulation à travers notamment la mise en place de la plateforme « API entreprises ».

Le MAA utilise l'API entreprises qui est l'une des sources alimentant le système SIRIUS cité par la Cour et met en œuvre d'ores et déjà le « Dites-le nous une fois » sur les données concernées. L'enjeu actuel pour le MAA est, en capitalisant sur ce succès, d'identifier les autres données, plus spécifiques à ses métiers, présentes dans plusieurs de ses procédures ou de celles de ses opérateurs et auxquelles il sera pertinent d'étendre ce mode de fonctionnement. Ce travail d'identification est en cours.

Comme le souligne la Cour, ce développement des interactions entre systèmes d'information, dont le fonctionnement est de plus en plus dépendant de la circulation effective des données, impose aussi une gouvernance interministérielle forte. La gouvernance interministérielle du numérique a été en conséquence renforcée dans le cadre de la stratégie TECH.GOUV. Elle se trouve désormais facilitée à deux niveaux : stratégique, au niveau des secrétaires généraux des ministères (Comité d'orientation stratégique interministériel du numérique) et opérationnelle, au niveau des directions du numérique (DNUM) et DSI (Comité interministériel du numérique).

De manière opérationnelle, dans le cadre de la stratégie TECH.GOUV, la DINUM a identifié le sujet de la circulation des données comme une priorité. C'est la raison pour laquelle une équipe dédiée à la mise en œuvre du principe du « Dites-le nous une fois » accompagnera techniquement et juridiquement l'ensemble des administrations dans la simplification des démarches en ligne et la suppression des pièces justificatives. L'offre de service portée par la DINUM sera publiée dans le courant du mois de décembre 2019.

Par ailleurs, la fluidification de la circulation des données n'est possible qu'à travers la définition d'un cadre général partagé par l'ensemble des fournisseurs de données. Ainsi dans le cadre de la stratégie TECH.GOUV, la DINUM travaillera sur la mise en place d'une plateforme d'échange de données inter-administrations.

Ce projet permettra :

- de définir une architecture technique cible partagée par les ministères ;*
- d'identifier des briques techniques qui devront être standardisées et d'autres qui devront être portées par les ministères afin que le modèle perdure ;*
- de développer des briques existantes qui permettront de faciliter l'échange de données inter-administration (comme l'outil SIGNUP pour les habilitations) ;*
- de créer un cadre commun autour du développement d'API, de leurs délais de réponse, des garanties de disponibilité afin de définir les contours d'une gouvernance interministérielle des API orchestrée par la DINUM ;*
- de refondre la plateforme d'échange et de confiance (PEC) qui véhicule aujourd'hui près de 4 millions de flux issus des démarches usagers provenant de Service-public.fr vers près de 9 000 partenaires (dont 7 800 collectivités).*

La DINUM porte également une attention toute particulière à la diffusion des données de référence, que le MAA utilise quotidiennement (ex. registre parcellaire graphique ou encore la base SIRENE). Ces bases de données sont essentielles pour le bon fonctionnement des politiques publiques et notamment celles portées par le MAA. C'est la raison pour laquelle l'État s'engage sur la diffusion de ces données mises à jour et sur des niveaux de performance et de disponibilité exigeants.

De même, l'identité numérique est aussi un moyen de faciliter la circulation de l'information. France Connect a été mis en place au service des particuliers. Pour les entreprises, la stratégie TECH.GOUV prévoit de développer et déployer Pro Connect et l'écosystème associé. Les prochaines étapes seront de développer l'outil Pro Connect et de faire émerger un réseau d'acteurs concernés (fournisseurs d'identité, de services et de données, éditeurs).

La bonne exploitation du patrimoine des données de l'administration par celle-ci pour évaluer les politiques publiques, contribuer à leur élaboration, et, dans certains cas les conduire (comme par exemple la réalisation des analyses de risques nécessaires à l'élaboration de plans de contrôle) est aussi un enjeu majeur, qui demande la construction d'outils de connaissance de ce patrimoine et d'accès aux données garantissant le respect des règles de confidentialité, mais aussi la présence des compétences pour réaliser les traitements pertinents.

La Cour souligne à juste titre que répondre à ces défis demande de dégager des moyens. Cette ambition de valoriser au mieux ces données est fortement inscrite dans le plan de transformation numérique du MAA, qui a déjà lancé des actions pilotes comme le projet iAlim cité par la Cour.

2- L'encouragement à la réutilisation de la partie communicable de ce patrimoine par des acteurs privés est aussi un enjeu.

Celui-ci est plus difficile à appréhender car le principe même de l'open data est de faire confiance aux acteurs extérieurs pour inventer des utilisations auxquelles le détenteur initial de la donnée n'avait pas pensé. À ce titre, le MAA essaie, comme dans le cas d'Alim'confiance, de faciliter les réutilisations qu'il a identifiées comme pouvant appuyer les politiques dont il a la charge.

La publication de données sur le portail interministériel de mise à disposition de données publiques data.gouv.fr géré par Etalab permet leur réutilisation dans le cadre établi par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), notamment dans le cadre d'une licence ouverte, ce qui impose le respect de certaines obligations (mentionner la paternité de l'information et la date de dernière mise à jour).

Il n'y a pas d'obligation d'informer en retour le producteur de donnée sur les réutilisations réalisées, obligation qui pourrait être vécue par certains acteurs comme une surveillance de leur action et un frein à celle-ci. C'est pourquoi l'inventaire exhaustif des réutilisations des données publiques, que la Cour appelle de ses vœux, ne me semble pas opportune.

Au-delà du patrimoine de données détenu par l'administration, il apparaît que les données, y compris celles détenues par des acteurs privés, sont devenues un enjeu de politique publique. Comme l'indique la Cour à propos des données agricoles et de la société API Agro, le rôle de l'État est de donner une impulsion et de faciliter l'organisation par les acteurs concernés de l'utilisation de ces données dans un sens conforme à l'intérêt général, sans pour autant être l'opérateur de cette action.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (CADA)

Ce document, qui comprend un encadré sur l'application des règles de protection du secret par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) n'appelle aucune réponse de la Commission.

Je me permets néanmoins de souligner deux points qui ne ressortent pas clairement de l'extrait que vous m'avez communiqué et qui pourraient y être précisés.

En premier lieu, en ce qui concerne l'information du public en matière environnementale, d'essence communautaire, il y a lieu de distinguer selon que l'information environnementale est, d'une part, liée ou pas à l'activité d'une personne morale, cette dernière ne pouvant se prévaloir de la protection de la divulgation d'un comportement susceptible de lui porter préjudice et, d'autre part, si cette information porte précisément sur des émissions de substance dans l'environnement, seules ces dernières bénéficiant d'un régime très libéral de communication partiellement dérogatoire aux secrets protégés.

En second lieu, il y a lieu de distinguer, en matière d'information du public, le mode de communication. En effet, si la protection des données à caractère personnel n'intervient qu'au titre de la protection de la vie privée pour la communication d'un document ou d'une information à une personne, les dispositions de l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoient que, sauf disposition contraire, ne peuvent faire l'objet d'une diffusion publique, généralement entendue comme une mise en ligne, que les documents qui ne comportent aucune mention relevant d'un secret protégé et qui ne comportent aucune donnée à caractère personnel, à l'exception de ceux qui figureraient dans la liste des documents définie par l'article D. 312-1-3 de ce code.

Les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique

- Disposer de personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers
- Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse
- Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire

1

Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers

PRÉSENTATION

Dans les ministères économiques et financiers (MEF), l'informatique a d'abord transformé les procédures et méthodes de travail internes avant d'être étendue, depuis maintenant deux décennies, aux relations entre l'administration et les usagers, avec récemment la généralisation des télédéclarations fiscales puis le prélèvement à la source. Pour les directions de ces ministères, la réussite des projets numériques est donc, plus que jamais, d'une importance stratégique.

L'enquête menée par la Cour, sur les ressources en personnels compétents en matière numérique des ministères économiques et financiers, s'inscrit dans le prolongement des rapports publics consacrés en 2018 aux systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI et, en 2016, aux relations aux usagers et à la modernisation de l'État¹⁴⁵.

Elle tient compte de la stratégie de transformation numérique adoptée par l'État en avril 2019, intitulée « TECH.GOUV », dont l'un des enjeux est d'attirer les talents au sein de l'État-employeur, et du plan d'actions pour le numérique et les systèmes d'information et de communication arrêté en mai 2019, afin d'attirer, de recruter et de fidéliser les compétences dans cette filière. La mise en œuvre de ce plan court jusqu'en décembre 2021.

¹⁴⁵ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019 ; *Relations aux usagers et modernisation de l'État – vers une généralisation des services publics numériques*, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

Au terme de son enquête la Cour constate que les ministères économiques et financiers rencontrent des difficultés pour recruter et fidéliser les personnels informaticiens (I). Pour mener à bien leur transformation numérique, ils doivent mettre en place de nouveaux modes de recrutement et renforcer ceux qui existent (II) mais aussi développer leur attractivité (III).

I - Des difficultés de recrutement et de fidélisation

Pionniers de l'informatique au sein de l'État, les ministères économiques et financiers ont largement informatisé leurs processus et leurs relations avec les usagers. Poursuivre cette informatisation dans de bonnes conditions suppose de pallier les problèmes de recrutement, de pyramide des âges et de fidélisation de leur personnel, qu'ils soient titulaires ou contractuels.

A - Les ministères économiques et financiers, premier employeur civil d'agents chargés des systèmes d'information de l'État

1 - Le poids prépondérant de la DGFIP

Premier employeur civil de cette filière professionnelle dans l'État, les ministères économiques et financiers comptent 5 331 personnes dans les systèmes d'information. 73 % d'entre elles travaillent à la direction générale des finances publiques (DGFIP), 10 % au secrétariat général et 9 % à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Les 140 emplois de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)¹⁴⁶ sont gérés par le secrétariat général. L'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) emploie 383 informaticiens et 33 travaillent à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

¹⁴⁶ Après avoir assuré le déploiement du système financier de l'État, Chorus, l'AIFE est désormais en charge de sa maintenance.

Tableau n° 1 : effectifs physiques des personnels chargés des systèmes d'information en 2018 (ETP)

	DGFIP	DGDDI	Secrétariat général*	Autres directions et services**	Total MEF
Titulaires	3 808	459	312	401	4 980
Contractuels	82	41	213	15	351
Total	3 890	500	525	416	5 331
Part	73,0 %	9,4 %	9,8 %	7,8 %	100 %

Source : Secrétariat général des ministères économiques et financiers

* Notamment AIFE.

** Notamment Insee et DGCCRF.

Les directions à réseau gèrent en quasi autonomie leurs personnels chargés des systèmes d'information. Le service informatique du secrétariat général assure, pour sa part, l'informatique des directions dites « d'état-major » du ministère telles que la direction du budget et la direction générale du Trésor.

La DGFIP, la DGDDI, la DGCCRF et l'Insee disposent de leurs propres corps de fonctionnaires. La DGE¹⁴⁷ gère, pour sa part, le corps des ingénieurs de l'industrie et des mines. Les ministères économiques et financiers emploient par ailleurs 49 ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC), corps interministériel géré par le ministère de l'intérieur.

2 - Des agents relativement âgés et trop souvent affectés aux tâches d'assistance à faible valeur ajoutée

En 2018, l'âge moyen du personnel chargé des systèmes d'information des ministères économiques et financiers est de plus de 49 ans (dont 12 % de plus de 60 ans à la DGFIP), légèrement plus élevé que celui de l'ensemble des personnels de ces ministères (48 ans).

¹⁴⁷ Direction générale des entreprises.

À la DGFIP, 70 % du personnel chargé des systèmes d'information est affecté au sein du réseau territorial du service des systèmes d'information : sept directions des services informatiques auxquelles sont rattachés 36 établissements des services informatiques (ESI). Parmi les effectifs exerçant en administration centrale, 24 % relèvent de la direction des systèmes d'information, et 6 % du service à compétence nationale Cap Numérique, chargé de la maîtrise d'ouvrage des projets informatiques.

À la DGDDI, 53 % des postes informatiques sont localisés dans l'un des deux centres informatiques situés à Osny (95) et Toulouse (31). Ils sont compétents, tout comme ceux de la DGFIP, pour le développement, l'intégration, l'exploitation et l'assistance.

Dans ces deux directions à réseau, comme l'a récemment souligné la Cour¹⁴⁸, plus du quart des effectifs est en charge de l'assistance, qu'il s'agisse de l'installation des matériels informatiques et logiciels sur les postes de travail ou des réponses aux demandes des utilisateurs. Pour mettre en œuvre leur transformation numérique, il importe de renforcer les fonctions informatiques à plus forte valeur ajoutée.

B - Des difficultés pour recruter

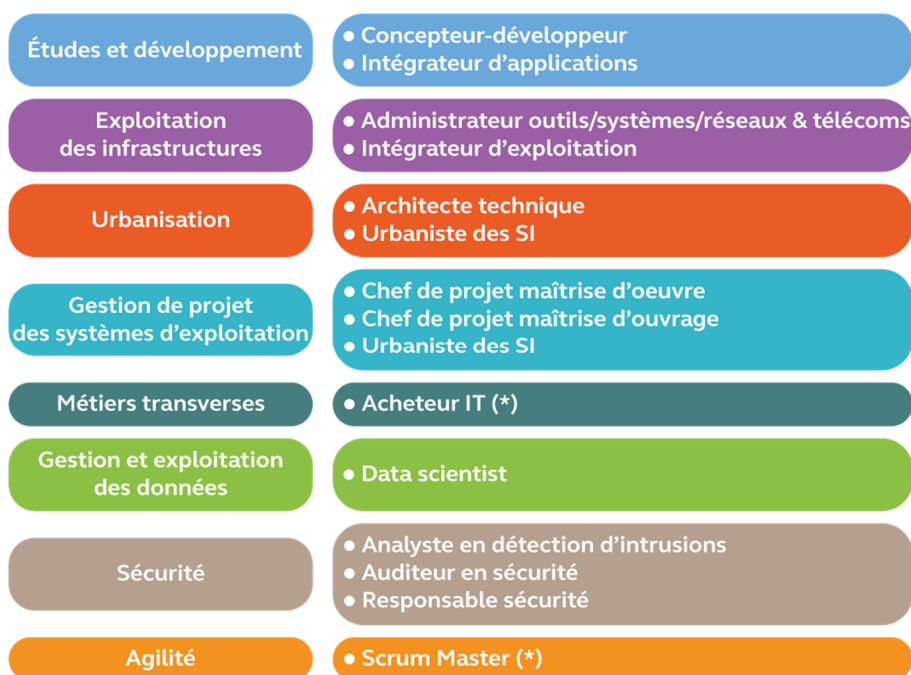
Le marché de l'emploi des personnels chargés des systèmes d'information est aujourd'hui en tension. Le déficit prévu de compétences informatiques en France est estimé à 200 000 personnes¹⁴⁹ d'ici à 2022. L'État, notamment les ministères économiques et financiers, peine, tout comme le secteur privé, à se doter des compétences dont il a besoin pour réussir sa transformation numérique. Dans cette filière, certains postes sont particulièrement difficiles à pourvoir. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction interministérielle au numérique et aux systèmes d'information et de communication (DINSIC)¹⁵⁰ ont ainsi identifié quinze métiers en tension.

¹⁴⁸ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁹ France Stratégie et Dares, *Talents du numérique*, juillet 2014.

¹⁵⁰ À laquelle a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

Graphique n° 1 : les métiers en tension



(*) Scrum master (de l'anglais scrum, désignant la mêlée de rugby) : gère le processus d'échange des informations. Il doit s'assurer à la fois de l'implication de chaque membre de l'équipe, mais également de l'auto-organisation de celle-ci. Acheteur IT : chargé des procédures juridiques et négociations commerciales d'achat des matériels et logiciels informatiques.

Source : DGAFP, DINSIC, 2017

1 - De nombreux postes non pourvus à l'issue des concours

Les concours spécifiques de la DGFIP et de la DGDDI rencontrent des difficultés pour pourvoir les postes offerts d'inspecteurs et contrôleurs des systèmes d'information.

Ainsi, à la DGFIP, près de 35 % des postes de programmeurs (catégorie B) ouverts aux concours des trois dernières années n'ont pas été pourvus. En 2018, ce sont 80 % des postes d'informaticiens de catégories A et B ouverts à la Douane qui n'ont pas été pourvus, alors qu'en 2011 tous les postes ouverts l'avaient été.

Tableau n° 2 : nombre de postes offerts et pourvus aux concours

<i>Année</i>	2016		2017		2018	
<i>Concours</i>	Postes offerts	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes non pourvus	Postes offerts	Postes non pourvus
<i>DGFIP – Analystes-développeurs (catégorie A)</i>	41	9	27	5	50	5
<i>DGFIP – Programmeurs systèmes d'exploitation (catégorie A)</i>	35	2	22	1	22	5
<i>DGDDI – Programmeurs systèmes d'exploitation (catégorie A)</i>	32	17	27	14	32	27
<i>DGFIP – Programmeurs (catégorie B)</i>	107	44	103	43	105	41
<i>DGDDI – Programmeurs (catégorie B)</i>	-	-	-	-	28	21

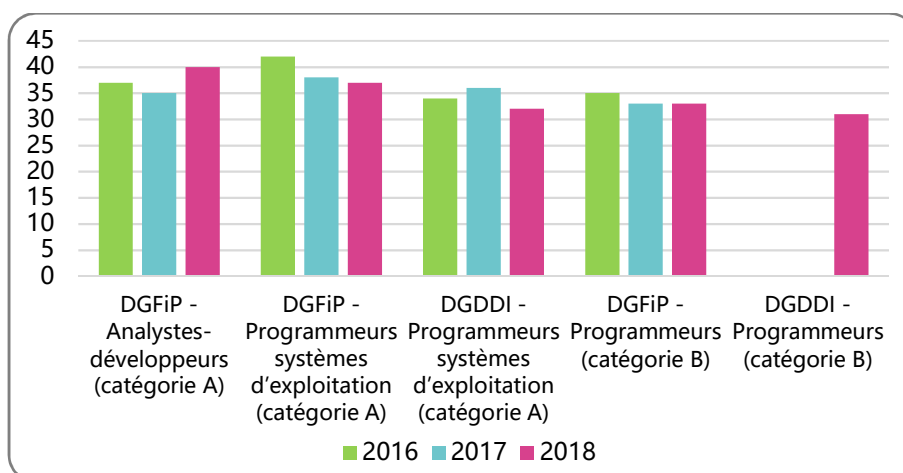
Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP et DGDDI
Le concours de programmeurs (catégorie B) de la DGDDI a été créé en 2018.

Cette difficulté n'est pas propre aux ministères économiques et financiers. Ainsi, le ministère des armées compte 20 à 25 % de postes non honorés en sortie de concours de catégorie A, et 75 % pour les catégories B.

2 - Le faible nombre de jeunes diplômés

À la DGFIP, la moyenne d'âge des informaticiens recrutés par concours en 2018 est de 39 ans pour les catégories A et 33 ans pour les catégories B. À la DGDDI, le nombre de candidats inscrits aux concours externes a baissé de 25 % entre 2011 et 2018 alors même que ceux inscrits via la voie interne progressaient de 25 %.

Graphique n° 2 : âge moyen des personnes recrutées par concours



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGDDI et DGFiP
Le concours de programmeurs (catégorie B) de la DGDDI a été créé en 2018.

D'une étude réalisée pour les ministères économiques et financiers au début de l'année 2019 auprès d'étudiants dans la filière ingénieur (60 % en cycle universitaire et 40 % en école d'ingénieurs), il ressort que sur 229 interrogés, la moitié déclare n'avoir jamais envisagé de travailler pour eux.

Ce faible intérêt pour les postes offerts est accentué par le délai de recrutement dans l'administration comparé à celui des entreprises : 14 mois minimum pour les titulaires et 11 mois pour les contractuels. Ces délais ne sont pas adaptés à un marché en tension. Ils laissent peu de chance face à la concurrence du secteur privé qui peut recruter les jeunes 15 jours après leur diplôme.

Cette insuffisance de jeunes diplômés dans des métiers en pleine évolution constitue un véritable handicap.

C - Des problèmes de fidélisation

1 - La situation spécifique de la DGDDI

Le *turnover* du personnel chargé des systèmes d'information, qui s'établit à 9 % dans les autres administrations, est maîtrisé à la DGFiP (7,1 %) mais élevé à la DGDDI (14 % en 2018) où il engendre des vacances de poste récurrentes. Cette direction n'est ainsi parvenue à remplacer que

84,4 % des départs en 2018 (96 % dans les autres administrations), les périodes de vacances sur certains postes pouvant atteindre 18 mois. Dès lors, à la Douane, les effectifs chargés des systèmes d'information (2,9 % des effectifs totaux) sont inférieurs aux besoins.

2 - Des promotions prenant insuffisamment en compte les compétences acquises par les fonctionnaires chargés des systèmes d'information

Dans les ministères économiques et financiers, la prise en compte des compétences informatiques dans la carrière des agents est très encadrée. À la DGFIP, jusqu'en 2019, les examens internes de promotion pour accéder au grade d'inspecteur principal ne valorisaient que les compétences fiscales, de recouvrement et de paiement des fonds publics et non celles acquises dans les systèmes d'information, obligeant les personnels de cette filière à l'abandonner, souvent définitivement, pour acquérir l'expérience professionnelle attendue. Par ailleurs, pour être reconnues, les compétences informatiques ne peuvent être validées que par la réussite aux concours existants. Un contrôleur des finances publiques ayant ainsi passé sur son temps personnel un diplôme très recherché de *data scientist* a dû quitter l'administration pour valoriser cette qualification.

3 - L'absence de parcours de carrière des contractuels et des rémunérations insuffisamment revalorisées

Si des efforts ont été faits pour mieux rémunérer les contractuels au moment de leur embauche, aucun parcours de carrière n'est organisé par la suite et les revalorisations salariales sont moins dynamiques que dans le privé, voire également dans d'autres ministères et organismes publics.

À titre d'exemple, la progression moyenne de la rémunération est de 1,7 % en 2018 à la DGDDI alors qu'elle est de 2,6 % au ministère de la Justice. En conséquence les départs des contractuels sont nombreux après quelques années au sein des ministères économiques et financiers. À titre d'illustration, un contractuel chef d'un projet emblématique du ministère l'a quitté avant son déploiement en raison de l'insuffisance des perspectives de carrière.

Modifié par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le nouvel article 4 de la loi du 11 janvier 1984 élargit le recours aux contractuels, notamment pour les personnels chargés des systèmes d'information, puisqu'il permet leur recrutement lorsque la nature des

fonctions nécessite des compétences spécialisées techniques¹⁵¹. Il n'abroge cependant pas l'obligation préalable et parfois longue de vérification par l'autorité de recrutement qu'elle n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise adaptée.

II - Diversifier les modes de recrutement

Disposer des ressources quantitatives et qualitatives nécessaires implique de mettre en place de nouveaux concours de recrutement et de renforcer le recours aux ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) ainsi qu'aux contractuels.

A - Mettre en place de nouvelles méthodes pour recruter de jeunes diplômés

1 - Accroître le nombre d'apprentis et faciliter leur recrutement pérenne

En 2018, la DGFIP employait 51 apprentis dans la filière des systèmes d'information, la Douane sept et le secrétariat général, un seul. Les ministères économiques et financiers souhaitent doubler le nombre de leurs apprentis, objectif qui converge avec le plan d'actions interministériel de mai 2019. Des réflexions sont par ailleurs en cours au sein de la DGFIP en vue de mettre en place le dispositif PRAB¹⁵², prévu par le décret n° 2017-1471 du 12 octobre 2017 qui institue à titre expérimental un dispositif d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation aux concours de catégorie A et B de la fonction publique.

La Cour recommande aux ministères économiques et financiers d'augmenter leur nombre d'apprentis et d'embaucher les meilleurs d'entre eux à l'issue de leur formation, par concours (spécifique ou de droit commun) ou par contrat.

¹⁵¹ Article 18 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹⁵² Préparation aux concours de catégorie A et B.

2 - Financer les études d'ingénieurs des systèmes d'information contre l'engagement de servir l'État

L'intégration des meilleurs profils de niveau Bac +5 conditionne la mise en œuvre de la transformation numérique des ministères économiques et financiers.

Dans les années 1980, ces ministères disposaient d'un système de bourses d'études pour leur recrutement dans l'ensemble des filières. La DGFIP¹⁵³ proposait ainsi à des jeunes diplômés de niveau Bac+2 de passer un concours dont les lauréats devenaient des fonctionnaires-stagiaires ; l'État finançait la suite de leurs études et leur versait une rémunération ; en contrepartie, ils s'engageaient notamment à servir l'État pendant une durée minimale ; à défaut, ils devaient rembourser les frais engagés par l'administration. Tout candidat ayant eu au moins la mention bien au Bac recevait une information sur ce concours.

La Cour recommande de rétablir ce mode de recrutement pour les jeunes ayant réussi une sélection préparant aux métiers du numérique au niveau bac + 2 : concours d'entrée dans une école d'ingénieur informaticien à l'issue d'une classe préparatoire ou entrée en troisième année (*bachelor* – licence) dans une université. Sur la base d'un coût moyen de 50 000 € (frais de scolarité et salaire) sur trois ans par personne recrutée, le coût pour une vingtaine de fonctionnaires-élèves (soit 20 % des recrutements annuels de catégorie A) serait de l'ordre d'1 M€ par an.

Dans le cadre du plan d'actions interministériel adopté le 2 mai 2019, le ministère de l'intérieur s'est pour sa part engagé à étudier des modalités de pré-recrutement, ouvert aux élèves en quatrième année en école d'ingénieurs.

3 - Innover dans les modalités de concours

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) étudie actuellement de nouvelles modalités pour le recrutement des titulaires, en s'appuyant sur l'expérience des deux concours accélérés qualifiés de « flash ».

Le concours « flash » des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) de la session de recrutement 2019, consiste en une épreuve écrite sous forme d'un dossier préparé par les candidats. Sélectionnés sur ce dossier, les admissibles passent les oraux pendant une semaine durant laquelle ils rencontrent les recruteurs et choisissent leur affectation.

¹⁵³ À l'époque, direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique.

Le concours d'entrée « flash » de la direction du numérique pour l'éducation (DNE) prend la forme d'un entretien de recrutement aux modalités d'évaluation allégées, après la présentation, pour les personnels de catégorie A, d'une lettre de motivation et d'un dossier. Ce concours intervient après un recrutement d'ingénieur à la sortie de l'école sous le statut de contractuel durant 10 mois, période pendant laquelle ils sont formés, préparés au concours et évalués.

B - Développer le recours aux ingénieurs des systèmes d'information et de communication

Le corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) est, depuis 2015, un « corps à vocation interministérielle à gestion ministérielle ». Il est géré par le ministère de l'intérieur au profit de l'ensemble des ministères. Les 768 ISIC exercent des fonctions de « conception, de mise en œuvre, d'expertise, de conseil ou de contrôle en matière de systèmes d'information et de communication » dans les services, les établissements publics ou les autorités administratives de l'État. La possibilité de mobilité inter-administrations offerte par ce corps peut constituer un levier fort pour attirer et conserver au sein de l'État les compétences dans le domaine du numérique.

Cependant, comme pour les autres personnels chargés des systèmes d'information, les ISIC connaissent un taux d'attrition important, dans la phase de recrutement comme dans celle de fidélisation. En 2018, pour un concours de 84 personnes, 26 lauréats ont fait défection, dont certains devaient rejoindre les ministères économiques et financiers.

Après l'arrivée dans le poste, la concurrence sur ces personnels de haut niveau est intense et se traduit par une mobilité forte, entraînant davantage de sorties que d'entrées pour les ministères économiques et financiers. Les mobilités s'effectuent au fil de l'eau sans être encadrées *a priori* par un mouvement global.

Les ministères économiques et financiers emploient peu d'ISIC, seulement 49 en 2018 ; ce nombre doit augmenter par une action combinée de la DGAFP et de la direction interministérielle du numérique (DINUM) (communication sur le concours), du ministère de l'intérieur (gestion plus interministérielle des affectations et carrière) et des ministères employeurs, parmi lesquels les ministères économiques et financiers (augmentation du nombre de places offertes, basculement progressif dans le corps des ISIC des personnels chargés des systèmes d'information).

C - Accroître le nombre de contractuels

Dans les directions ou services disposant de corps de fonctionnaires, le recrutement de contractuels n'était possible que lorsque les compétences et/ou les profils recherchés n'existaient pas ou n'étaient pas disponibles au sein de l'administration. En conséquence, le recours aux contractuels dans la filière informatique et numérique est significatif au sein du secrétariat général (41 %), mais beaucoup plus marginal à la DGFIP (2,1 %) et à la DGDDI (8,2 %), malgré leurs difficultés de recrutement.

Les flux de recrutement sur contrat n'ont pas connu d'accélération dans la période récente. Ainsi, entre 2016 et 2018, la DGFIP et la DGDDI ont recruté chacune 17 contractuels.

Tableau n° 3 : nombre de contractuels recrutés dans le domaine informatique de 2016 à 2018

Année	2016	2017	2018	Total
DGFIP	7	4	6	17
DGDDI	5	6	6	17

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP-DGDDI

Comme recommandé dans le récent rapport précité de la Cour des comptes¹⁵⁴, le nombre de contractuels dans cette filière devrait être accru.

Les salaires proposés dans le cadre du dispositif propre aux ministères économiques et financiers adopté en décembre 2017¹⁵⁵ étaient compétitifs par rapport à ceux proposés par les autres ministères et le secteur privé. En 2019, la DGAFP et la DINSIC ont élaboré un référentiel de rémunération interministériel pour l'embauche des contractuels. Ce référentiel, conforme aux pratiques salariales du secteur privé, cible prioritairement les quinze métiers de la filière informatique et numérique sous tension. Désormais, pour accélérer le processus de recrutement, le visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) n'est plus requis, si le salaire proposé est en dessous des plafonds fixés par le référentiel. Au sein des MEF, la DRH et le CBCM ont signé un protocole mi-septembre 2019 pour la mise en œuvre du référentiel.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019.

¹⁵⁵ Instruction du secrétariat général des MEF de décembre 2017.

Pour être pleinement efficaces ces dispositifs permettant de diversifier les modalités de recrutement doivent être accompagnés de mesures en vue d'améliorer l'image des ministères économiques et financiers à destination des professionnels du numérique.

III - Renforcer l'attractivité des ministères économiques et financiers

Sur le marché en tension des personnels chargés des systèmes d'information, les employeurs – entreprises et administrations – pratiquent activement la chasse aux talents. Dans cette compétition, les ministères économiques et financiers disposent de nombreux atouts à mieux mettre en valeur.

A - Développer la communication sur les emplois offerts

Pour être attractives, les entreprises développent leur « marque employeur »¹⁵⁶ afin de recruter et de fidéliser via une image positive de l'organisation. Cette image se construit par des campagnes de communication et par l'implication des collaborateurs, ambassadeurs de leur organisation.

Alors que les ministères économiques et financiers sont le premier employeur de personnel chargé des systèmes d'information au sein de l'État (hors ministère des Armées), les jeunes ingénieurs ignorent que ces ministères recrutent. D'après une étude¹⁵⁷ réalisée en 2019, 80 % des étudiants interrogés (en filière ingénieur-école et université) n'ont aucune idée des emplois proposés par ces ministères.

Ils devraient mieux mettre en valeur le fait qu'ils sont maîtres d'ouvrage de projets informatiques parmi les plus importants en France, comme le prélèvement à la source, et que leurs missions couvrent un très large champ d'activités (fiscalité, soutien aux entreprises, lutte contre le blanchiment d'argent, etc.). En outre, l'utilisation de logiciels libres¹⁵⁸ (dits « *open source* ») par la sphère publique constitue un argument fort pour les jeunes talents, qui apprécient ce concept fondé sur le travail en communauté et l'amélioration continue du produit.

¹⁵⁶ Concept défini dans l'article « *The employer brand* » en 1996 par Tim Ambler, chercheur anglais en théorie des organisations, et Simon Barrow, fondateur du cabinet de recrutement « *People in Business* ».

¹⁵⁷ Audencia Junior Conseil, Junior-Entreprise d'Audencia Business School.

¹⁵⁸ Les logiciels libres sont des logiciels dont le modèle de propriété intellectuelle laisse les utilisateurs libres de les utiliser à leur façon, de les modifier et de les diffuser.

À ce jour, ces ministères n'ont pas conclu de partenariat avec des écoles d'ingénieurs. De même, alors qu'ils assurent la tutelle de l'École nationale de la statistique et de l'administration (ENSAE) et des écoles des Mines qui forment des talents dans les domaines du traitement de l'information, aucune action particulière pour le recrutement de jeunes diplômés (en dehors de ceux recrutés à l'Insee) n'avait été mise en œuvre jusqu'à récemment.

Enfin, bien qu'ils publient sur l'espace recrutement de leur site internet des informations sur les concours et les métiers des SI, ils communiquent peu sur les réseaux sociaux, leur présence est faible sur les salons étudiants ou dans les écoles. Les ministères économiques et financiers n'ont pas mis en place d'actions de type « challenges »¹⁵⁹, comme dans l'État fédéral américain ou certaines grandes entreprises, qui permettraient de faire connaître leur activité, d'identifier des compétences rares et de les recruter.

B - Adapter l'environnement de travail au personnel chargé des systèmes d'information

La nouvelle génération de professionnels des systèmes d'information est habituée à un environnement de travail qu'elle ne retrouve pas toujours en entrant dans l'administration : méthode dite « agile¹⁶⁰ », télétravail et équipement de pointe. Ce décalage entre son environnement habituel et les usages qui persistent ne renforce pas l'attractivité des ministères.

¹⁵⁹ Aux États-Unis, le « Challenge.gov » a été doté d'un prix de 30 000 \$ en 2018 pour exploiter les données disponibles sur l'utilisation des opiacées. En France, Dassault Aviation a organisé en 2019 un challenge inter-écoles d'ingénieurs consistant notamment à programmer un drone pour qu'il effectue sa mission de manière autonome.

¹⁶⁰ La méthode agile est un mode de développement de projets (fréquemment informatiques) reposant sur des itérations fréquentes avec les commanditaires. En se dispensant de cahiers des charges détaillés, la méthode agile recherche la satisfaction des besoins du commanditaire avec une forte mobilisation de ce dernier dans les tests des versions successives du produit final. Cf. *The Agile Manifesto (août 2001)*. *La transformation numérique au travail*, rapport de Bruno Mettling à l'attention de la ministre du travail, septembre 2015, La documentation française.

L'organisation du travail dite « agile » est présentée comme moins segmentée, avec des échelons hiérarchiques et des circuits de validation réduits au strict minimum pour gagner en réactivité, s'exécutant en mode projet et laissant plus d'autonomie aux acteurs et sur la base d'expériences testées localement. Ce mode de collaboration est habituellement accompagné d'une nouvelle organisation des lieux de travail avec des espaces ergonomiques d'innovation et de co-création dénommés « labs »¹⁶¹. La mise en œuvre du « Bercy Lab » a toutefois abouti à des résultats mitigés par manque d'appropriation, notamment de l'encadrement.

Par ailleurs, les agents des ministères économiques et financiers doivent actuellement utiliser des outils informatiques peu performants et souvent anciens, peu mobiles (environ 13 % d'ordinateurs portables contre 45 % pour les salariés du secteur privé et 20 % pour l'ensemble des agents publics) et des applications professionnelles insuffisamment ergonomiques, harmonisées, et interconnectées. Le coût de possession annuel (achat, entretien et amortissement) des ordinateurs par agent (715 €) est plus bas que celui du secteur privé (830 €) et que celui d'autres ministères (874 € au ministère de l'éducation nationale).

En ce qui concerne le télétravail, un décret du Premier ministre¹⁶² l'autorise depuis 2016 jusqu'à trois jours par semaine. Pour l'instant, comme le montre un bilan réalisé en 2018 par la DGAFP, le télétravail, est peu utilisé dans l'administration (4 % contre 17 % dans le secteur privé)¹⁶³ en raison de règles de gestion trop contraignantes. Dans les ministères économiques et financiers, la proportion d'agents pratiquant le télétravail est encore plus faible : 1,1 % en 2018, dont 0,5 % à la DGDDI, contre, par exemple, 5,4 % au ministère de la transition écologique et solidaire.

¹⁶¹ Piloté par un « facilitateur », appuyé par un « intrapreneur », ces organisations associent des start-up ou dans le cas de l'administration, des usagers. Par exemple, projet « Carte Blanche dans les territoires » lancé par le Premier ministre en décembre 2017 ou volet « évolution des services aux citoyens vers le numérique » du plan de transformation numérique des MEF.

¹⁶² Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature (décret d'application de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012).

¹⁶³ En France, les télétravailleurs du secteur privé, estimés à 8 % de la population active en 2009, auraient dépassé aujourd'hui 17 %. Ces chiffres sont inférieurs à la moyenne européenne qui s'approcherait de 20 %. Dans les pays scandinaves, le taux dépasse 30 %.

C - Mettre en place un pilotage ministériel renforcé

À l'embauche initiale comme en cours de carrière, les directions des ministères économiques et financiers, non coordonnées dans leurs recherches de compétences spécifiques, se font concurrence. Chaque direction emploie un très faible effectif de contractuels et d'ISIC et n'est donc pas en mesure d'acquérir un savoir-faire suffisant pour les gérer efficacement. La communication sur les offres d'emploi, organisée par chaque direction, est diluée.

Le décret d'attribution du secrétariat général des ministères économiques et financiers¹⁶⁴ lui donne une capacité d'influence dans les domaines numériques et des ressources humaines. Cependant, comme maintes fois évoquée par la Cour¹⁶⁵, le secrétariat général des MEF ne parvient pas à exercer pleinement ses missions face à des directions opérationnelles disposant d'une large autonomie et de moyens importants.

Pour améliorer la cohérence de la gestion des ressources humaines informatiques de ces ministères, le secrétariat général pourrait davantage coordonner les actions des directions opérationnelles. La Cour recommande ainsi de confier au secrétariat général la communication sur les métiers informatiques, le recrutement et l'affectation des ISIC et des contractuels ainsi que la coordination de la gestion des personnels chargés des systèmes d'information.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Assurant des missions impliquant le traitement de grandes masses de données, les ministères économiques et financiers comptent parmi les administrations recourant le plus intensément aux technologies de l'information et de la communication. Ils représentent (hors ministère des Armées) près du quart des effectifs informatiques de l'État.

Face à un marché de l'emploi numérique en tension, ces ministères communiquent trop peu sur leurs projets et leurs offres d'emploi. Les délais de recrutement sont longs. Ils rencontrent ainsi des difficultés pour

¹⁶⁴ Décret n° 2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétariat général des ministères économiques et financiers.

¹⁶⁵ Cour des comptes, *Les secrétaires généraux et les secrétariats généraux des ministères*, référé, juillet 2014 ; *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

disposer des compétences informatiques nécessaires pour mener à bien leur transformation numérique.

Disposer, en nombre suffisant, des personnels en capacité de conduire les projets numériques est un préalable à l'entraînement de l'ensemble des agents du ministère dans cette mutation. Ainsi ceux qui exercent des emplois de saisie et de guichet auront à évoluer vers des métiers à plus forte valeur ajoutée de contrôle et d'analyse des dossiers.

Pour répondre à l'ensemble de ces enjeux, il convient à la fois de rénover et diversifier toutes les filières de recrutement (concours administratifs du ministère, corps interministériel, contractuels, apprentis), de mieux coordonner la gestion des personnels chargés des systèmes d'information et d'assurer l'attractivité des ministères économiques et financiers.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics :

- 1. créer un concours d'ingénieurs informatiques ouvert aux étudiants de niveau bac +2 donnant droit au statut de fonctionnaire élève rémunéré et au financement des études supérieures contre l'engagement de servir dans l'administration pendant une durée minimale ;*
 - 2. augmenter le recours au corps interministériel des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) et aux contractuels ;*
 - 3. augmenter le nombre d'apprentis dans la filière des systèmes d'information et faciliter, pour les meilleurs d'entre eux, leur recrutement par concours (spécifique ou de droit commun) ou par contrat à l'issue de leur formation ;*
 - 4. confier au secrétariat général, pour l'ensemble des ministères économiques et financiers, la communication sur les métiers informatiques, le recrutement et l'affectation des ISIC et des contractuels et la coordination de la gestion des personnels chargés des systèmes d'information ;*
 - 5. renforcer l'attractivité des ministères économiques et financiers comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers au-delà des seules questions de rémunérations, notamment la marque employeur et l'environnement de travail.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre.....	192
----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les enjeux stratégiques du numérique, bien ciblés dans l'ensemble des ministères, doivent être appréhendés avec la plus grande attention du point de vue de la ressource humaine, qu'il s'agisse d'acculturer les personnels ou de rechercher et gérer les compétences spécialisées.

C'est pourquoi l'État s'est doté depuis avril 2019 d'une véritable stratégie de transformation numérique, appelée « Tech.Gouv », et d'un plan d'actions à 3 ans pour le numérique et les systèmes d'information, dont l'un des objectifs est précisément d'attirer et recruter les talents, de professionnaliser la filière numérique de l'État, et de fidéliser les personnels concernés.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'action des ministères économiques et financiers. Vous avez relevé qu'ils s'engagent depuis longtemps dans des réformes ambitieuses et des projets numériques stratégiques pour leurs usagers et pour l'économie de notre pays. Ils doivent donc se donner les moyens d'attirer et de diversifier les talents chargés de les mener ou y contribuer.

Ainsi, les objectifs sont bien identifiés et les différents travaux ou réflexions déjà engagés aux ministères économiques et financiers (MEF) vont d'ores et déjà dans le sens des cinq recommandations formulées par la Cour.

C'est ainsi le cas, pour la diversification des recrutements, pour le recours accru aux apprentis, aux ingénieurs des systèmes d'information et de communication, et aux contractuels, pour l'amélioration de l'attractivité des « MEF - employeurs », ou sur les leviers de fidélisation de ces personnels. Les actions vont se poursuivre dans ce sens.

Par ailleurs, si la question du rôle du Secrétariat général des ministères économiques et financiers est bien identifiée en matière de communication sur les métiers informatiques, de recrutement et d'affectation des personnels ou pour coordonner la gestion des personnels chargés des systèmes d'information, la mise en œuvre de cette préconisation nécessite, sur certains points, une expertise préalable avec les directions concernées de manière à déterminer des modalités de mise en œuvre acceptées par tous et garantissant une efficience maximale.

S'agissant des recommandations préconisant une augmentation du recours aux ingénieurs des systèmes d'information et de communication, aux contractuels et aux apprentis, il conviendra d'examiner leur soutenabilité. Des précisions de cadrage peuvent d'ores et déjà être apportées :

- *l'accroissement du recours aux contractuels (recommandation n° 2) doit s'envisager dans le cadre de l'article 15 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. De nouvelles possibilités sont ainsi ouvertes aux gestionnaires au regard du principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, notamment lorsque l'emploi fait appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles. Un décret d'application doit préciser les procédures de recrutement pour occuper ces emplois ouverts aux agents contractuels ;*
- *de même, l'augmentation du nombre d'apprentis dans la filière SIC (recommandation n° 3) est envisagée. Ainsi, la circulaire n° 6097 SG du 8 juillet 2019 fixe un objectif d'accueil d'apprentis et d'agents en alternance pour l'ensemble des ministères. Aux MEF, il est fixé à 660 apprentis pour 2019 et 2020.*

Par ailleurs, la circulaire précise qu'une concertation est en cours entre les organisations syndicales et les représentants des employeurs publics sur l'adaptation des modes de recrutement, notamment au niveau de la prise en compte de l'expérience acquise dans le cadre d'un apprentissage.

Les travaux sont donc bien engagés et les directions des ministères économiques et financiers très impliquées dans la mise en œuvre des actions destinées à améliorer la situation existante.

2

Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse

PRÉSENTATION

En juillet 2018, le ministre de l'éducation nationale et le secrétaire d'État au numérique ont annoncé l'arrêt du programme SIRHEN, le système d'information et de gestion des ressources humaines de l'éducation nationale, engagé en 2007 et qui visait le remplacement de tous les systèmes d'information gérant les 1,1 million d'agents du ministère.

Prévu à l'origine pour être développé en cinq ans pour un coût de 60 M€, ce programme devait remplacer les outils de gestion développés dans les années 1980 et 1990, frappés d'obsolescence fonctionnelle et technique, par un système de gestion unique fusionnant les centaines de bases de données existantes.

Depuis son lancement, le programme a connu de nombreuses difficultés mises en évidence à plusieurs reprises par des rapports d'évaluation et par un contrôle de la Cour ayant donné lieu à un référé adressé le 19 décembre 2016 au ministre de l'éducation nationale.

Lors du contrôle de suivi (2018-2019) qu'elle a mené après l'annonce de l'arrêt du programme SIRHEN, la Cour a constaté que les recommandations qu'elle avait formulées dans ce référé n'avaient pas été mises en œuvre, ou très partiellement, et que le ministère avait échoué à redresser le projet.

Programme ambitieux, SIRHEN a connu une conduite heurtée provoquant des dérives nombreuses (I). Malgré une tentative de relance en 2017, des défaillances rédhibitoires ont conduit à son arrêt (II). Aujourd'hui, après treize années et 400 M€ investis dans un outil voué à disparaître, le ministère est revenu au point de départ pour moderniser son système d'information des ressources humaines (III).

I - Un ambitieux programme à la conduite chaotique et finalement arrêté

A - Une réponse globale à l'obsolescence des SIRH historiques du ministère

Le programme SIRHEN est né en 2006 de la volonté du ministère de remplacer ses systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) historiques. Les raisons avancées pour ouvrir ce vaste chantier sont nombreuses : obsolescence technique des outils en place ; création de nouvelles fonctionnalités ouvertes par le développement numérique ; rationalisation de l'exploitation éclatée en 900 bases de données ; adaptation à la rénovation de la chaîne de paie des agents de l'État (l'opérateur national de paie-ONP¹⁶⁶).

Totalement déployé, SIRHEN devait permettre au ministère grâce à un outil et une base de données uniques de gérer l'ensemble de ses 1,1 million d'agents, enseignants comme personnels administratifs, pour tous les actes individuels et collectifs les concernant, qu'il s'agisse de leur paie, de leur avancement, de leur affectation, de leur formation, de leur évaluation. Ce système devait aussi donner aux gestionnaires des outils décisionnels et de suivi plus performants. Enfin un « portail agents » devait être créé pour que ceux-ci puissent consulter directement leur dossier individuel et communiquer avec leur administration.

Si le programme a été engagé à la fin de l'année 2006, c'est seulement en février 2008 que sa gouvernance est arrêtée et qu'est déterminée une enveloppe financière globale de crédits hors charges de personnel de 60 M€ pour l'ensemble des coûts à terminaison. L'échéance de sa réalisation est fixée à 2012. Une mission de pilotage est créée, rattachée à la direction générale des ressources humaines (DGRH), mais de dimension restreinte car le ministère choisit d'externaliser la conception et la réalisation de la totalité du projet, en rupture avec sa tradition de développement interne des applications informatiques.

¹⁶⁶ L'opérateur national de paie (ONP) était un projet destiné à moderniser la fonction « paie » de l'ensemble des agents des administrations de l'État grâce au développement d'une application interministérielle. SIRHEN devait y être raccordé.

B - Une dérive continue des coûts et des délais malgré la multiplication des audits

Dès 2011 et 2012, l'incapacité du prestataire à livrer les premières applications au niveau de qualité attendue, la pression qui s'exerce sur le projet en raison du développement de l'ONP, le rehaussement des besoins de financement consécutif à l'absence de maîtrise du marché de réalisation conduisent à une situation de quasi-blocage.

À la demande de la DGRH, un audit de sécurisation est réalisé par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC devenue DINSIC). S'il confirme l'opportunité de SIRHEN, il préconise des changements significatifs de son pilotage.

En 2012, la gouvernance du projet est revue, sa supervision confiée dorénavant au secrétaire général du ministère et son cadrage révisé : le coût en est porté à 286 M€ et son calendrier étiré à l'horizon 2019 (pour un raccordement à l'ONP programmé en 2022).

Pour autant, SIRHEN reste dans une situation technique critique : la mauvaise qualité des applications livrées par le prestataire est confirmée. Face à ces difficultés persistantes, le secrétaire général du ministère commande en 2014 un audit qui conduit à placer le programme sous surveillance en conditionnant sa poursuite à l'obtention de premiers résultats.

Dès lors la confiance dans le projet des personnels concernés s'affaiblit alors que sont successivement abandonnés le programme Louvois pour la solde des militaires en 2013 et celui de l'ONP en 2014.

Néanmoins, en décembre 2014, la gestion de la paie d'une première catégorie de personnels, 4 000 membres des inspections académiques, est transférée sur SIRHEN. Ce premier succès est remis en cause par le résultat d'un audit commandé en 2015 par le ministère, qui émet un avis ambigu sur l'intérêt de poursuivre le programme, estimant incertaine sa capacité à prendre en charge les populations enseignantes. Quatre scénarii sont proposés qui vont de l'abandon de SIRHEN à sa poursuite conditionnée par sa refondation profonde.

Ce dernier schéma est retenu en 2015, dans la conviction qu'il est impossible de revenir en arrière en raison de la très grande fragilité des systèmes de gestion RH du ministère. Ce choix est validé par le directeur du cabinet du ministre sous réserve d'une profonde refondation des paramètres clefs et d'une mise sous enveloppe financière du programme. Il est par ailleurs décidé de basculer dans SIRHEN la gestion des personnels de direction, soit 14 000 personnes.

C - En dépit d'une tentative de refondation, un programme désormais arrêté mais sans perspective définie

La refondation de SIRHEN est pilotée par la direction du numérique éducatif (DNE) et associe toutes les parties prenantes du ministère. Elle porte sur l'architecture du programme, sa trajectoire, la rénovation de la gouvernance et des outils de pilotage. Elle prévoit la mise à niveau des moyens humains consacrés à son pilotage grâce à un plan de recrutement de 60 personnes.

Le projet de refondation arrêté en août 2016 sert de base à la saisine de la DINSIC¹⁶⁷ qui rend un avis conforme, le 1^{er} décembre 2016, sur le périmètre priorisé par le ministère (soit les 398 000 enseignants du premier degré), assorti d'une clause de réexamen à l'issue de cette phase, au terme du premier trimestre 2019.

Dans la même période, la Cour appelait l'attention de la ministre de l'éducation nationale par un référé du 16 décembre 2016 sur la nécessité d'accompagner cette refondation par le déploiement d'un outil de suivi opérationnel qui garantisse le respect du cadrage financier du programme et celui de sa trajectoire technique, ces deux éléments ayant été trop souvent dissociés.

L'année 2017 est intégralement consacrée à la mise en œuvre de la refondation : la réorganisation du pilotage ainsi que le plan de renforcement des équipes sont engagés, cinq nouveaux chantiers prioritaires sont définis, notamment pour la réalisation du « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » qui modifie les conditions de rémunérations et d'avancement des fonctionnaires.

Malgré ces réalisations, au second semestre 2017, des inquiétudes se font rapidement jour ; à la demande du secrétaire général, un bilan d'étape est réalisé plus tôt que prévu et transmis à la DINSIC qui souhaite un examen supplémentaire. Aussi la direction de programme complète son diagnostic et élabore une révision de la trajectoire du programme qui prévoit un glissement des délais (9 mois) et un surcoût (30 M€) pour atteindre l'objectif de bascule des enseignants du premier degré dans SIRHEN.

¹⁶⁷ Sur le fondement de l'article 3 du décret du 1^{er} août 2014 relatif au système d'information et de communication de l'État. À la DINSIC a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

Ceci conduit la DINSIC à émettre une note d'alerte le 4 juillet 2018 qui dresse un constat critique sévère : le calendrier de la bascule en gestion des enseignants du premier degré ne pourra pas être respecté et un nouveau dérapage budgétaire de 102 M€, et non de 30 M€, doit être anticipé. Elle propose un changement en profondeur qui consiste en pratique à abandonner SIRHEN et à lui substituer une stratégie axée sur la simplification de l'architecture d'ensemble et la sécurisation des systèmes d'information anciens toujours en service. Elle préconise une nouvelle organisation, moins lourde et moins complexe.

En juillet 2018, le ministre de l'éducation nationale décide d'arrêter SIRHEN et annonce une réflexion en profondeur pour définir un programme de substitution, avec l'appui d'un consortium de consultants, pour définir les actions prioritaires de sécurisation des SIRH historiques et la nouvelle trajectoire de modernisation. Ces travaux ont donné lieu à un examen en juillet 2019 lors d'un comité stratégique. En septembre 2019, plus d'un an après l'arrêt du programme SIRHEN, le ministère n'avait cependant toujours pas arrêté de nouvelle trajectoire pour moderniser ses systèmes d'information et de gestion RH.

II - Un programme handicapé par les défaillances persistantes de sa conduite

Dans son référé de 2016, la Cour recommandait en particulier de conforter le pilotage stratégique du programme en fondant chaque décision sur une étude d'impact coûts/délais et en renforçant la traçabilité du processus décisionnel, impliquant les maîtrises d'ouvrages stratégiques. Dans sa réponse, la ministre indiquait que l'action engagée par le ministère s'inscrivait dans le sens des recommandations de la Cour. L'examen des raisons de l'échec de SIRHEN montre que celles-ci n'ont cependant pas été mises en œuvre.

A- Une direction du programme déficiente

1 - Une gouvernance introuvable

Depuis son lancement, les modalités du pilotage du programme ont été l'objet de critiques et de refontes successives sans que jamais une organisation efficiente ne soit mise en place.

Le pilotage stratégique s'est révélé incapable de suivre et faire respecter le cadrage calendaire et budgétaire du programme tout comme il s'est montré inapte à garantir l'alignement durable des acteurs et le suivi des prestations réalisées par des entreprises extérieures.

L'absence d'outils de base pour le suivi du projet explique en grande partie ces défaillances. La direction opérationnelle de programme n'a jamais pu doter les différentes instances d'instruments simples permettant le suivi de l'avancement du programme, la prise en compte des observations remontées des utilisateurs et la prévention des dérives.

Mal outillées, les instances de pilotage ont également été trop nombreuses et ont souffert d'une gouvernance et d'un mode de fonctionnement complexes qui ont induit un coût de gestion élevé. Pourtant réuni régulièrement, le comité stratégique n'a ainsi pas joué son rôle ni imposé une ligne claire et commune, en raison d'un nombre trop élevé de participants, de logiques de position administrative trop diverses, d'ordres du jour trop denses, mélangeant l'essentiel et l'accessoire.

Après la refondation, si la traçabilité du processus décisionnel se révèle mieux assurée dans un premier temps, la bonne mise en œuvre des décisions prises ne fait pas l'objet d'un suivi lors des réunions ultérieures. Aucune étude d'impact ne vient étayer ou orienter les arbitrages présentés alors même que la direction des affaires financières alerte à plusieurs reprises sur le risque de dépassement des coûts.

2 - Un déficit de contrôle des prestataires

Ces difficultés internes ont été aggravées par l'importance et la nature des prestations confiées à des tiers. Entre 2007 et 2018, les dépenses externalisées pour réaliser SIRHEN représentent près de 263 M€, soit 88 % des dépenses hors charges de personnel et 71 % des dépenses totales.

Les prestataires extérieurs ont été chargés par la voie de marchés publics de quatre types de missions : l'assistance à maîtrise d'ouvrage et une part importante de la maîtrise d'œuvre, le développement et la maintenance applicative, les missions de qualification et de recette, la fourniture de l'infrastructure.

L'ampleur des prestations externalisées a privé le ministère d'une maîtrise suffisante de l'outil qu'il construisait. Cette perte de contrôle est telle que les missions de maîtrise d'ouvrage les plus classiques ont dû elles-mêmes être parfois confiées à des tiers, comme l'architecture du SIRH, son pilotage et son suivi financier. Alors que le ministère s'était engagé à réinternaliser les compétences lors de la refondation, le rythme des dépenses annuelles externalisées s'est accéléré : de 35 M€ par an depuis 2012, celles-ci ont atteint 38,3 M€ en 2016 et 44,8 M€ en 2017.

Le choix d'un recours large à des prestataires extérieurs pouvait se concevoir à la condition expresse que le ministère se dote des moyens internes de suivi et que soit organisé, à tous les niveaux pertinents, le transfert de compétences. Or le ministère n'a jamais su constituer une « direction de programme » pourvue des compétences indispensables.

B - L'incapacité à stabiliser délais et coûts : l'absence de mise sous contrainte financière

L'estimation du coût de SIRHEN a été plusieurs fois réévaluée : à l'origine fixé de façon irréaliste à 60 M€, une nouvelle prévision fait état d'un coût de 102 M€ en 2010 avant qu'en 2011 une actualisation ne le rehausse à 112 M€ alors que la DINSIC chiffrait la dépense à 286 M€. Lors de la refondation décidée en 2016, le coût complet final est réévalué à 496 M€ (y compris les charges de personnel du ministère).

Il atteint 378 M€ (charges de personnel comprises) à l'arrêt du projet en juillet 2018. En septembre 2019, en raison des dépenses de maintenance de l'outil SIRHEN gérant toujours les 18 000 agents transférés, les dépenses totales du programme dépassent les 400 M€.

Les dérives de calendrier se sont mécaniquement reportées sur le montant des dépenses qui n'ont jamais été réellement mises sous contrainte. Ainsi, alors que le respect de l'enveloppe financière était une composante essentielle de la refondation, la nouvelle gouvernance du programme s'est révélée incapable de maîtriser plus rigoureusement délais et coûts.

Si ce dérapage calendaire et, mécaniquement, budgétaire peut s'expliquer pour partie par l'élargissement du périmètre fonctionnel du programme SIRHEN, avec le développement de modules supplémentaires, il était en tout état de cause irréaliste de resserrer le calendrier de déploiement de SIRHEN en prévoyant son aboutissement en 2020 alors qu'auparavant la cible était fixée en 2023. Ce resserrement du calendrier semble n'avoir eu pour seule justification que de rentrer artificiellement dans l'enveloppe, dès lors vouée à être dépassée.

Au total, l'inadaptation persistante du suivi financier n'a pas permis de garantir la concordance entre la consommation des crédits et les développements techniques attendus comme autant de jalons probants du respect du calendrier.

C - Malgré des défauts trop tardivement corrigés, un premier déploiement réussi

Lorsque la décision est prise d'arrêter le programme SIRHEN, l'outil développé gère 18 000 personnels de direction et inspecteurs depuis 2014. Il est utilisé par la DGRH et les académies. Si les utilisateurs de la DGRH sont les plus critiques sur les lacunes de l'outil quand l'appréciation de ceux des académies est plus nuancée, tous ont regretté le déploiement d'un outil livré sans être techniquement stabilisé et sans formation suffisante.

Les difficultés rencontrées au départ ont été accentuées par le traitement trop long des nombreuses anomalies relevées, ce qui a miné la confiance des utilisateurs confrontés à des régressions techniques lors de l'installation des premières évolutions. Dans les académies, le découragement de certains gestionnaires a été signalé dès les premiers mois, traduisant un défaut d'accompagnement de la direction de programme. Ce n'est que tardivement que des corrections à la hauteur des besoins ont été prises.

Les utilisateurs ont alors noté une double amélioration de SIRHEN depuis l'été 2018, lorsque, après que le programme a été arrêté, les équipes techniques ont pu reporter leurs efforts sur l'existant. Le développement de nouvelles fonctionnalités (gestion du mouvement pour les personnels de direction, déploiement des modules dits prioritaires) a enrichi les possibilités offertes par l'outil, le traitement des anomalies s'est amélioré grâce à une plus grande réactivité des fonctions.

Finalement, comme le confirment les enquêtes réalisées par le ministère, l'appréciation des 200 utilisateurs de SIRHEN en académies se révèle plutôt positive. Désormais attachés au maintien de l'outil, compte tenu de la qualité de service qu'il leur rend après des années d'un fort investissement, les gestionnaires ont été désorientés par l'arrêt du programme à l'été 2018.

Ce n'est qu'en octobre 2018 qu'une communication interne a officialisé l'arrêt du programme et *de facto* le gel du déploiement en vue de l'intégration des nouvelles populations dans SIRHEN. Depuis existe une certaine opacité sur les suites qui seront données à la modernisation des systèmes d'information des ressources humaines. Aussi une remobilisation des gestionnaires s'avère indispensable.

III - Un retour au point de départ après 400 M€ investis

A - Un arrêt décidé sans stratégie alternative

La décision d'arrêt de SIRHEN a recueilli un large consensus tant le redressement de la trajectoire paraissait hors de portée, compte tenu des graves dysfonctionnements rencontrés et de la perte de confiance dans la poursuite du projet.

Pour autant, certains arguments justifiant l'arrêt reposaient sur des hypothèses peu documentées, qu'il s'agisse de la reprise des développements faits, des besoins budgétaires futurs ou de la capacité des SIRH historiques à être pérennisés si SIRHEN était abandonné.

Concernant le premier point, une reprise de 75 % des investissements engagés depuis le début du programme a été évoquée alors que les travaux ultérieurs tendent à montrer que cette hypothèse était très optimiste : il n'est pas exclu en effet que, selon l'architecture cible encore à dessiner, les développements ne repartent sur des bases totalement nouvelles. Si cette dernière option se confirmait, la DINSIC¹⁶⁸ estime qu'elle conduirait à une perte totale des 400 M€ investis dans SIRHEN. Concernant la nouvelle trajectoire financière, une diminution de moitié des derniers budgets annuels des SIRH, ramenés de 50 M€ prévus en 2018 à 20/25 M€, était évoquée sans être étayée : cette hypothèse ne repose sur aucune référence concernant la gestion RH d'un million d'agents. Enfin, les conséquences opérationnelles d'un arrêt de SIRHEN ont été peu détaillées, la capacité des outils historiques à assurer au minimum les fonctions de base de la gestion administrative et de la paie n'ayant pas fait l'objet d'un audit de sécurisation récent.

Surtout, la décision a été prise en l'absence de stratégie alternative. Plus d'un an après l'arrêt de SIRHEN et malgré les travaux réalisés avec un nouveau consortium de consultants, pour un coût de 2,6 M€, le ministère ne dispose que de macro-scenarios et n'a pas déterminé de nouvelle trajectoire physico-financière comportant un calendrier et une prévision budgétaire pluriannuelle.

¹⁶⁸ À laquelle a succédé la direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par un décret du 25 octobre 2019.

B - La sécurisation des SIRH enfin engagée

Depuis l'arrêt du programme SIRHEN, le fonctionnement des SIRH historiques constitue le risque le plus critique pour le ministère. Toutes les études réalisées, y compris les travaux d'analyse des modalités de sécurisation de ces systèmes très anciens, soulignaient un risque d'accident de production pouvant altérer la réalisation des actes de gestion les plus sensibles, y compris la paie des agents. La vétusté des applications actuellement utilisées est en effet telle que les langages informatiques sur lesquels elles sont fondées ne sont plus maintenus par les éditeurs, ce qui rend de plus en plus difficile leur maintien en condition opérationnelle.

L'étude de sécurisation réalisée en 2015 lors de la refondation de SIRHEN signalait de nouveau ce problème. Elle invitait le ministère, du fait de la prolongation de la durée de vie du programme et donc de la nécessité d'utiliser ces outils plus longtemps, à résorber une partie de la dette technique accumulée afin de sécuriser leur fonctionnement régulier. Ces investissements n'ont pourtant pas été faits.

En 2019, après une nouvelle étude, le ministère a enfin engagé la sécurisation de ses SIRH qui devrait prendre deux ans pour une dépense de 8 M€. Ces travaux doivent assurer leur pérennité pour au moins dix ans et ainsi prémunir le ministère d'un incident majeur.

Il est peu compréhensible que ces travaux d'un coût très modéré, pour un gain important de fiabilisation, n'aient pas été engagés plus tôt.

C - Une modernisation toujours impérative du SIRH ministériel

À la fin de l'année 2019, le programme SIRHEN a mobilisé plus de 400 M€ pour la construction d'un outil qui ne gère que 2 % des personnels de l'éducation nationale, et n'est utilisable que par 200 gestionnaires RH du ministère.

Son sort n'est pas complètement scellé à court terme. Si la DINUM plaide pour son arrêt définitif et le redéploiement des 18 000 effectifs gérés sur d'autres applications, le ministère préférerait préserver l'outil SIRHEN existant en continuant d'y gérer les personnels déjà intégrés. Toutefois, à terme SIRHEN est voué à disparaître compte tenu de sa complexité, de sa propre obsolescence et de ses coûts de maintenance très élevés : l'investissement réalisé de 400 M€ n'aura alors servi à rien.

À la rentrée 2019 et après plus d'un an de travaux, le ministère n'avait toujours pas défini de nouvelle architecture cible, attestant des conditions d'impréparation de l'arrêt du programme SIRHEN. À l'heure actuelle, un ensemble de cinq macro-scénarios proches les uns des autres sont en attente d'arbitrage : ils se déclinent autour de l'usage d'un logiciel interministériel éprouvé de gestion RH (RenoIRH), qui nécessitera des développements spécifiques pour le ministère de l'éducation nationale, et du recours à des applications « sur étagère » pour compléter la couverture des processus RH. Ces scénarios prévoient tous le traitement en priorité des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques et sociaux et de santé (BIATSS), soit 100 000 agents, renvoyant à plus tard le basculement des enseignants dont la gestion restera assurée encore quelques années par des systèmes obsolètes.

Cet éventail de solutions possibles ne dessine pas à l'heure actuelle un scénario associant une architecture d'ensemble, un budget et un calendrier de réalisation.

Le ministère plaide pour une approche nouvelle sur le plan financier, sortant de la logique de grands programmes informatiques dotés d'une enveloppe, pour privilégier un financement par budget annuel récurrent. À cette fin, il estime avoir besoin de 30 M€ en moyenne par an pendant dix ans au moins pour construire son nouvel outil RH puis basculer sur lui l'ensemble de ses personnels, sécuriser les SIRH historiques et maintenir en condition opérationnelle les systèmes d'information assurant la gestion des personnels pendant cette période de transition, y compris SIRHEN.

En l'absence d'indication précise concernant la ventilation de cette enveloppe annuelle, ce qui nécessite d'arrêter au préalable une trajectoire cible, il est impossible de porter une appréciation sur sa crédibilité. À terme, il sera nécessaire pour tirer un bilan financier complet, d'une part de comparer le coût futur de la modernisation des SIRH avec ce qu'aurait coûté l'achèvement du programme SIRHEN tel qu'estimé lors de son arrêt (soit environ 200 M€), d'autre part de sommer l'ensemble des dépenses exposées depuis l'engagement du processus de refonte des systèmes de gestion des ressources humaines du ministère en 2008.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après avoir investi plus de 400 M€, mobilisé très fortement ses équipes en administration centrale et dans les académies, comme les prestataires extérieurs qui ont capté les deux tiers de la dépense, le ministère a pris la décision d'arrêter le programme SIRHEN en 2018. Les multiples audits de sécurisation et l'insuffisante mise en œuvre de leurs recommandations n'ont pas permis de redresser sa trajectoire. Aussi le programme et l'outil SIRHEN développé sont voués à disparaître à court ou moyen terme, plaçant le ministère de l'éducation nationale dans une impasse.

Si la sécurisation des systèmes d'information des ressources humaines historiques, rendue absolument nécessaire compte tenu de l'échec de SIRHEN, a été engagée, le ministère peine à bâtir une stratégie alternative, crédible et précise. Le calendrier de sa nouvelle trajectoire est à ce jour non arbitré et le budget nécessaire à sa réalisation demeure inconnu.

Dans la perspective d'une modernisation toujours nécessaire, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse :

- 1. achever la sécurisation des SIRH historiques afin de prévenir tout risque d'accident majeur en y consacrant les ressources financières et humaines nécessaires ;*
 - 2. en vue d'une prise en compte dans le prochain budget, définir au plus tard à la fin du 1^{er} semestre 2020 une nouvelle trajectoire et, quelle que soit l'architecture cible, l'assortir d'objectifs crédibles, en délais et en coûts, la doter d'outils simples de suivi des réalisations et des dépenses ;*
 - 3. remobiliser par une communication large et réactive l'ensemble des acteurs et utilisateurs des systèmes d'information des ressources humaines en veillant à la transparence des décisions prises.*
-

Réponse

Réponse du Premier ministre	208
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a annoncé en juillet 2018, en lien avec le secrétaire d'État au numérique, l'arrêt du programme SIRHEN, à l'issue d'un bilan, réalisé par le ministère conjointement avec la direction interministérielle du numérique (DINUM), qui identifiait des risques majeurs de dérapages calendaires et budgétaires, tant en phase de développement qu'en phase d'exploitation.

Depuis lors, des actions importantes ont été initiées par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse en coordination étroite avec la DINUM. Elles ont permis la réalisation d'un bilan complet des travaux effectués dans le cadre du programme SIRHEN, l'analyse de l'ensemble des options de trajectoire envisageables, la mise en œuvre d'un cadre de pilotage opérationnel et budgétaire considérablement renforcé ainsi que la définition d'une nouvelle trajectoire du système d'information des ressources humaines (SIRH) du ministère.

À l'issue de ces travaux, une nouvelle trajectoire SIRH du ministère a été actée en octobre 2019. Dès lors, celui-ci dispose bien d'une nouvelle stratégie de modernisation de son SIRH validée au niveau interministériel. Cette stratégie repose sur les orientations structurantes suivantes :

- la sécurisation et la modernisation, au-delà de SIRHEN, des différents systèmes d'information pour l'éducation des ressources humaines (SIERH) existants, destinées à assurer la continuité de service en particulier sur la gestion des moyens et des mouvements de personnels ainsi que sur le périmètre de la gestion administrative et de la paye des enseignants des Premier et Second degrés ;*
- la migration des populations non enseignantes vers l'offre interministérielle PGI RenoIRH pour ce qui concerne les processus de gestion administrative et de la paye ;*
- la réurbanisation des applicatifs couvrant des processus spécifiques du ministère sur des SI spécifiques (adaptation des applicatifs existants ou nouveaux développements en propre par le ministère) ;*
- la couverture de processus de gestion des ressources humaines, peu ou partiellement couverts par les outils actuels mais fortement attendus par les directions métiers et les académies (par exemple la*

formation et la gestion des compétences), par des solutions du marché de type SaaS¹⁶⁹.

Concernant la trajectoire de migration sur l'offre interministérielle RenoiRH, elle concerne les populations non enseignantes, suivies de celles actuellement gérées dans SIRHEN (personnels de direction et d'inspection pour l'essentiel, soit 18 000 agents). Cette trajectoire séquencée permettra l'abandon effectif du SIRH historique AGORA puis celui de SIRHEN, qui cessera d'être en service avant 2025.

Sur le plan du pilotage budgétaire, un comité de priorisation et d'arbitrage des moyens a été mis en place dès le début 2019 par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Cette instance pérenne dispose désormais d'une vision consolidée, appuyée sur une méthodologie solide et partagée, afin d'assurer le respect des objectifs budgétaires et du plafond des enveloppes allouées pour l'année et dans une perspective pluriannuelle.

Ce nouveau dispositif a permis d'engager une diminution très marquée, dès le deuxième semestre 2019, des coûts d'évolutions et de maintien en condition opérationnelle (MCO) sur SIRHEN (-38 %).

En complément, en lien avec la DINUM qui a engagé une nouvelle démarche en la matière, un dispositif de suivi des coûts complets de chacun des projets majeurs de la nouvelle trajectoire SIRH est en cours de formalisation à compter de l'exercice 2020 ; il devrait s'appuyer sur un suivi analytique dans Chorus, garantissant la fiabilité et la transparence du suivi dans la chaîne d'exécution de la dépense.

Parallèlement, prenant pleinement en compte les recommandations de la Cour sur le nécessaire renforcement de la maîtrise de sa nouvelle trajectoire et du pilotage des prestataires externes, le ministère met en place une organisation plus intégrée de l'ensemble des acteurs travaillant sur les SIRH, tant en administration centrale que dans les académies.

Les équipes en charge du pilotage du projet ont à cet effet été fortement renforcées depuis le mois de septembre. La nouvelle organisation devrait être opérationnelle en janvier 2020.

¹⁶⁹ Utilisation de services applicatifs métier du marché mis à disposition et hébergés par un fournisseur tiers.

L'action du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse s'inscrit donc en pleine cohérence avec les trois recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet d'insertion :

- *s'agissant de la recommandation tendant à « achever la sécurisation des SIRH historiques afin de prévenir tout risque d'accident majeur en y consacrant les ressources financières et humaines nécessaires » (recommandation n° 1), et alors même que cette sécurisation n'avait pas été initiée en 2016 suite aux audits s'accordant sur les risques liés à l'obsolescence des SIRH existants, le ministère en a fait un objectif stratégique majeur et partagé des travaux de la période 2019-2021 ; ce chantier spécifique, fondé sur d'importants travaux techniques destinés à sécuriser les options retenues, a démarré début 2019, avec la mise en place de ressources humaines et budgétaires désormais dédiées ;*
- *quant à la recommandation n° 2 visant, « en vue d'une prise en compte dans le prochain budget, [à] définir au plus tard à la fin du premier semestre 2020 une nouvelle trajectoire et, quelle que soit l'architecture cible, l'assortir d'objectifs crédibles, en délais et en coûts, la doter d'outils simples de suivi des réalisations et des dépenses », la nouvelle trajectoire présentée ci-dessus a été validée le 2 octobre dernier et l'outillage mis en place au cours des derniers mois est renforcé pour assurer un suivi pragmatique, opérationnel et aisément compréhensible des différents chantiers mis en œuvre, tant du point de vue de leur coût que de leur avancement.*

Elle conduira à une migration de la population AGORA en 2022 et de SIRHEN en 2024. Le chantier d'urbanisation des SIRH du ministère, placé au centre d'une trajectoire de modernisation n'ayant plus pour objectif un système unique, est une dimension essentielle de la crédibilité de l'ensemble des évolutions ;

- *enfin, en réponse à la recommandation n° 3 de « remobiliser par une communication large et réactive l'ensemble des acteurs et utilisateurs des SI RH en veillant à la transparence des décisions prises », la validation d'une nouvelle trajectoire était la première étape de cette remobilisation. Le recrutement d'un responsable de la conduite du changement fait partie des recrutements priorités mentionnés ci-dessus afin de pouvoir opérationnaliser très rapidement diverses actions en ce sens.*

Sur le plan budgétaire, la programmation triennale 2020-2022 permettant d'assurer cette nouvelle trajectoire s'inscrira dans l'enveloppe budgétaire de 30 M€ en 2020, soit une baisse de plus de 30 % par rapport aux annuités de la période précédente (2017-2018), alors même qu'elle intègre le lancement effectif des nouveaux chantiers identifiés, en particulier les travaux de sécurisation des SI historiques et la convergence vers l'offre PGI RenoirRH, associés à la construction d'une plateforme d'échange de données inter-applicative.

Cette nouvelle trajectoire sera donc intégralement financée par redéploiement des moyens historiquement affectés au programme et à la MCO SIRHEN ainsi que plus généralement à la maintenance des SIRH.

Cette trajectoire et ses éléments d'organisation prennent donc en compte les recommandations structurantes de la DINUM et de la Cour des Comptes. Elle concrétise la volonté du Gouvernement de s'inscrire dans cette démarche de convergence progressive des SIRH du ministère sur un socle pérenne, tout en assurant une maîtrise des coûts et la sécurisation à court terme de la gestion.

3

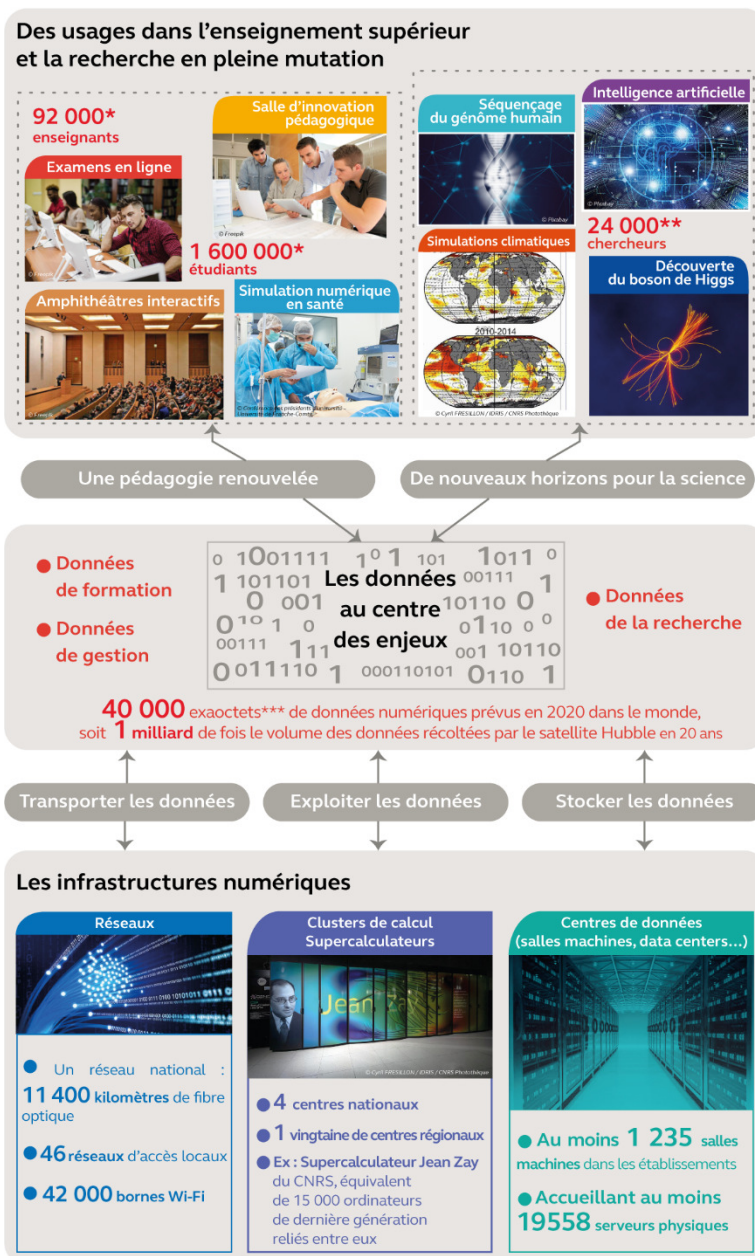
Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire

PRÉSENTATION

En 2024, le radiotélescope « Square Kilometre Array », actuellement en construction en Afrique du Sud et en Australie, devrait produire un volume de données égal au double du trafic internet quotidien mondial. Cet exemple montre que, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), les besoins numériques évoluent dans des proportions qui sont sans commune mesure avec ceux du grand public.

La révolution numérique en cours est marquée par l'explosion des données et la mise en réseau des personnes et des contenus. Elle ouvre de nouveaux horizons à la science, grâce à la démultiplication de la puissance de calcul, ainsi qu'à la pédagogie, à travers le développement des ressources et des outils d'apprentissage numériques. Mais si l'évolution des usages et des services suscite de fortes attentes parmi les 1,6 million d'étudiants et les centaines de milliers d'enseignants, chercheurs et personnels administratifs, leur développement reste conditionné à la performance des équipements qui les supportent.

Les infrastructures numériques constituent ainsi la couche basse des systèmes d'information. Ce sont ces équipements matériels, à l'exclusion des infrastructures logicielles, qui permettent d'assurer le traitement des données (superordinateurs, grappes de serveurs, etc.), leur transport (fibres optiques, bornes wifi, routeurs informatiques, etc.) et leur stockage (serveurs informatiques, centres de données, etc.). L'exploitation des données et in fine la délivrance des services numériques reposent sur leur niveau de performance, d'accessibilité et de robustesse. La qualité de ces infrastructures constitue donc un enjeu majeur de compétitivité pour l'offre scientifique et pédagogique française.



* Dans les établissements d'enseignement supérieur publics sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

** Dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique

*** L'octet (8 bits valant chacun 0 ou 1) est une unité de mesure de quantité d'information numérique et l'exaoctet correspond à 10^{18} octets.

Source : Cour des comptes

Or, dans l'enseignement supérieur et la recherche (ESR), celles-ci sont déployées et gérées à de multiples échelles (locale, nationale, européenne et internationale) et par de nombreux opérateurs (laboratoires, établissements, opérateurs nationaux, etc.). Se pose ainsi la question de savoir si cet écosystème, malgré son éclatement, est capable d'assurer l'acquisition, l'entretien et la modernisation des infrastructures, afin de soutenir la transformation numérique de l'ESR, en garantissant un service de qualité jusqu'à l'utilisateur, et ce au meilleur coût.

Les infrastructures numériques se sont jusqu'ici adaptées à l'évolution des usages, sous l'impulsion de quelques grands opérateurs (I). Face à l'explosion du volume de données et aux nouveaux défis qui l'accompagnent, des évolutions sont néanmoins indispensables pour garantir la qualité de service et soutenir un changement d'échelle (II). Enfin, les modalités de financement de ces infrastructures sont à repenser : éparées et fluctuantes, elles ne sont plus adaptées au caractère pérenne des usages du numérique (III).

I - Des investissements à la main de quelques opérateurs

A - Des infrastructures conçues par et pour la recherche

1 - Des besoins dictés avant tout par les activités de recherche

La recherche est à l'origine du développement de l'informatique et *a fortiori* du numérique. Le concept de « *World Wide Web* » a été mis au point au centre de recherche nucléaire (Cern) en 1989, pour que des scientifiques travaillant dans des universités du monde entier puissent s'échanger des informations. De fait, le dimensionnement des infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et la recherche résulte à titre principal de la prise en compte des besoins de la recherche. Car ces besoins peuvent être hors normes : plus de 50 % du trafic du réseau national de l'ESR (Renater) est lié à la seule exploitation des données du grand collisionneur de particules du Cern.

En France, en effet, l'enseignement supérieur est resté plus attentiste que la recherche face au développement du numérique. Les initiatives pédagogiques recourant au numérique (examens en ligne, classes inversées, simulation virtuelle pour les études de santé, cours en podcast, télésurveillance des examens, etc.) ne se sont multipliées que récemment et ne sont pas généralisées. De ce fait, elles n'ont pas encore modifié en profondeur la pédagogie, ainsi que le relevait en 2018 l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)¹⁷⁰.

Si les usages au profit de l'enseignement supérieur n'ont que peu d'influence sur le dimensionnement des infrastructures en termes de capacités (volume de données, puissance de calcul, etc.), ils exigent davantage de garanties en termes de continuité de service : des calculs peuvent être décalés de quelques jours, des examens en ligne ne sauraient souffrir la moindre interruption.

Ces exigences sont renforcées par les attentes des usagers de l'ESR eux-mêmes (chercheurs, enseignants, étudiants), au premier rang desquelles se place la connectivité en tout temps, en tout lieu, et sur tout support. Celle-ci est essentielle pour ce public qui se déplace beaucoup, travaille en dehors des horaires de bureau classiques et avec du matériel personnel de tout type, et qui, en définitive, accorde une place centrale aux services numériques sans se soucier des infrastructures qui les supportent.

2 - Des capacités adaptées jusqu'ici à l'évolution des usages

a) *Un réseau national autonome et performant*

Renater¹⁷¹ assure l'interconnexion sécurisée à très haut débit entre les établissements d'ESR en France, ainsi que les liaisons avec les communautés scientifiques internationales et avec l'internet mondial. Propre à l'ESR, ce réseau a su répondre, entre 2007 et 2017, à une augmentation annuelle moyenne de son trafic de 32 %. Afin d'améliorer encore la desserte de ses 72 points d'accès, une nouvelle version (Renater 6) doit être finalisée en 2020. L'enquête de satisfaction conduite en 2017 par le comité des usagers et des besoins de Renater atteste par ailleurs de la qualité des services de connectivité du réseau national, avec près de 100 % d'établissements satisfaits en métropole.

¹⁷⁰ IGAENR, *Les innovations pédagogiques numériques et la transformation des établissements d'enseignement supérieur*, juin 2018.

¹⁷¹ Renater a été créé le 3 février 1993 sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) associant l'État, la conférence des présidents d'université et les principaux organismes de recherche. Le GIP a alors fédéré les initiatives qui préexistaient.

En 2018, Renater estimait la sollicitation moyenne de ses liaisons à environ 40 %. Ce réseau national est en effet dimensionné essentiellement pour les pics d'activité de la recherche, et non sur une consommation moyenne. Cela le distingue des réseaux des opérateurs privés et justifie son existence. Le coût annuel de ce réseau mutualisé, estimé par Renater à 18,6 M€ en 2018, est nettement inférieur au total de ceux que chacun de ses membres devrait couvrir individuellement pour obtenir le même niveau de service.

b) Des capacités de calcul scientifiques renforcées

Le risque d'un retard français en matière de calcul intensif avait été pointé en 2005¹⁷². En 2007, le grand équipement national de calcul intensif (Genci) a donc été créé sous forme de société civile chargée d'acquérir et de mettre à disposition des moyens de calcul haute performance pour trois centres de calcul, dès lors considérés comme nationaux¹⁷³. Les moyens financiers engagés par ses associés¹⁷⁴ ont alors permis à la France de maintenir sa place au niveau mondial en matière de calcul intensif et d'organiser l'accès à des capacités de calcul de très haut niveau pour les chercheurs.

En juin 2019, les trois supercalculateurs du Genci étaient ainsi classés parmi les 500 supercalculateurs les plus performants au monde alors qu'aucune machine de la recherche académique n'était référencée en novembre 2006. En 2018, toujours grâce à Genci, dix fois plus d'heures de calcul qu'en 2010 ont été allouées aux chercheurs dans les centres nationaux. La France participe enfin à l'exploitation des données du Cern grâce au centre de calcul de l'IN2P3¹⁷⁵.

À cette mobilisation nationale, s'est ajouté un net renforcement des capacités locales des laboratoires de recherche. Il s'est opéré au sein de centres mutualisés, dits « mésocentres », qui agrègent des moyens matériels et humains pour offrir des capacités de calcul scientifique aux

¹⁷² Rapport du conseil général des technologies de l'information et de l'IGAENR, *La politique française dans le domaine du calcul scientifique*, 2005.

¹⁷³ Très grand centre de calcul (TGCC) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à Bruyères-le-Châtel (Essonne), Institut du développement et des ressources en informatique (IDRIS) du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS) à Orsay (Essonne) et Centre informatique national de l'enseignement supérieur (CINES) à Montpellier (Hérault).

¹⁷⁴ État, CEA, CNRS, Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) et conférence des présidents d'université.

¹⁷⁵ Le centre de calcul de l'institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3) du CNRS à Lyon est spécialisé dans le traitement de données massives.

laboratoires d'un même site. D'après les données recueillies par la Cour en 2019, le rapport entre la puissance de calcul cumulée de ces mésocentres et celle des centres nationaux est passé de 1 pour 20 en 2008 à 1 pour 2,5 en avril 2019. Si ce rattrapage est notable, il laisse entière la question de la répartition géographique de ces centres et de leurs modalités d'accès.

c) Des infrastructures hétérogènes selon les établissements

La desserte finale des services aux usagers reste du ressort de chaque établissement, ce qui explique une grande hétérogénéité de situations. Répondant en priorité aux besoins des activités de recherche, nombre des infrastructures numériques (serveurs, calculateurs) sont acquises directement par les laboratoires. Il en résulte une grande dispersion des moyens, en dépit des démarches engagées par les organismes de recherche : 129 établissements d'enseignement supérieur et quatre organismes de recherche ont déclaré à la Cour un nombre, qu'ils ont eux-mêmes reconnu incomplet, de 1 235 salles machines pour 30 658 m² de surface, soit une moyenne de neuf salles par établissement et d'à peine 25 m² par salle, loin des standards des centres de données. Un important effort de rationalisation s'impose donc pour mutualiser les moyens et améliorer le service rendu.

La gestion de l'accès aux réseaux reste, elle, centralisée dans les établissements qui adaptent la desserte de leurs différents sites aux besoins. Le débit médian constaté dans les établissements d'enseignement supérieur, qui hébergent l'essentiel des laboratoires, est satisfaisant à ce jour, de l'ordre de 1 gigabit par seconde pour leur site principal, soit bien au-delà du débit de 30 mégabits par seconde retenu comme référence du « très haut débit » par le plan gouvernemental « France Très Haut débit ». Les réseaux sans fil se sont également largement développés dans les établissements : 41 915 bornes wifi étaient en service en 2019 dans 129 établissements d'enseignement supérieur, soit deux fois plus qu'en 2012.

Cette modernisation des infrastructures réseaux ne s'est toutefois pas accompagnée dans les universités d'une rénovation des espaces immobiliers de façon à les adapter aux nouveaux usages numériques. Le câblage électrique des salles d'enseignement est ainsi sans rapport avec le besoin réel des étudiants¹⁷⁶. Les enjeux énergétiques et environnementaux

¹⁷⁶ N'existent en moyenne que 17 prises électriques pour 100 places assises en amphithéâtre d'après les données recueillies par la Cour lors de son enquête.

ne sont pas davantage pris en compte par les établissements¹⁷⁷. Le ministère n'a pas adressé d'orientations générales en ce sens.

B - Un pilotage national peu affirmé

1 - Des infrastructures propres à l'enseignement supérieur et à la recherche

Le développement d'infrastructures numériques propres à l'ESR relève en France du pilotage du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation (Mesri), en partie autonome de la gestion interministérielle des grands projets informatiques de l'État. Cela diffère peu des solutions retenues par nos principaux partenaires européens. La plupart disposent de réseaux spécifiques (JISC en Grande-Bretagne, DFN en Allemagne) et de moyens de calcul scientifique plus ou moins concentrés au sein d'opérateurs (simple coordination en Allemagne). Les Pays-Bas présentent une organisation originale avec l'association SURF, qui réunit en son sein les missions de réseaux, d'offre de calcul scientifique et de développement de services numériques au profit des communautés scientifiques et éducatives.

Sous l'égide du Mesri, les opérateurs nationaux Renater et Genci sont en relation avec leurs homologues européens, voire internationaux¹⁷⁸, pour favoriser l'émergence d'un espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur. Le ministère investit également les démarches européennes, notamment de science ouverte ou de calcul scientifique.

2 - Le numérique, une priorité diluée

Si les réussites de Renater et Genci sont à saluer, l'élaboration des infrastructures numériques relève jusqu'à présent d'une approche empirique et de financements de circonstance, davantage que d'une politique à proprement parler. Le numérique est un secteur disruptif qui se prête mal à une planification rigide mais force est de constater que le sujet des infrastructures reste peu documenté ou seulement de manière

¹⁷⁷ Ces enjeux sont de trois ordres : les consommations énergétiques (caractère « énergivore » du numérique) ; l'empreinte environnementale liée aux matériels (cycle de vie, matériaux rares, etc.) ; la capacité des établissements à mieux gérer leur empreinte écologique grâce au numérique (logique de *smart campus*).

¹⁷⁸ Renater assure la connexion au réseau européen Géant, lui-même relié aux réseaux internationaux. Genci est l'interlocuteur français du programme européen PRACE.

sectorielle. Les moyens qui y sont consacrés par tous les établissements ne sont pas recensés. Chaque organisme conduit ses propres travaux (comité d'orientation technique, stratégique et scientifique de Renater ; forum des utilisateurs de Genci ; comités des centres de calcul ; mission calcul données du CNRS ; etc.) et peu d'établissements d'enseignement supérieur conduisent des enquêtes de besoins auprès de leurs usagers.

En dépit d'une stratégie numérique formalisée par le Mesri en 2013¹⁷⁹ et d'un plan d'actions pour la modernisation des infrastructures et services numériques établi en 2015¹⁸⁰, les objectifs de rationalisation des capacités de calcul et de stockage des données peinent à se concrétiser. D'autant que les instances de pilotage prévues dysfonctionnent. Le comité d'orientation du numérique, Codornum, ne se réunit plus depuis mars 2017. Les comités de pilotage (formation, systèmes d'information de l'ESR, science ouverte, infrastructures numériques) sont maintenus mais dépourvus de leur instance décisionnelle. Et une nouvelle feuille de route numérique ministérielle demeure en attente de publication.

En dépit de la création le 1^{er} juillet 2019 du département « Services et infrastructures numériques » au sein de la direction générale de la recherche et de l'innovation du Mesri, le numérique et *a fortiori* ses infrastructures ne semblent, en définitive, pas faire partie des premières priorités du ministère.

II - Un changement d'échelle peu préparé

A - L'enjeu stratégique de la gestion des données

Alors que la simulation numérique est devenue, aux côtés de la théorie et de l'expérimentation, le troisième pilier de la science, les données numériques concentrent désormais les enjeux et croissent de manière exponentielle. Le défi de leur stockage s'impose également aux pouvoirs publics. Lors de l'élaboration de la dernière stratégie nationale des infrastructures de recherche, en 2017, les estimations prévoyaient un quintuplement du volume de données à stocker d'ici à 2022, principalement issues des appareils d'observation et d'expérimentation, ainsi que des résultats de la simulation numérique et du calcul intensif. Cette explosion des données favorise une convergence des problématiques,

¹⁷⁹ MESRI, Agenda stratégique « France Europe 2020 », 2013.

¹⁸⁰ Celui-ci prônait « la transformation du modèle actuel vers un modèle mutualisant davantage renforcé et propre à soutenir un véritable changement d'échelle ».

et donc des infrastructures, entre les domaines du calcul de haute performance, du *big data* (avalanche de données), de l'intelligence artificielle (comme aide à l'analyse) et du stockage des données, le tout devant être desservi par un réseau adapté.

Mais avant de définir les infrastructures utiles, une réelle gestion des données, de leur collecte à leur exploitation, est nécessaire : précision de la nature des données (recherche, gestion, enseignement, etc.), application des règles de protection (règlement général sur la protection des données, protection du patrimoine scientifique, etc.), extraction des connaissances et mise en valeur (création de référentiels permettant d'exploiter les bases de données, etc.), diffusion (*open data* ou non), conservation (archivage ou suppression), etc.

Or les établissements se sont peu saisis de ce sujet. Selon les données recueillies par la Cour, 93 % des établissements d'enseignement supérieur n'ont pas de démarche de plan de gestion des données de la recherche¹⁸¹. Le livre blanc sur les données au CNRS de 2018 soulignait pour sa part que les plans de gestion étaient « loin d'être généralisés aujourd'hui ». Faute de gestion, de nombreuses données de la recherche seraient perdues. Ces constats devraient inciter les diverses communautés scientifiques à s'emparer pleinement de la question et à se doter de plans de gestion des données. La Cour attire l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'adopter une politique plus volontariste en la matière.

B - Une culture de la sécurité numérique à forger

Les établissements sont confrontés aux problématiques de sécurité numérique, tant pour des risques habituels (vol ou dégradation d'équipement, intrusions par la messagerie, etc.), que pour des enjeux spécifiques (perte de données confidentielles, compromission d'information, etc.) dans un domaine où la sécurité s'oppose à la logique d'ouverture de la science. De fait, l'adaptation aux enjeux de sécurité tarde.

D'une part, étant donné la sensibilité des informations qui peuvent transiter par le réseau Renater, il est étonnant que celui-ci ne soit pas soumis aux audits de sécurité de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi), voire qualifié d'opérateur de services

¹⁸¹ Le plan de gestion des données décrit comment les données de recherche seront gérées pendant et après le projet, lesquelles seront partagées, diffusées et conservées.

essentiels¹⁸². C'est une situation insatisfaisante et un facteur de risque. Un dialogue de sécurité entre le ministère, l'Anssi et Renater doit être instauré.

D'autre part, les établissements s'emparent trop peu de l'enjeu de la sécurité. Lors de l'enquête de la Cour, seuls 40 % des établissements d'enseignement supérieur ont déclaré disposer d'un document propre formalisant la politique de sécurité des systèmes d'information. La conservation des données critiques, notamment de la recherche, est un des points faibles. En effet, la très forte dispersion des salles machines ne permet pas des conditions de sécurité satisfaisantes (risque d'intrusion physique, d'incendie ou d'inondation, enjeu du maintien en conditions opérationnelles, etc.).

Ce manque de culture de sécurité informatique est également illustré par l'important recours des usagers de l'ESR aux services en ligne proposés par les entreprises du numérique (messagerie Gmail, stockage en ligne d'Amazon ou de Microsoft, etc.). Une étude du ministère de 2018 a ainsi montré qu'il existait plus de 460 000 comptes ouverts auprès de plateformes privées de stockage et d'échange de données avec des adresses professionnelles de l'enseignement supérieur et de la recherche. De tels usages peuvent affaiblir la protection des données.

Ces enjeux de souveraineté méritent une clarification de la position du ministère. Ce dernier doit également promouvoir, en collaboration avec l'Anssi, une meilleure prise en compte des impératifs de sécurité numérique par les chercheurs, les enseignants et les étudiants.

C - Les fragilités de l'écosystème actuel

1 - Mutualiser l'hébergement des données

Face à la dispersion des moyens de stockage dans les laboratoires, le ministère a encouragé la création de centres de données partagés (*data centers*). Cette réponse est adaptée car elle permet d'atteindre un meilleur niveau de service et de bénéficier de compétences humaines spécifiques, pour un coût partagé par les parties prenantes.

La cible de mutualisation retenue par le ministère, qui conduirait à doter chaque région d'un centre de données unique, n'est toutefois pas cohérente avec la politique de sites universitaires et de recherche promue

¹⁸² Au sens du décret du 23 mai 2018 relatif à la sécurité des réseaux et systèmes d'information des opérateurs de services essentiels et des fournisseurs de service numérique.

par ailleurs par le même ministère. En outre, elle ne s'appuie pas sur des justifications techniques probantes : aucune étude, prenant en considération les enjeux de réseaux ou de sécurité n'a fixé le nombre nécessaire de *data centers*, ni leur répartition géographique.

Aussi, dans la mesure où les données de la recherche constituent l'enjeu fondamental, l'adoption d'une échelle scientifique comme cible de mutualisation serait utile. Les sites reconnus initiative d'excellence (IDEX) dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) grâce à leur haut niveau de recherche constitueraient une base plus cohérente, à élargir à un ou deux sites intensifs de recherche dépourvus d'IDEX et sous réserve d'apporter une solution concertée en Île-de-France. L'obtention de ce label devrait conditionner l'octroi des financements de l'État.

La Cour privilégie l'encouragement aux sites d'excellence. Elle préconise donc une politique de labélisation et d'incitation financière allant dans ce sens pour la sélection des projets.

Par ailleurs, compte tenu de la répartition actuelle des moyens dans les établissements et les laboratoires ainsi que des fortes réticences des acteurs, une importante étape de mutualisation au sein même de chacun des établissements, et sur tous les sites de l'ESR, paraît incontournable et à encourager, en parallèle, par le ministère. À défaut, les contraintes en termes de moyens financiers pourraient opérer une sélection darwinienne.

Ce double mouvement invite à concrétiser le projet de « *cloud* de l'ESR », à savoir une offre unifiée de services numériques portés par les *data centers* mutualisés, nationaux et de sites IDEX. Les établissements, les organismes de recherche, les opérateurs nationaux proposent en effet aujourd'hui des services au profit des chercheurs, enseignants-chercheurs, étudiants et personnels : hébergement de données, messagerie, visio-conférences, plateforme collaborative, etc. Or aucun cadre de cohérence n'existe, ce qui conduit à des développements parallèles, voire concurrents, sans que les offres publiques ne parviennent à rivaliser avec les solutions privées, prisées des chercheurs et étudiants, notamment car elles sont utilisées dans leur vie quotidienne. La création d'un portail unique assurant le recensement et l'accès aux différentes solutions publiques existantes constituerait une avancée indéniable.

2 - Accroître et faciliter l'accès aux capacités de calcul

En dépit de l'accroissement notable des capacités, Genci estime toujours le taux de pression sur ses machines de l'ordre de deux heures demandées pour une allouée. Dans le même temps, les besoins

s'accroissent¹⁸³ alors que toutes les communautés scientifiques ne se sont pas encore saisies pleinement du potentiel offert par le calcul scientifique et la simulation numérique : le taux de renouvellement des équipes accédant aux heures de calcul des centres nationaux n'est ainsi que de 25 % par an. Les communautés n'ont en effet ni la même maturité ni les mêmes besoins.

C'est à cette fin que le ministère et Genci cherchent à promouvoir une logique de « pyramide de calcul », articulant les différents niveaux de ressources en calcul (européen, national, mutualisé, local). Au-delà des capacités techniques, l'enjeu principal est d'accompagner les chercheurs vers le calcul scientifique, d'offrir une diversité et une souplesse des solutions techniques et de s'assurer de l'adéquation entre les besoins et les moyens utilisés. Les mésocentres jouent un rôle déterminant dans ce schéma grâce à leur proximité avec les équipes de recherche et la souplesse d'accès qu'ils offrent. Mais il n'existe à ce jour ni définition ni liste de ces derniers alors que tous ne répondent pas aux critères attendus. Des moyens de calcul ont ainsi parfois été acquis sans se soucier des conditions nécessaires à leur exploitation, notamment en termes de moyens humains.

Genci a eu un rôle utile dans la coordination du projet *equip@meso*, action financée par le programme d'investissements d'avenir, en animant un réseau de seize mésocentres dont le renforcement des capacités était financé par l'État. Cette mission, saluée par les partenaires, a pris fin en 2019. Il serait pourtant judicieux qu'elle soit poursuivie à l'avenir à deux titres. Tout d'abord, Genci, en coordination avec les mésocentres, pourrait assurer un rôle d'orientation des demandes de calcul scientifique vers les centres de calcul les plus adaptés. Par ailleurs, la labélisation de mésocentres par le ministère, en s'appuyant sur Genci et les organismes de recherche, s'impose afin de flécher les moyens financiers et humains nécessaires au maintien de centres de calcul performants.

3 - Garantir des connexions de « bout-en-bout »

L'exigence de continuité des activités et les perspectives de développement des services numériques nécessitent enfin un renforcement des garanties en matière de réseau. Or la desserte au dernier kilomètre et le niveau de l'offre de service proposée aux usagers finaux dépendent de l'interaction de trois niveaux d'acteurs : Renater, les réseaux d'accès locaux et les établissements. En effet, le réseau national de Renater est

¹⁸³ La satisfaction des besoins pour les simulations sur l'évolution du climat nécessiterait une multiplication par 30 des heures de calcul allouées.

composé de 72 nœuds de raccordement, à partir desquels des réseaux d'accès locaux assurent la desserte des différents établissements et sites.

Les 46 réseaux d'accès locaux existants, auxquels appartiennent les établissements de l'ESR¹⁸⁴, se sont construits au gré de l'histoire et constituent un paysage disparate, tant dans leur périmètre géographique qu'au regard de leur nombre d'adhérents, de leur statut, de leur modèle économique et financier ou de leur organisation technique¹⁸⁵. L'IGAENR, dans un rapport de 2018, relevait que « *les réseaux d'accès présentent un état technique très hétérogène [...]. La moitié des réseaux d'accès annoncent ne pas pouvoir assurer un service fiabilisé et sécurisé, fragilisant ainsi la prolongation des services de Renater* ». Les taux de disponibilité des réseaux d'accès s'avèrent ainsi inférieurs à ceux de Renater et 29 % des établissements interrogés par la Cour considèrent observer une déperdition de débit entre le nœud Renater et leur établissement du fait du réseau d'accès.

Jusqu'à présent, Renater nouait une relation contractuelle uniquement avec ses adhérents, mais l'opérateur ne conventionnait pas avec les réseaux d'accès, qui constituent pourtant une interface. Au vu des enjeux, il est souhaitable de formaliser davantage cette relation et de subordonner la desserte d'un réseau d'accès local par Renater au respect de conditions permettant la prolongation de la qualité de service offerte par l'opérateur national, comme la sécurité et la résilience des accès. Cette contrainte nécessitera une implication plus grande, y compris financière, des établissements dans ces réseaux locaux.

III - La nécessaire pérennisation des financements

Moderniser les infrastructures numériques de l'ESR nécessite d'adapter leurs modalités de financement.

¹⁸⁴ La moitié des réseaux est portée par une université, sans personnalité morale.

¹⁸⁵ IGAENR, *RENATER et les réseaux d'accès*, octobre 2018.

A - Des coûts à évaluer, des modèles économiques à définir

Il n'existe pas de données consolidées sur le coût du numérique pour les opérateurs de l'ESR¹⁸⁶. D'après les données recueillies par la Cour auprès de quatorze établissements d'enseignement supérieur, la moyenne consolidée des coûts de fonctionnement, de masse salariale et d'amortissement représenterait, en 2018, 4 % des coûts d'exploitation de cet échantillon. Très peu de comparaisons internationales existent, mais des établissements de renom s'engagent davantage, à l'image de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, qui y consacre depuis 2012 de l'ordre de 6 % de son budget. Les données recueillies auprès de quatre organismes de recherche suggèrent qu'ils ne sont pas très éloignés de l'étiage dégagé par l'enquête¹⁸⁷. Par extrapolation¹⁸⁸, le numérique représenterait de l'ordre de 1 Md€ pris en charge annuellement par les établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche, dont plus de la moitié serait consacrée à la masse salariale¹⁸⁹.

Ces données permettent seulement d'apprécier un ordre de grandeur, à considérer avec une grande prudence, tant les périmètres de prise en charge des coûts du numérique et les modalités de détermination peuvent varier d'un établissement à l'autre. Principal écueil relevé par la Cour : le niveau des dépenses des laboratoires de recherche en matière numérique est mal connu par les directions financières et les directions des systèmes d'information, ce qui ne permet pas de garantir l'homogénéité des informations. Par ailleurs, le coût des fluides associés au numérique, dont l'électricité, est ignoré. Et si le montant des charges acquittées par les établissements au titre du numérique est mal identifié, le coût des infrastructures numériques n'est pas isolé sein de ce montant. Les établissements et organismes n'assurent pas de suivi détaillé à ce niveau.

¹⁸⁶ Le « numérique » comprend ici les infrastructures, l'équipement courant, les solutions logicielles et les moyens associés aux usages.

¹⁸⁷ 33,4 M€ soit 3,7 % pour l'Inserm, 14,7 M€ soit 6,1 % pour l'Inria spécialisé dans le domaine du numérique, 76,6 M€ soit 2,3 % pour le CNRS selon les regroupements fonctionnels de son référentiel budgétaire (2017) et 93 M€ soit 2,9 % pour le CEA civil selon sa nomenclature budgétaire.

¹⁸⁸ En considérant 4 % des charges d'exploitation des établissements d'enseignement supérieur financés par le programme 150 du budget de l'État et des organismes de recherche financés par le programme 172.

¹⁸⁹ Pour les établissements d'enseignement supérieur de l'échantillon, le coût du numérique est composé à 56 % de masse salariale, 24 % de coûts de fonctionnement et 20 % d'investissements.

Une partie des coûts du numérique et de ses infrastructures, supportés par les établissements, demeure ainsi « cachée », ce qui conduit à une mauvaise appréhension des enjeux financiers et des modèles économiques afférents. Les amortissements des infrastructures ne sont pas connus des directions des systèmes d'information ou des laboratoires et ne sont pas pris en compte lors des analyses comparatives. Rares sont donc les valorisations complètes du coût des services numériques. Or ces coûts sont comparés aux prix des offres de service attrayantes des entreprises privées du numérique (calcul, hébergement). Ces dernières ne prennent pourtant pas en compte les coûts des réseaux, les personnels nécessaires au sein des établissements, etc. La Cour alerte les établissements sur l'indispensable objectivation des coûts du numérique.

B - Des modes de financement à faire évoluer

Dans la mesure où la gestion de l'informatique scientifique demeure en grande partie pilotée par les laboratoires eux-mêmes, le mode le plus courant d'acquisition et de financement d'infrastructures repose sur les ressources obtenues par ces derniers dans le cadre d'appels à projets ou de contrats de recherche collaborative. Mais il n'existe aujourd'hui aucune traçabilité de ces acquisitions (inventaire, estimation financière, etc.). Le renouvellement ou la modernisation de ces équipements, détenus en propre, ne font donc l'objet d'aucune programmation ; ils demeurent donc suspendus à l'obtention de financements ponctuels.

Ce mode de financement, majoritairement sous la forme d'aide à l'investissement, favorise des achats occasionnels et isolés au détriment d'une rationalisation des processus d'acquisition des équipements. Il promeut par ailleurs systématiquement une logique d'achat là où le recours à un service externalisé pourrait être, parfois, alternativement envisagé. Enfin, ce type de financement est à la fois peu propice à une logique de mutualisation entre des équipes de recherche en compétition entre elles et entièrement tourné vers des projets à lancer plutôt que vers l'entretien et la modernisation de capacités existantes.

De manière plus générale, les financements sur appels à projets préparent mal à la nécessité d'assurer le renouvellement des équipements, à l'image des contrats de plan État-Région (CPER) et du PIA.

En outre, dans les CPER, l'investissement dans les infrastructures numériques varie selon les régions et selon les générations de contrats. Pour la période 2015-2020, 79,47 M€ des programmes 150 et 172 ont été prévus pour accompagner plus de 327 M€ de projets numériques, dont la majeure partie correspond à la création ou la réhabilitation de *learning centers*. Si

les réhabilitations immobilières engagées grâce aux contrats de CPER permettent une modernisation au cas général, tout comme dans le cadre du Plan Campus pour les sites qui en bénéficient, peu de CPER comportent des volets consacrés aux infrastructures numériques de l'ESR et encore moins anticipent l'exploitation des infrastructures acquises.

S'agissant du PIA, peu d'actions jusqu'à présent ont ciblé les infrastructures numériques, en dehors de quelques cas isolés, à l'image des équipements d'excellence *equip@meso* et *stockage*. Des moyens ont été alloués à la modernisation d'infrastructures numériques mais dans le cadre de projets génériques du PIA, ce qui rend leur identification impossible. Des actions futures du PIA 3 seront en revanche réservées à cet objectif : 105 M€ de l'action « Programmes prioritaires de recherche » sont ainsi destinés au financement du plan en faveur de l'intelligence artificielle et 350 M€ sont affectés à l'action « équipements structurants pour la recherche » consacrée « au soutien d'équipements en lien direct avec la transition numérique ». Le secrétariat général pour l'investissement entend faire du modèle économique des projets un critère d'évaluation. Cette orientation est à soutenir au vu des écueils constatés par exemple pour le secteur de la bio-santé, confronté à l'absence de modèle économique de substitution lors de l'arrêt de financements du PIA en 2019.

C - Un défaut de programmation des investissements à corriger

1 - De nouveaux défis technologiques à financer

Deux défis majeurs nécessitent de mieux programmer pour l'avenir les crédits budgétaires de l'État consacrés aux infrastructures numériques.

D'une part, le modèle économique de Genci n'est pas conçu, à l'heure actuelle, pour faire face au défi des futurs supercalculateurs, les machines exascale¹⁹⁰, alors que la France envisage d'en acquérir une dans le cadre d'un projet européen. Son coût d'acquisition et de fonctionnement est estimé à 320 M€ par le Mesri. Bien que la moitié soit prise en charge par l'Union européenne, le changement d'échelle financière est conséquent : le budget d'une machine exascale correspond à cinq années

¹⁹⁰ C'est-à-dire capables d'effectuer plus d'un milliard de milliard d'opérations à la seconde.

de coût complet de Genci¹⁹¹. Si l'acquisition initiale semble envisageable, il faudra en assurer le renouvellement, Genci n'étant *a priori* pas en capacité de mettre en réserve les fonds suffisants à cette fin.

D'autre part, demeurent les perspectives incertaines de l'intelligence artificielle. L'État a initié un programme national, « AI for Humanity », en mars 2018, doté d'1,5 Md€ de 2018 à 2022, dont une partie est consacrée aux infrastructures numériques. En la matière, une montée en puissance progressive se justifie dans la mesure où les communautés scientifiques doivent encore s'approprier des architectures matérielles différentes de celles connues jusqu'à présent. Les résultats des expérimentations menées sur le supercalculateur Jean Zay au CNRS et dont une partie est consacrée pour la première fois à l'intelligence artificielle sont très attendus dans cette perspective.

Sans contester la pertinence de ces options, la Cour alerte le ministère sur les risques de mobiliser l'intégralité des crédits destinés aux infrastructures numérique à ces seuls projets alors qu'ils n'épuisent pas l'ensemble des besoins.

2 - Des crédits récurrents à prévoir pour la maintenance et le renouvellement des équipements

Enfin, se pose la question de la programmation des crédits récurrents nécessaires au renouvellement et à l'exploitation des matériels. Face à la méconnaissance des coûts du numérique et alors que les contrôles de la Cour soulignent de manière régulière le défaut de programmation pluriannuelle d'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, il paraît indispensable d'attirer l'attention des gestionnaires sur le renouvellement des équipements. Il pourrait ainsi être utile, dans le cadre du nouveau dialogue de gestion instauré avec les opérateurs, que le ministère et les établissements identifient et programment les crédits destinés à la modernisation des infrastructures numériques. La notion de gros entretien renouvellement (GER), employée pour l'immobilier et qui a permis une réelle prise de conscience des enjeux par les exécutifs, serait à répliquer sous la forme d'un « GER numérique ».

Cette programmation des moyens financiers récurrents doit s'accompagner d'une réflexion sur les ressources humaines, puisque la masse salariale représente plus de la moitié des crédits consacrés au

¹⁹¹ Voir Cour des comptes, *Le pilotage et le financement des très grandes infrastructures de recherche*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

numérique. Alors que la transformation de l'ESR sous l'effet du numérique déplace la plus-value des directions des systèmes d'information vers les services, peu d'entre elles sont parvenues à changer de culture et à en tirer toutes les conséquences quant à la gestion de leurs infrastructures. L'appui à l'informatique scientifique, à la gestion des données et l'accompagnement des nouveaux usages numériques constituent autant de services pour lesquels sont attendues ces directions, davantage désormais que la prise en charge technique de ces infrastructures.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France a su mettre en place des infrastructures nationales performantes pour l'ESR et répondre ainsi aux principaux besoins des usagers. Le caractère empirique de leur développement, le foisonnement des initiatives à différentes échelles et le déficit de pilotage global exposent les infrastructures de l'ESR au risque de ne plus suffire face aux nouveaux défis de la transformation numérique.

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

- 1. retenir les sites reconnus initiatives d'excellence comme cible de la démarche de labélisation de data centers du ministère dès 2020, y associer une labélisation d'un réseau de centres mutualisés de calcul scientifique (mésocentres), conditionner l'octroi de financements de l'État à l'obtention de ces labels (Mesri) ;*
- 2. soumettre Renater aux audits de sécurité de l'Anssi, en vue de sa qualification en tant qu'« opérateur de services essentiels » (Mesri, Anssi, Renater) ;*
- 3. consacrer des financements récurrents à l'entretien et au renouvellement des infrastructures numériques, à la fois en inscrivant des crédits dans la prochaine loi de programmation pour la recherche et en utilisant le dialogue de gestion avec les établissements et organismes sous tutelle pour flécher ces dépenses (Mesri) ;*
- 4. proposer à la communauté scientifique un portail recensant les services numériques publics existants (Mesri).*

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	232
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	233
Réponse du directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)	237
Réponse du directeur du groupement d'intérêt public du réseau national de communications électroniques pour la technologie, l'enseignement et la recherche (Renater).....	238
Réponse du président-directeur général de la société civile Grand équipement national de calcul intensif (Genci).....	238
Réponse du président-directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).....	240
Réponse du président-directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	243
Réponse du président-directeur général de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA).....	244

Destinataire n'ayant pas d'observation

Administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de votre chapitre et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations. Il appelle de ma part les observations retracées ci-dessous.

En ce qui concerne, tout d'abord, le dimensionnement des infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, je partage vos constats sur leur adaptation progressive aux besoins de la recherche. Jusqu'ici, ces infrastructures ont en effet permis de répondre à l'évolution des usages, ainsi qu'en témoigne l'enquête de satisfaction conduite par le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche auprès de ses établissements. Les investissements consentis depuis la création en 2007 du Grand équipement national de calcul intensif (Genci) ont en particulier fourni aux chercheurs français un accès à des supercalculateurs parmi les plus performants au monde. La mise en réseau des capacités numériques a également permis d'en mutualiser les coûts, qui sont estimés à 18,6 M€ en 2018 par le Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche (Renater).

En ce qui concerne, ensuite, le morcellement et le déficit de pilotage global des infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche en France je partage vos recommandations qui appellent à un pilotage consolidé. Bien que formalisée par le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans un agenda stratégique « France Europe 2020 » puis un plan d'actions établi en 2015 pour la modernisation des infrastructures et services numériques, la mise en œuvre des objectifs de rationalisation des capacités de calcul et de stockage des données semble encore peu avancée. En particulier, entamer dès 2020 une démarche de labélisation de data centers et de mésocentres conditionnant l'octroi de financements de l'État permettrait, comme vous le recommandez, d'accélérer le changement d'échelle requis par la vitesse de développement du volume de données.

S'agissant des audits de sécurité de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information que vous recommandez, ils semblent plus judicieux à court et moyen terme que la qualification de Renater en « opérateur de services essentiels » au sens du décret du 23 mai 2018. Il convient en effet de rappeler que la protection en confidentialité des informations transportées sur différents réseaux relève des services qualifiés des ministères traitant l'information. Par souci de cohérence, ces mesures de protection, notamment par des moyens de

chiffrement cryptographiques, devraient être appliquées de la même façon qu'il s'agisse de Renater ou des différents réseaux d'accès locaux soumis à des menaces d'interception ou d'écoute des données transportées. S'agissant de la désignation du groupement d'intérêt public Renater en opérateur de services essentiels, elle ne semble pas envisageable au vu de l'annexe du décret du 23 mai 2018 qui ne retient pas les opérateurs de transport de données dans la liste des services déterminant cette désignation. En outre, elle serait facteur de surcoûts qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation à ce stade.

S'agissant enfin des modalités de financement des infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche, vous estimez à 1 Md€ le coût annuel pris en charge par les établissements, dont la moitié serait consacrée à la masse salariale, et appelez à leur évolution. S'il est consensuel que ces financements doivent faire l'objet d'une programmation pluriannuelle compte tenu de la nature des investissements réalisés, une part majoritaire de ces dépenses demeure également relative à la masse salariale et au fonctionnement. Le nouveau cycle de contrats de plan État-Région, ainsi que la poursuite de la contractualisation des programmes d'investissements d'avenir pourront y contribuer. Il me semble néanmoins utile de souligner la nécessité pour la France d'être davantage impliquée dans les programmes de financements européens, afin que les équipes françaises bénéficient autant que possible des enveloppes qui seront prévues dans le cadre du prochain budget 2021-2027.

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

Je souhaite remercier la Cour pour l'important travail de consolidation qu'elle a réalisé auprès d'un panel très complet d'établissements et d'infrastructures qui sont au cœur de la transformation numérique du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), et pour la qualité de son analyse, qui conforte les orientations déjà engagées et propose des pistes d'amélioration supplémentaires, formalisées par les recommandations n° 1, 2 et 4, que le ministère prendra en compte pour renforcer sa démarche de consolidation des infrastructures et services numériques.

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de ce projet d'insertion appellent de ma part les observations suivantes.

Le MESRI est, par nature et par métier, un utilisateur précurseur d'outils numériques et, par ses travaux, un contributeur aux évolutions des technologies et des usages du numérique. Il a identifié dès 2013 les grands enjeux de sa transformation numérique, en particulier :

- l'accélération des usages, qui concerne tous les acteurs de l'ESRI (étudiants, enseignants, enseignants-chercheurs, chercheurs et personnels) et qui s'accompagne de l'émergence de nouveaux services et d'une évolution constante des outils numériques ;*
- l'identification des besoins toujours croissants de moyens de calcul de plus en plus performants ;*
- l'accroissement rapide des volumes de données générées, traitées et diffusées : données personnelles, données pour la recherche, données de la recherche, publications... ;*
- la nécessité de maîtriser la dépense énergétique liée au déploiement de services numériques et de prendre en compte les exigences liées à la sécurité, la souveraineté, la qualité, le respect des normes et l'évolution des obligations réglementaires.*

L'organisation particulière de l'ESRI suppose d'accompagner de manière coordonnée vers la transition numérique des établissements et organismes nombreux et autonomes, notamment à travers des actions dédiées à la mutualisation. Le ministère et ses opérateurs sont ainsi résolument engagés depuis 2015 dans un plan de modernisation et de consolidation des infrastructures numériques. Une démarche volontariste a été initiée, qui a pour objectifs :

- de cibler un parc réduit de data centers nationaux et régionaux, alors que plusieurs milliers de salles machines de taille et de performance variables existent aujourd'hui dans l'ESRI. Conformément à la recommandation n° 1, le MESRI s'attachera à labelliser des data centers en région, en prenant en compte la répartition territoriale des grands producteurs et utilisateurs de données et en veillant au meilleur niveau de mutualisation et de rationalisation à la bonne échelle, idéalement celle de la région ;*
- d'accompagner les transformations numériques engagées par les sites qui ont déjà initié des services mutualisés par du soutien permettant de poursuivre et d'étendre leur projet de mutualisation ;*

- de moderniser et rationaliser les infrastructures, en vue du déploiement de services numériques de qualité et sécurisés dans les data centers labellisés et disposant des réseaux desserte indispensables ; dans ce cadre, et comme préconisé par la Cour (recommandation n° 1), une démarche de labellisation des mésocentres sera conduite ;
- de proposer de sécuriser les offres de services à l'échelle inter-régionale et développer des services communs à cette échelle autant que de besoin ;
- de faire converger les offres de services, les modèles économiques, la qualité de service ; ceci permettra de développer un portail recensant l'ensemble des services numériques disponibles, comme le préconise la Cour (recommandation n° 4) ;
- d'accompagner le nécessaire changement des organisations, des compétences, des technologies.

La Cour invite le MESRI à poursuivre et renforcer sa démarche de consolidation de ses moyens numériques et souligne les risques qu'il y aurait à ne pas suffisamment prendre en compte l'importance des infrastructures numériques dans le champ de l'ESRI.

Elle considère indispensable de limiter la dispersion des moyens et de réduire ce qu'elle identifie comme des fragilités.

Elle relève que, ces dernières années, les infrastructures numériques déployées à de multiples échelles ont su s'adapter aux besoins, aux défis et aux enjeux dans tous les domaines d'activité de l'ESRI et souligne la qualité des infrastructures nationales mutualisées de longue date, en particulier Renater et Genci.

Le Mesri poursuivra le soutien de ces opérateurs et les engagera à proposer des services mutualisés. En écho à la recommandation n° 2, à travers des audits de sécurité, une attention particulière sera portée à Renater et à son niveau de qualification dans le dispositif national de sécurité.

Je partage l'analyse de la Cour selon laquelle les besoins « recherche » dimensionnent les infrastructures numériques de l'ESRI, et justifient leur caractère « hors norme ».

De ce fait, les infrastructures supportent sans difficulté l'élargissement à d'autres besoins, et notamment ceux de l'enseignement supérieur. On note l'usage grandissant du numérique pour les besoins d'enseignement supérieur, l'intensification de leur développement et la nécessité dans ce domaine de s'appuyer sur une qualité de service importante.

Le Mesri prend note de la remarque de la Cour relative au manque d'affirmation du pilotage de la transformation numérique, et veillera à renforcer cette gouvernance pour poursuivre et conforter la démarche engagée.

Concernant les modalités de financement, qui font l'objet de la recommandation n° 3, la Cour encourage l'ESRI à faire évoluer ses modèles économiques en intégrant les perspectives de renouvellement et d'évolution (usages, organisations, obsolescence...). Elle considère les modes de financements utilisés comme inadaptés par leur caractère irrégulier et leur multiplicité et plaide pour la mise en place de financements récurrents qui pourraient s'inscrire dans le cadre de la future loi de programmation pour la recherche.

Je confirme que la question du financement des grandes infrastructures numériques, comme plus largement celui des grandes infrastructures de recherche, a toute sa place dans les travaux d'élaboration de la future loi de programmation pluriannuelle.

La question du renouvellement des équipements que le MESRI prévoit de financer aujourd'hui via le Programme d'Investissements d'Avenir rentre dans ce cadre.

Concernant le fonctionnement et l'investissement courants dans les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche, c'est bien, comme le suggère la Cour, dans le cadre du dialogue qui se noue entre le ministère et ses opérateurs à l'occasion de la préparation de leurs contrats, mais aussi dans le cadre des dialogues de gestion, ou encore lors de la préparation des conseils d'administration, que la question de l'investissement nécessaire dans les infrastructures numériques doit être traitée.

Il s'agira pour le Mesri de s'assurer que l'évolution des besoins des communautés scientifiques en la matière est bien prise en compte par les établissements et organismes de l'ESRI dans la définition de leurs priorités stratégiques et dans les choix budgétaires qu'ils font, étant observé que la dimension pluriannuelle de certains investissements doit aussi être considérée. Sur ce dernier point, le Mesri examinera avec attention le principe du Gros Entretien Renouvellement (GER) évoqué par la Cour.

Par ailleurs, pour que ce dialogue puisse s'établir sur la base d'éléments objectifs, les opérateurs de l'ESRI doivent au préalable se mettre en capacité de rendre compte, par des outils de comptabilité analytique, des moyens consacrés non seulement à l'investissement, mais aussi au fonctionnement des infrastructures numériques.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE
NATIONALE DE LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES
D'INFORMATION (ANSSI)**

L'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a fait une lecture attentive du chapitre relatif aux infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes.

La Cour y relève l'importance du réseau Renater dans l'exercice des missions des établissements et institutions du secteur et préconise sa désignation en qualité d'opérateur de services essentiels. L'ANSSI rejoint ce diagnostic. Des échanges préliminaires en vue de cette désignation ont été initiés au début du second semestre 2019, en étroite collaboration avec le fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Concernant l'accroissement des capacités de calcul et de simulation pour la recherche, l'ANSSI va accompagner le grand équipement national de calcul intensif (GENCI) sur le volet sécurité numérique de ce projet visant à atteindre une capacité de calcul exaflopique.

La Cour fait également le constat que la gouvernance actuelle des infrastructures et des données de recherche ne permet pas de répondre aux enjeux et aux risques auxquels le secteur de la recherche est aujourd'hui confronté. Certaines des mesures que préconise la Cour face à ce constat peuvent constituer des leviers d'accroissement du niveau de maturité des acteurs du secteur en matière de sécurité numérique :

- *la relance d'une instance de gouvernance des infrastructures et des grands projets du numérique du secteur constituerait une opportunité pour assurer la bonne prise en compte de la sécurité numérique ;*
- *la constitution d'un comité national des données de l'enseignement supérieur et de la recherche, sous le patronage de l'administrateur ministériel des données, permettrait :*
 - *d'élaborer une politique nationale de gestion et de protection des données de l'enseignement supérieur et de la recherche ;*
 - *de définir une posture vis à vis des offres de services en ligne opérées par les entreprises du numérique, tenant compte de la sensibilité des données de la recherche, de la politique de protection du patrimoine scientifique et technique de la nation et du règlement général de protection des données personnelles ;*

- la mise en place de financements pérennes pour les infrastructures et les grands projets du numérique serait l'occasion de dédier des moyens à l'élévation du niveau de sécurité numérique des projets et acteurs du secteur.

L'agence prévoit de poursuivre et d'approfondir son action en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche afin d'assurer que son niveau de sécurité et de résilience corresponde à son importance pour l'activité économique et sociale de la nation.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT
PUBLIC DU RÉSEAU NATIONAL DE COMMUNICATIONS
ÉLECTRONIQUES POUR LA TECHNOLOGIE,
L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE (RENATER)**

Je souscris aux quatre points de conclusion présentés.

J'insiste cependant, par ailleurs, sur l'importance de la qualité de bout en bout des services réseau.

À ce titre il est essentiel que les réseaux d'accès au réseau national Renater assurent la même qualité et pérennité de services. Notons que ces réseaux d'accès sont gérés par des acteurs variés (fréquemment des collectivités territoriales).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA SOCIÉTÉ CIVILE GRAND ÉQUIPEMENT NATIONAL
DE CALCUL INTENSIF (GENCI)**

Cette lettre vise à préciser certains éléments du chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel de la Cour des comptes.

Genci tient à souligner l'intérêt scientifique et économique lié aux machines Exascale, un intérêt notamment reconnu par l'ensemble des États Membres et la Commission Européenne qui a contribué à la création de l'initiative EuroHPC (Joint Undertaking consacré aux développements de machines Exascale dédiées au calcul à haute performance, au traitement de données massives et à l'intelligence artificielle). Comme indiqué (ci-après) dans le plan stratégique de Genci adopté le 9 avril 2019 :

• *L'acquisition d'une machine Exascale permettra, en plus de l'accès à la part européenne de ce supercalculateur, d'une part de **traiter des problèmes scientifiques qu'on ne peut traiter actuellement et d'autre part d'accroître la part nationale en puissance de calcul actuellement insuffisante pour nos communautés scientifiques.***

- *S'agissant du premier point, l'Exascale est nécessaire pour répondre à de nouveaux besoins en calcul/traitement de données en termes de résolution de modèles (ex : maillages de 1km sur tout le globe en modélisation du climat), nouvelles méthodes numériques (ex : utilisation de la simulation numérique directe DNS en combustion), simulations multi-échelles et multi-physiques (ex : matériaux, santé), médecine personnalisée, gestion des incertitudes et optimisation de modèles. Certains domaines comme l'aéronautique (modélisation multi-physiques complète d'un avion en vol) considèrent que l'Exascale est une étape et affichent déjà des besoins futurs allant même au Zetascale (1024 opérations par seconde) attendu vers 2030...*
- *S'agissant du second point, le taux de pression sur les machines actuelles de Genci implique un très fort taux de sélectivité des projets de recherche retenus et une attribution d'heures de calcul réduite par rapport aux besoins, qui devient préjudiciable au développement des recherches actuelles et futures. La très forte capacité de calcul attendue pour la machine Exascale permettra ainsi de franchir une marche en termes d'ambition et de moyens dédiés à la science à venir et de desserrer les contraintes, et ce d'autant plus que les besoins en capacité de calcul de certaines communautés scientifiques croissent à une vitesse soutenue alors même que d'autres commencent à peine à s'intéresser aux potentialités de la simulation numérique associée au traitement de données massives et à l'intelligence artificielle.*

• *L'accès à des systèmes Exascale permettra aux scientifiques de **tirer pleinement parti de la convergence d'usages entre la simulation numérique et l'IA**, couplant les codes de simulation avec des modèles appris, post-traitant à la volée les données générées par les simulations pour ne stocker que les données pertinentes et ainsi gagner temps et énergie, permettant un apprentissage massif et automatique (autoDL, autoML) de réseaux de neurones tout en développant une IA explicable (comme préconisé dans le rapport Villani) basée par exemple sur un couplage entre réseaux de neurones et IA symbolique. Il permettra aussi l'avènement de nouveaux usages comme le couplage des supercalculateurs avec les très grands instruments de recherche (TGIR) pour leur dimensionnement/calibration en amont mais aussi et surtout*

l'analyse et la valorisation de leurs résultats en aval, de par le volume des données générées par la nouvelle génération d'instruments (SKA, LSST, CTA, HL-LHC, séquenceurs génomiques, réseaux de capteurs, ... Internet des objets) et répondra ainsi aux besoins de nouvelles communautés (médecine personnalisée, aide à la décision...).

• Enfin, dans un contexte de forte compétition internationale et de guerre commerciale naissante dans le domaine des technologies, l'accès à des systèmes Exascale permettra aux scientifiques français et européens de continuer à développer des compétences en matière de technologies (matérielles, logicielles et applicatives) ou de cyber-sécurité. De tels systèmes seront en outre un accélérateur de technologies et d'infrastructures propres, assurant un accès souverain à des moyens de calcul et de stockage de données aux chercheurs scientifiques et industriels européens.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

Les remarques du CNRS sur le chapitre consacré aux infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche à paraître dans le rapport annuel 2020 de la Cour des comptes sont les suivantes, dans l'ordre de leur apparition dans le chapitre :

Il nous semble très curieux de commencer le document par l'exemple de SKA, certes dimensionnant, mais infrastructure internationale pour laquelle la participation française n'est pas arbitrée.

Par ailleurs, la comparaison semble confondre flux et volume de données. Le flux indiqué est probablement le flux interne à chacun des deux sites (Afrique du Sud et Australie) de l'installation. Les données destinées aux chercheurs, issues du prétraitement des données initiales, induiront un flux certes important mais sans commune mesure avec le flux de l'internet mondial.

Concernant les défis de données auxquels participent de façon majeure les équipes françaises, nous proposons de considérer : LHC Haute luminosité, LSST, et les synchrotrons de 4^{ème} génération (ESRF-EBS, XFEL, etc.).

Comme la Cour le reconnaît elle-même, le nombre de salles machines, 1 235, est certainement très sous-estimé.

Les conclusions de l'enquête de satisfaction du comité des usages et besoins de Renater doivent être prises avec précaution. Elle interroge essentiellement des DSI et se limite à une réponse unique par organisme. Elle ne reflète pas forcément la diversité des usages d'un organisme comme le CNRS (centres de calcul nationaux, infrastructures de recherche, systèmes d'information des services centraux, utilisateurs finaux appartenant généralement à des laboratoires qui ne sont pas hébergés par le CNRS, etc.). À noter aussi que l'utilisateur final s'intéresse à une performance globale du réseau sans forcément appréhender ce qui relève du réseau national mis en œuvre par Renater ou du réseau de collecte qui le dessert. Comme la Cour le souligne, Renater fournit un excellent service sur le « backbone », a priori bien dimensionné.

Il serait plus exact de dire que le CC-IN2P3 « est spécialisé dans le traitement de données massives », plutôt que dans le « calcul à haut débit ». Ce centre de calcul national a vocation à s'ouvrir à d'autres utilisateurs que ceux de l'IN2P3. Il héberge déjà, par exemple, la base de données HumaNum des sciences humaines.

Peut-être faudrait-il souligner que la grande dispersion des moyens de calcul s'accompagne d'un besoin accru de support humain pour les gérer. La mutualisation et la rationalisation des moyens doit porter non seulement sur les machines et les salles machines mais aussi sur les personnels de support.

La mission calcul-données du CNRS est mentionnée comme l'instrument d'une politique autonome du CNRS en la matière, ce qui est inexact. La décision de création de la mission la charge explicitement « de représenter le CNRS au sein des instances des structures tant publiques que privées de niveau national ou international dont les activités relèvent du domaine du calcul de haute performance et de grandes masses de données ». La mission représente le CNRS notamment auprès de Genci et de Renater ainsi que dans les réunions organisées sur ces questions par le ministère (INFRANUM...), justement pour assurer la compatibilité de l'action du CNRS avec la politique, notamment de rationalisation, du ministère. Cet objectif a d'ailleurs été une des motivations de la création de la mission en 2015.

Comme la Cour, le CNRS déplore l'absence d'une réelle « gouvernance du numérique » de l'ESR, susceptible de piloter les grandes orientations. Le CODORNUM n'a pas pu, ou su, jouer ce rôle.

La création du département « services et infrastructures numériques » est trop récente (mission créée au 1/07/2019, nomination du responsable fin octobre ou début novembre) pour reprocher au ministère le retard de publication d'une feuille de route numérique.

Le CNRS partage le constat de la Cour d'une nécessité d'adopter une politique volontariste en matière de données et d'éviter en particulier la perte de données de recherche faute d'une gestion adaptée. Cette politique relève d'une feuille de route ministérielle car ne peut être le fait d'un organisme seul (les communautés scientifiques recouvrent souvent plusieurs organismes et établissements).

Le CNRS est convaincu, comme la Cour, de la nécessité de rationaliser et mutualiser les infrastructures, avec des incitations financières adaptées. S'appuyer sur les sites significatifs de recherche est certainement plus judicieux que sur les régions, dont l'importance dans le paysage de l'ESR est extrêmement variable. Ainsi 80 % des chercheurs CNRS sont affectés sur 13 sites universitaires, et 90 % sur 19 sites.

La coordination des mésocentres, comme une meilleure articulation des moyens nationaux et régionaux, sont nécessaires. La mise en œuvre butte sur une réalité pragmatique : les mésocentres sont essentiellement financés et opérés par des acteurs locaux tandis que l'Etat peine à promouvoir mutualisation et rationalisation, à défaut de contributions significatives. L'action de GENCI de pilotage de l'Equip@meso est positive, mais finalement limitée par une contribution marginale à l'équipement des mésocentres.

La performance de bout en bout des connexions réseau, seule perçue par l'utilisateur final, est fondamentale. Le modèle actuel, armature centrale Renater et réseaux de collecte, comme l'architecture géographique des réseaux résultent de l'histoire et doivent probablement être réinterrogés en regard de deux éléments :

- Renater devrait, a minima, assurer la connectivité entre centres universitaires significatifs. On notera qu'en Italie, par exemple, GARR assure la connectivité de bout en bout.*
- La réorganisation des Régions comme la labélisation des datacentres suggère de repenser l'architecture du réseau, plutôt que promouvoir la montée en performance de l'existant.*

De telles actions supposeraient d'élargir les missions de Renater et de revoir la répartition des financements.

Les chiffres donnés dans la note de bas de page n° 18 sont très difficiles à comparer. Ainsi, le CNRS n'est pas l'hébergeur de la plupart de ses unités de recherche qui bénéficient des services informatiques mis à disposition et financés par la tutelle locale.

Notre compréhension de l'action « équipements structurants pour la recherche » du PIA 3 pour 350 M€ est sa division en trois parties : 126 M€ pour des décisions déjà prises dans le cadre de procédures de gré-à-gré (dont 80 M€ pour la machine de calcul exascale), 90 M€ pour des « projets numériques de modernisation et de transformation », 134 M€ pour des « projets de grands équipements scientifiques ».

Le CNRS partage l'inquiétude de la Cour associée au projet d'une machine française « exascale » dans le cadre du programme EuroHPC : le risque d'assèchement des autres financements liés au numérique, compte tenu des montants en jeu, lui semble important.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ
ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE (INSERM)**

Je confirme que votre analyse reflète globalement l'état des lieux de l'organisation des infrastructures numériques de l'ESR, et que les recommandations que vous formulez sont de nature à renforcer son efficacité ainsi que sa pérennité au service de la recherche.

L'Inserm est conscient des défis techniques, financiers et environnementaux liés aux infrastructures numériques (stockage/calcul/réseau) pour la recherche. Afin d'y répondre, nous avons amorcé une mue depuis 2018. En effet, notre nouveau plan stratégique contient un chapitre sur la science ouverte et sa composante données. Afin de mener à bien cet objectif, nous avons dessiné une stratégie basée sur une offre de services d'hébergement destinée aux unités.

Cette offre s'appuie sur un socle national au CINES (Datacenter national labélisé par le MESRI) complété par une offre locale au plus près des chercheurs, basée sur des Datacenter régionaux (ceux qui obtiendront la labélisation MESRI). Afin de concrétiser cette démarche :

- 1 Nous avons initié une série de rencontres en régions afin d'identifier les besoins et favoriser des synergies entre les besoins et notre engagement dans des projets de datacenters régionaux.*

- 2 *Nous avons rencontré le département « services et infrastructures numériques » du MESRI en octobre. À cette occasion nous avons renouvelé notre engagement total et notre disponibilité (dans la continuité de notre participation depuis 2016 aux CoPil et ateliers InfraNum) pour participer à la construction et au pilotage d'une stratégie ESR partagée.*
- 3 *Nous avons formulé notre soutien à différents projets de Datacenter régionaux dans le cadre de la campagne CPER en cours pour la prochaine période.*

Par ailleurs, la pérennisation de nos données de recherche, et plus généralement des infrastructures qui les portent, constitue un enjeu majeur. Leur soutenabilité budgétaire à long terme pour l'institut devient une variable à suivre et un critère d'arbitrage. Dans l'esprit de la recommandation n° 3, nous identifierons les financements récurrents dédiés à l'entretien et au renouvellement des infrastructures numériques pour qu'ils soient portés par le prochain SDN sous la forme d'une programmation pluriannuelle, à l'image de ce qui est fait dans les schémas directeurs de l'immobiliers.

La DSI de l'Inserm reste disponible pour partager son catalogue de services numériques sur un portail national et plus largement pour participer à des réflexions nationales.

Comme évoqué lors de notre précédent échange et dans l'esprit de vos recommandations, l'Inserm s'efforcera à mutualiser et pérenniser ses infrastructures numériques en son sein et plus largement à l'échelle de l'ESR au bénéfice de la recherche biomédicale.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE
EN INFORMATIQUE ET EN AUTOMATIQUE (INRIA)**

En préambule, nous tenons à remercier la Cour pour le travail d'enquête et de synthèse qu'a nécessité la rédaction du chapitre « Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche ».

Nous partageons pleinement le constat de la Cour d'une fragmentation des moyens consacrés par l'ESR aux infrastructures numériques matérielles, que ce soit pour leur développement, leur maintien en conditions opérationnelles ou leur évolution. C'est pourquoi nous avons engagé, à l'échelle d'Inria, une démarche de rationalisation.

Nous regrettons néanmoins que l'analyse de la Cour n'ait pu être étendue aux infrastructures numériques logicielles, qui sont devenues aussi stratégiques pour la souveraineté que les infrastructures matérielles, et qui sont désormais d'un ordre de grandeur de coût comparable.

Enfin, nous souhaitons souligner l'importance d'expérimenter le recours au cloud, pour en estimer l'impact financier et organisationnel, dans un cadre de politique industrielle d'émergence d'une offre française ou européenne dans le domaine (tel que cela est pratiqué depuis plusieurs années aux États-Unis).

Inria partage pleinement le constat de la Cour d'une fragmentation des moyens consacrés par l'ESR aux infrastructures numériques matérielles, et a engagé, à son échelle, une démarche de rationalisation.

Partageant le constat de la Cour sur la fragmentation des moyens consacrés par l'ESR au développement, au maintien en conditions opérationnelles et à l'évolution des infrastructures numériques, nous avons engagé plusieurs actions à l'échelle d'Inria :

- *Inria participe aux projets de mutualisation inter-établissements, avec une implication forte au sein de GENCI, relevée par la Cour, mais aussi plus localement au sein de certains mésocentres, comme à Grenoble par exemple, où les machines de calcul d'Inria sont hébergées au sein de l'UMS GRICAD. De même, Inria participe au comité de pilotage Infranum et partage la volonté de rationaliser les salles machines, les machines de calcul ainsi que le stockage des données nécessaires à ces machines ;*
- *Inria vient de lancer une démarche de mutualisation en interne, pour rapprocher la gestion ainsi que l'offre de services des clusters de centres comme Plafrim (Bordeaux), Gulliver (Saclay), NEF (Sophia), et les infrastructures nationales comme Grid'5000/FIT et leur évolution SILECS (sur la feuille de route TGIR), et SLICES, instrument mutualisé à l'échelle européenne par le biais d'une soumission à ESFRI. Cette démarche est rendue possible par des évolutions organisationnelles de l'institut conduites en 2019 : création d'un service national de développement technologique et d'une DSI unique. L'existence même de ces infrastructures nationales prouve qu'il est possible d'avoir une plateforme gérée de manière mutualisée mais qui offre une souplesse des solutions techniques, aussi bien pour des besoins d'expérimentation que de production.*

Cette démarche de mutualisation respecte la pyramide de calcul portée par GENCI : selon les besoins des équipes de recherche, nous les accompagnerons vers des infrastructures nationales dédiées comme GENCI, vers une infrastructure nationale distribuée comme Grid'5000, ou alors vers des infrastructures régionales comme les mésocentres, et in fine vers une infrastructure de centre. Ce choix ne doit plus être dicté par l'origine des financements mais bien par le niveau de service attendu.

Inria regrette que l'analyse de la Cour n'ait pu être étendue aux infrastructures numériques logicielles, qui sont désormais aussi stratégiques et coûteuses que les infrastructures matérielles.

Au-delà des enjeux liés à la nécessaire rationalisation des moyens consacrés aux infrastructures numériques matérielles, Inria tient à souligner l'importance stratégique des infrastructures logicielles, et de l'enjeu d'élargir la réflexion sur les infrastructures numériques à celles-ci.

Chez Inria, les besoins exprimés par les équipes de recherche concernent certes des demandes d'infrastructures matérielles, concernant en priorité le stockage massif de données de la recherche, mais aussi de fortes demandes logicielles. Cela est vrai notamment, mais pas exclusivement, dans le domaine de l'IA.

Ceci n'est bien entendu pas propre à Inria, et explique le succès des offres commerciales en Cloud de type Platform as a Service (PaaS) ou Infrastructure as a Service (IaaS). Ce secteur est dominé par les acteurs américains : Amazon, Microsoft, et dans une mesure un peu moindre, Google. De manière intéressante, certains nouveaux entrants sur ce marché, comme Databricks (également américain), ont même conquis une position forte sur la simple base d'une infrastructure logicielle, déployée sur des infrastructures matérielles appartenant d'autres entreprises.

La création de telles infrastructures logicielles nécessite de disposer en grand nombre de compétences techniques très rares, et représente un coût très significatif, ce qui explique la barrière à l'entrée pour des concurrents de ces grandes entreprises américaines.

Ces offres n'ont, à ce stade, pas percé dans la recherche publique, probablement notamment en raison de l'offre de services interne aux établissements d'ESR. Mais il y a clairement un enjeu fort à rationaliser l'investissement public dans les infrastructures logicielles, aussi bien que dans les infrastructures matérielles. Contrairement aux infrastructures numériques matérielles, cet investissement correspond à des dépenses de personnel et non à des achats.

Inria souhaite souligner l'importance d'expérimenter le recours au cloud, pour en estimer l'impact financier et organisationnel, en lien potentiel avec une politique industrielle de soutien à l'émergence de « champions » telle qu'elle est pratiquée aux États-Unis.

L'enjeu de rationalisation des investissements publics dans les infrastructures logicielles s'accompagne d'un enjeu de souveraineté nationale et européenne.

D'autant qu'aux offres Cloud étrangères susmentionnées sont classiquement associées des services proposés gratuitement pour améliorer l'environnement de travail des utilisateurs, services qui ces derniers relativement captifs. Il s'agit d'applications peu connues du grand public, comme par exemple des services très pratiques de type Jupyter notebook pour programmer directement dans un navigateur web en Julia, Python ou R (cf. Colaboratory de Google). Quand on sait l'importance de ces outils dans le domaine du machine learning, et plus généralement pour les sciences des données, on comprend qu'il y a un enjeu de souveraineté à ce que nos étudiants et chercheurs aient accès à des Jupyter notebooks hébergés dans des clouds académiques français : une fois que l'habitude est prise d'utiliser des services de firmes étrangères faute d'alternatives nationales ou européennes convaincantes, il devient très difficile de changer les pratiques, et ce sont des générations entières d'étudiants qui s'habituent à partager leurs données et leurs codes avec des entreprises étrangères, et qui adoptent leurs standards.

L'ESR pourrait jouer un rôle majeur dans l'émergence d'une offre française ou européenne, au travers de la commande publique. Cette modalité de politique industrielle est pratiquée avec succès aux États-Unis : à titre d'exemple, Databricks a bénéficié à sa création d'un contrat étatique de 10 M€, et, plus récemment, Microsoft vient de signer un contrat de 10 Md\$ avec le Pentagone.

Si l'État lui confiait ce rôle en tant qu'institut national de recherche en sciences du numérique sous double tutelle du ministère de la recherche et de l'industrie, et en tant que coordinateur du plan IA, Inria pourrait porter cette politique pour l'ensemble de l'ESR, et expérimenter, à son échelle, l'impact financier, organisationnel et environnemental d'un tel recours au Cloud.

Troisième partie

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des juridictions financières

Mesurer les conséquences des travaux des juridictions financières n'est pas aisé. Il en est ainsi, notamment, de leur apport à la transparence de l'action publique et, donc, à la bonne information des citoyens dans le cadre du débat public.

En revanche, il est possible de suivre la prise en compte de leurs observations et de leurs préconisations par les décideurs publics, notamment en assurant le suivi des « recommandations » que la Cour comme les chambres régionales et territoriales des comptes formulent depuis longtemps, dans leurs rapports.

Les juridictions financières se livrent ainsi chaque année à un exercice de mesure de la mise en œuvre de leurs recommandations. Celui-ci permet d'alimenter une synthèse annuelle présentée dans le rapport public annuel de la Cour, en application des dispositions du code des juridictions financières.

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par les juridictions financières constitue par ailleurs l'un des indicateurs du projet annuel de performances (PAP) du programme du budget de l'État qui leur est consacré. La cible à atteindre pour l'ensemble des juridictions financières est de 75 % de recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre. **Le résultat pour 2019 est de 75,1 %**, qui se décompose en 75,6 % pour la Cour et 74,9 % pour les CRTC.

Le suivi des recommandations formulées par la Cour

Les travaux de la Cour des comptes visent à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion et des politiques publiques. À ce titre, elle formule, dans ses rapports, des recommandations dont elle vérifie la mise en œuvre à l'occasion de ses contrôles postérieurs, mais aussi dans le cadre d'une campagne annuelle de suivi systématique dans le cas de ses rapports publiés.

L'article L. 143-9 du code des juridictions financières (CJF) prévoit que le rapport public annuel comporte une présentation de cette campagne annuelle, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ses recommandations ont l'obligation de lui fournir.

I - Le degré de mise en œuvre des recommandations

A - L'évolution du périmètre de suivi et le renforcement du contrôle de la Cour en 2019

Depuis 2012¹⁹², la Cour s'attachait à suivre l'ensemble des recommandations ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années (de n-1 à n-3). La Cour rendait ainsi compte, chaque année, du degré de mise en œuvre d'environ 1 500 recommandations, certaines ayant été très récemment émises.

L'année 2019 a été marquée par une révision de ce périmètre de suivi, dans le cadre d'une réflexion plus générale qui avait pour objectif d'améliorer la conduite de cet exercice, primordial pour vérifier et témoigner de la capacité de la Cour des comptes à participer concrètement à l'amélioration des politiques et de la gestion publiques.

¹⁹² La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même.

La Cour a décidé que le suivi annuel des recommandations ne porterait que sur les recommandations d'une seule année, l'année n-3, soit en 2019 les recommandations formulées dans les publications de l'année 2016. Ce périmètre permet en effet à la Cour de vérifier l'application de ses recommandations dans leur état « définitif » de mise en œuvre, à un horizon temporel qui laisse un temps raisonnable à leurs destinataires pour les appliquer ou, tout du moins, pour engager les réformes qu'elles induisent.

C'est dans ce cadre renouvelé que la Cour a assuré le suivi de **626 recommandations formulées dans ses communications définitives rendues publiques entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016.**

Parallèlement, la réduction du volume global des recommandations à suivre par la Cour chaque année lui permet d'avoir plus de temps pour approfondir le contrôle qu'elle effectue sur les réponses et déclarations des administrations concernées et, donc, de rendre encore plus fiable cet exercice de mesure du suivi de ses recommandations.

B - L'indicateur global de suivi des recommandations publiées en 2016

Pour la Cour, l'indicateur synthétique de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour¹⁹³ rend notamment compte des suites données, par leurs destinataires, aux recommandations qu'elle a formulées 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). Depuis 2019, il s'agit donc des recommandations formulées et publiées en 2016.

Plus précisément, l'indicateur de suivi est défini comme la part, dans ces recommandations, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. À cet effet, à la suite des échanges avec les destinataires des recommandations sur le suivi de celles-ci, le degré de mise en œuvre des recommandations fait l'objet d'une **cotation** par la Cour, allant des recommandations reconnues comme « **totalemment mises en œuvre** » à celles considérées comme « **non mises en œuvre** ».

¹⁹³ Indicateur de performance du Programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières.*

Pour la campagne de suivi 2019, la Cour a maintenu deux cotations « intermédiaires » s'agissant des recommandations partiellement mises en œuvre. Celles-ci peuvent avoir fait l'objet, d'une part, d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (dans le cadre, par exemple, d'une expérimentation), ou, d'autre part, d'une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale. Ainsi :

- la cotation « **mise en œuvre incomplète** » s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu ;
- la cotation « **mise en œuvre en cours** » s'applique, quant à elle, aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée, avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps, la perspective à terme étant clairement la mise en œuvre totale.

Ce système de cotation permet ainsi de refléter, le plus précisément possible, la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées.

Tableau n° 1 : évolution de l'indicateur de suivi pour les trois derniers exercices, à périmètre constant*

	2017 Suivi des recommandations formulées en 2014	2018 Suivi des recommandations formulées en 2015	2019 Suivi des recommandations formulées en 2016
<i>Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi (a)</i>	561	553	626
<i>dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre (b)</i>	418	431	473
Soit (b/a)	74,5 %*	77,9 %*	75,6 %
<i>Pour mémoire : indicateur ancien périmètre de suivi</i>	72,7 %	72,4 %	-

Source : Cour des comptes

* L'indicateur des exercices 2017 et 2018 a été recalculé sur la base de la définition de l'indicateur modifiée en 2019, c'est-à-dire sur le suivi des publications de l'année n-3. Il s'agit donc du suivi des recommandations des publications de 2014 pour le suivi 2017 et les recommandations des publications de 2015 pour le suivi 2018.

À périmètre constant, l'**augmentation du nombre de recommandations suivies en 2019**, alors qu'il était plutôt stable lors des deux exercices précédents, s'explique notamment par un plus grand nombre de publications en 2016. Le cycle des travaux de la Cour l'a en effet conduite à publier davantage que l'année précédente, le nombre de rapports publics thématiques ou de rapports au Parlement étant variable d'une année sur l'autre.

Cette augmentation du nombre de recommandations à suivre n'a pas de conséquence directe sur le niveau de l'indicateur de suivi dont on constate une **légère baisse par rapport à l'année dernière**. Ainsi, 75,6 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, contre 77,9 % en 2018, à périmètre constant. L'indicateur est en revanche supérieur au niveau constaté en 2017 (74,5 %).

Tableau n° 2 : cotation des recommandations suivies au cours des trois derniers exercices

Cotation	2017 Suivi des recommandations formulées en 2014		2018 Suivi des recommandations formulées en 2015		2019 Suivi des recommandations formulées en 2016	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Totalement mise en œuvre	180	32,1 %	193	34,9 %	196	31,3 %
Mise en œuvre en cours	134	23,9 %	139	25,1 %	175	28,0 %
Mise en œuvre incomplète	102	18,2 %	99	17,9 %	102	16,3 %
Non mise en œuvre	88	15,7 %	72	13,0 %	81	12,9 %
Devenue sans objet	17	3,0 %	15	2,4 %	32	5,1 %
Refus de mise en œuvre	40	7,1 %	37	6,7 %	40	6,4 %
Total	561	100 %	553	100 %	626	100 %

Source : Cour des comptes

En 2019, on constate que 473 recommandations sont, trois ans après leur publication, soit **totalement mises en œuvre (31,3 %)** soit partiellement mises en œuvre, que leur **mise en œuvre soit en cours (28 %) ou incomplète (16,3 %)**.

La part des recommandations totalement mises en œuvre fléchit légèrement par rapport à l'année précédente, mais s'établit en moyenne à un tiers des recommandations suivies sur la moyenne des trois dernières années.

Par ailleurs, **81 recommandations (12,9 %)** sont considérées comme **non mises en œuvre** par la Cour, qui constate également le refus de mise en œuvre de **40 recommandations (6,4 %)** de la part des ministères ou des établissements concernés.

C - Un degré de mise en œuvre différencié selon la nature des recommandations

Dans certains domaines de l'action publique, la Cour a procédé à une analyse plus fine de l'indicateur selon la nature des recommandations formulées :

- d'une part, dans le **domaine « social »** au sens large : travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, cohésion sociale et solidarité ;
- d'autre part, dans le **domaine « santé / sécurité sociale »** au sens large également : sécurité sociale, santé et secteur médico-social.

On peut notamment y distinguer deux grandes catégories de recommandations :

- les **recommandations concernant la gestion** des acteurs publics (organisation interne, ressources humaines, achats, immobilier et systèmes d'information) ;
- les **recommandations concernant l'élaboration et la conduite des politiques publiques** (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation etc.).

Le tableau ci-après montre que, dans ces domaines de l'action publique, le suivi par catégorie de recommandations confirme une réalité finalement assez « intuitive » : **le taux de mise en œuvre en matière de gestion est, dans l'ensemble, plus élevé qu'en matière de politique publique.**

Ainsi, alors que respectivement 72,2 % et 78,8 % des recommandations de gestion des domaines « social » et « santé / sécurité sociale » sont totalement ou partiellement mises en œuvre trois années après leur publication, seulement 64,7 % et 57,9 % le sont quand il s'agit de recommandations de politique publique.

En effet, les recommandations de gestion sont en général plus aisées et plus rapides à appliquer que les recommandations de politique publique qui nécessitent, pour la plupart, des évolutions législatives et réglementaires ou des négociations avec les représentants des groupes sociaux et professionnels concernés. En revanche, la mise en œuvre des recommandations de gestion, si elle appelle des évolutions des systèmes d'information ou des organisations internes, dépend des seuls organismes sociaux et de leurs autorités de tutelle.

Tableau n° 3 : mise en œuvre des recommandations des domaines « social » et « santé / sécurité sociale » par nature de recommandation

	Domaine « social »			Domaine « santé / sécurité sociale »		
	Gestion publique	Politique publique	Total	Gestion publique	Politique publique	Total
<i>Recommandations 2016</i>						
<i>Totalement mises en œuvre</i>	7	20	27	10	7	17
<i>Mise en œuvre en cours</i>	5	10	15	29	12	41
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	1	3	4	27	14	41
<i>Taux de mise en œuvre des recommandations</i>	72,2 %	64,7 %	66,7 %	78,6 %	57,9 %	70,2 %
<i>Non mise en œuvre</i>	5	13	18	8	9	17
<i>Refus de mise en œuvre</i>	0	4	4	3	6	9
<i>Devenue sans objet</i>	0	1	1	7	9	16
<i>Taux d'absence de mise en œuvre</i>	27,8 %	35,3 %	33,3 %	21,4 %	42,1 %	29,8 %
<i>Total général</i>	18	51	69	84	57	141

Source : Cour des comptes

À cet égard, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) pluriannuelles des régimes de sécurité sociale avec l'État contribuent à assurer la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Ainsi, la COG 2018-2022 de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), tête de réseau des URSSAF, comporte des orientations qui

répondent dans leur principe à des recommandations de la Cour¹⁹⁴, notamment l'amélioration de la relation de service aux cotisants et la fiabilisation des assiettes des prélèvements sociaux déclarées par les employeurs de salariés dans leur déclaration sociale nominative mensuelle, généralisée en 2017. Autre illustration, la COG de la **Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)** prévoit une réduction de 13 % des frais de fonctionnement sur la période 2017-2022, et applique ainsi la recommandation de la Cour tendant à mieux maîtriser ces dépenses¹⁹⁵.

Cet échantillon de recommandations des domaines « social » et « santé / sécurité sociale », bien que limité (un tiers du total des recommandations suivies par la Cour en 2019), illustre **la temporalité et l'impact des travaux de la Cour sur l'amélioration de la gestion et des politiques publiques.**

D - Le cas des recommandations formulées dans le rapport sur le budget de l'État pour l'exercice 2016

Au cours de cette campagne annuelle de suivi des recommandations, la Cour s'est attachée à vérifier le degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport sur le budget de l'État (RBDE) de l'année 2016, ce qui donne des résultats contrastés.

D'une part, un nombre croissant de recommandations sont mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre. Cela démontre, sur certains sujets, une convergence des préoccupations des ministères chargés des finances et de la Cour. D'autre part, il existe une stagnation voire un refus persistant sur d'autres recommandations. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Deux recommandations formulées dans le RBDE 2016 ont été largement mises en œuvre. Il s'agit de nouvelles recommandations formulées en 2015 et reprises en 2016 proposant des évolutions du périmètre des normes de dépenses de l'État.

¹⁹⁴ Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versées par les entreprises*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹⁵ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

En effet, le périmètre des normes de dépenses a été profondément revu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques¹⁹⁶ en distinguant :

- une norme stricte recentrée sur les dépenses pilotables de l'État et incluant, pour la première fois, les dépenses de certains comptes spéciaux ;
- un objectif de dépenses totales de l'État, particulièrement étendu et proche, dans sa construction, du périmètre des dépenses des administrations publiques centrales au sens de la comptabilité nationale.

Toutefois, le périmètre retenu pour ces nouvelles normes de dépenses ne reprend pas l'intégralité des préconisations de la Cour.

Un autre progrès concerne la mise en œuvre partielle de la mise en conformité du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) avec le droit commun budgétaire : la gestion du PIA 3 au sein d'une nouvelle mission pérenne ; échelonnement sur cinq ans du versement des crédits. L'effort de normalisation affiché reste toutefois inabouti.

Des avancées sont également à souligner concernant deux recommandations de 2016 relatives aux opérateurs de l'État (contrats d'objectifs et de moyens et cadrage des rémunérations).

Dans certains cas, même si elles ne sont pas mises en œuvre, des recommandations formulées par la Cour font l'objet d'un accord de principe de la direction du budget mais font encore l'objet d'une réflexion. C'est le cas de la recommandation formulée dans le rapport de 2015 et reprise en 2016 relative à l'élaboration d'une « charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ». La direction du budget partage le souhait de la Cour d'apporter un outil de contrôle supplémentaire et cherche un moyen de renforcer, au sein de la procédure budgétaire, l'articulation entre crédits budgétaires et dépenses fiscales.

En revanche, des divergences entre la Cour et la direction du budget persistent sur d'autres sujets.

Ainsi, contrairement à la direction du budget, la Cour estime que, si certaines informations relatives aux prévisions de recettes fiscales ont bien été fournies, elles restent encore insuffisantes pour qu'il soit possible de considérer que ses deux recommandations formulées sur ce sujet en 2015 et reformulées en 2016 (présentation des méthodes de prévision et des écarts) ont été mises en œuvre.

¹⁹⁶ Cf. article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Certaines recommandations font même l'objet d'un refus de mise en œuvre.

Ainsi, la Cour considère que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux constituent une dépense pour l'État et devraient figurer dans ses dépenses nettes, au lieu d'être déduits de ses recettes brutes. La direction du budget n'est pas favorable à cette recommandation, notamment parce que cela dégraderait selon elle la lisibilité des dépenses et leur pilotage budgétaire.

Il en est de même pour la recommandation relative à la mise en place d'un dispositif de suivi infra-annuel de la norme, la direction du budget considérant qu'il s'agit d'informations d'aide à la prise de décision qui n'ont pas vocation à être rendues publiques.

Enfin, la recommandation de la Cour portant sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, par sous-secteur, au sein de la loi de finances initiale et de la loi de règlement, recueille un avis défavorable de la direction du budget. Celle-ci avance que, par nature, le solde structurel est intrinsèquement lié à l'impact réciproque de l'environnement macroéconomique et des finances publiques et qu'une telle analyse n'a de sens que sur l'ensemble du secteur des administrations publiques.

II - La prise en compte des recommandations de la Cour par les administrations et organismes contrôlés

Dans certains cas, les recommandations de la Cour sont prises en compte par le législateur. Dans d'autres, elles sont mises en œuvre par les organismes publics qui en font des leviers d'amélioration de leur gestion. Enfin, les recommandations peuvent avoir un effet sur l'élaboration et la conduite des politiques publiques. Les quelques exemples ci-après viennent illustrer les différents niveaux de prise en compte des recommandations de la Cour par les administrations et les organismes contrôlés.

A - La modification de certaines normes

La mise en œuvre de plusieurs recommandations formulées par la Cour entraîne une **évolution des dispositions législatives**.

Ainsi, la loi du 23 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « loi PACTE ») répond notamment à une recommandation de la Cour formulée à la suite de son enquête sur la **fusion Transdev-Véolia Transport**¹⁹⁷. Celle-ci préconisait en effet l'accroissement du rôle et des moyens d'action de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. La loi PACTE a effectivement renforcé ses compétences en matière d'opérations d'investissement ou de désinvestissement.

De la même façon, la recommandation formulée par la Cour à l'occasion de son enquête sur les **opérations militaires extérieures**¹⁹⁸, et visant à inscrire en loi de finances une dotation réaliste et sincère pour financer les dépenses liées à ces opérations, a été prise en compte par le législateur : la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019-2025 prévoit en effet un ajustement à la hausse de la provision annuelle au titre des opérations extérieures. Toutefois, la Cour estime qu'en dépit de ce progrès, réel, la recommandation demeure en cours de mise en œuvre, dans la mesure où elle n'a pas encore trouvé une pleine application dans la loi de finances initiale pour 2020, qui contient des prévisions encore sensiblement inférieures à la moyenne des précédentes exécutions.

Dans le domaine de la santé, la Cour avait constaté des faiblesses préoccupantes en matière de **prévention du tabagisme**¹⁹⁹. Elle avait notamment recommandé de mettre en œuvre une politique volontariste de relèvement des prix du tabac en usant de l'outil fiscal à un niveau suffisant pour provoquer une baisse effective et durable de consommation.

¹⁹⁷ Cour des comptes, « La fusion Transdev-Veolia Transport : une opération mal conçue, de lourdes pertes à ce jour pour la Caisse des dépôts et consignations », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹⁸ Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France (Opex)*, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹⁹ Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre le tabagisme*, rapport d'évaluation pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, décembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les hausses de la fiscalité intervenues entre 2012 et 2014 sont d'abord restées, s'agissant des cigarettes, inférieures au seuil minimal (10 %) qui pourrait provoquer, selon les experts, une baisse durable des ventes. Dans ces conditions, la Cour avait donc été conduite à réitérer sa recommandation²⁰⁰.

À l'occasion du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2018²⁰¹ et du présent rapport annuel, la Cour peut désormais constater que les pouvoirs publics ont mieux pris en considération sa recommandation dans le cadre des deux dernières lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et du programme national de lutte contre le tabac, adopté en 2018. La LFSS pour 2017 a augmenté de 15 % environ les droits de consommation sur le tabac à rouler ; quant à la LFSS pour 2018, elle a fortement majoré les droits de consommation sur l'ensemble des tabacs, afin, par exemple, de porter le prix moyen pondéré d'un paquet de cigarettes à 10 € environ au 1^{er} novembre 2020 (soit une augmentation de 47 %). On constate parallèlement que la proportion de fumeurs parmi les personnes âgées de 18 à 75 ans a, pour la première fois, diminué, passant de 29,4 % en 2016 à 25,4 % en 2018, soit 1,6 million de fumeurs en moins en deux ans²⁰².

En 2016, la Cour²⁰³ avait aussi appelé les pouvoirs publics et l'assurance maladie à renforcer **la prévention en matière de soins bucco-dentaires** et à remédier aux difficultés d'accès aux soins pour des motifs financiers. La prise en charge des soins bucco-dentaires a, depuis lors, profondément évolué tout au moins dans les textes conventionnels qui lient l'assurance maladie et les chirurgiens-dentistes libéraux.

²⁰⁰ Cour des comptes, « La lutte contre le tabagisme : une politique à consolider », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰¹ Cour des comptes, « La lutte contre les maladies cardio-vasculaires : une priorité à donner à la prévention et à la qualité des soins », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰² Selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanie (OFDT), les effets se sont fait sentir dès le début de l'année 2017 (-12 % de quantités livrées en avril notamment).

²⁰³ Cour des comptes, « Les soins bucco-dentaires : une action publique à restaurer, une prise en charge à refonder », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

La nouvelle convention, conclue le 21 juin 2018, a ainsi pour ambition de réorienter l'exercice des chirurgiens-dentistes vers davantage de prévention et de soins de conservation, en particulier pour les jeunes et les populations les plus fragiles. Ainsi, l'assurance maladie obligatoire prendra en charge à 100 % la réalisation d'un examen bucco-dentaire supplémentaire pour les jeunes, âgés de 21 ans et de 24 ans, et l'application de vernis fluoré pour les enfants présentant un risque élevé de caries. Par ailleurs, cette convention entend lever les obstacles financiers à des soins prothétiques indispensables, par la fixation de plafonds de facturation pour certains actes et la création d'un panier de soins prothétiques sans reste à charge pour l'assuré, dit « 100 % santé », qui entrera en vigueur de manière graduelle en 2020 et 2021. Pour ce panier, l'intervention combinée de l'assurance maladie et des assurances complémentaires ne laissera aucun reste à charge pour les assurés sociaux. Selon la CNAM, 70 % des actes prothétiques réalisés bénéficieraient d'un tarif opposable maximal, parmi lesquels plus de la moitié seront pris en charge à 100 %.

Si ces évolutions répondent dans leur principe aux recommandations de la Cour, elles emportent d'importantes dépenses supplémentaires, estimées à environ 815 M€ en 2023, dont 633 M€ pour l'assurance maladie obligatoire et 182 M€ pour les complémentaires santé. Leurs incidences effectives sur la santé bucco-dentaire dépendront de l'évolution des pratiques des chirurgiens-dentistes et des comportements des patients.

B - L'amélioration de la gestion des organismes publics

Lorsqu'elles sont mises en œuvre, les recommandations de la Cour peuvent permettre d'améliorer très concrètement la gestion des administrations et des organismes publics, aussi bien en matière financière, de ressources humaines, d'achats ou encore d'organisation interne et de stratégie.

1 - Le cas du Grand port maritime du Havre

Trois ans et demi après la publication, en mars 2016, du rapport le concernant²⁰⁴, le **Grand port maritime du Havre** a totalement mis en œuvre sept des huit recommandations qui lui avaient été adressées, notamment : la mise en œuvre d'une procédure ouverte de déplacement des opérateurs d'un terminal à un autre ; l'application d'un suivi des investissements et de la trajectoire financière ; l'adoption d'une doctrine domaniale ; la mise en œuvre de procédure de suivi des ressources humaines.

²⁰⁴ Cour des comptes, rapport particulier sur le grand port maritime du Havre, mars 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Une seule recommandation, qui vise à mettre en place un outil de suivi du temps de travail fiable et articulé avec l'outil de paye, n'a pas pu être mise en œuvre compte tenu de l'échec des négociations avec les partenaires sociaux. Certains d'entre eux s'opposent en effet à la réécriture de l'accord sur la gestion des temps de travail du port, préalable indispensable à la mise en place d'un nouvel outil de suivi.

Même si, dans sa réponse, l'établissement public a indiqué qu'il profiterait « de ce questionnement de la Cour des comptes pour relancer le sujet », et que la mise en place d'un outil de suivi du temps de travail figure en priorité dans le plan d'action joint à son schéma directeur des systèmes d'informations, la réalisation de cet objectif semble désormais fortement compromise.

2 - Le cas de plusieurs organismes dans le domaine de la culture

Dans le secteur de la culture, la Cour a publié en 2016 six rapports dont cinq concernaient directement des organismes culturels, et plus particulièrement des **théâtres nationaux**²⁰⁵, qui ont fait l'objet de 59 recommandations sur leur gestion.

Tableau n° 4 : la mise en œuvre des recommandations de la Cour par les théâtres nationaux et l'Opéra national de Paris

<i>Mise en œuvre des recommandations</i>	La Comédie française	Les théâtres nationaux	L'Opéra national de Paris	Théâtre national de la Colline	Théâtre national de Strasbourg	Total général	En %
<i>Totalement mise en œuvre</i>	2	2	7	6	3	20	33,9
<i>Non mise en œuvre</i>	1	3	1		1	6	10,2
<i>Devenue sans objet</i>	1					1	1,7
<i>Refus de mise en œuvre</i>	3					3	5,1
<i>Mise en œuvre en cours</i>	3	3	7	2	3	18	30,5
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	4	1	1	1	4	11	18,6
Total général	14	9	16	9	11	59	100

Source : Cour des comptes

²⁰⁵ Cour des comptes, rapports particuliers sur la Comédie française, sur le Théâtre national de la Colline, sur le Théâtre national de Strasbourg et sur l'Opéra national de Paris ; « Les théâtres nationaux : des scènes d'excellence, des établissements fragilisés », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

83 % de ces recommandations sont aujourd'hui totalement (34 %) ou partiellement mises en œuvre (49 %), la proportion des recommandations totalement mises en œuvre variant d'un établissement à l'autre. Les améliorations constatées concernent aussi bien la mise en place d'un contrôle budgétaire et comptable que la maîtrise de la masse salariale, la gouvernance ou encore les ressources propres.

Ainsi, la Comédie française a notamment mis en place un dispositif de contrôle interne, qui prévoit une actualisation annuelle de sa carte des risques. De son côté, l'Opéra national de Paris a mis en œuvre une recommandation visant à poursuivre son effort de maîtrise de sa masse salariale, en intégrant pleinement cette dimension à son contrat d'objectif et de performance (COP) pour les années 2016-2018. Enfin, on peut également citer l'exemple du Théâtre national de la Colline, lequel a amorcé un travail de mise en cohérence de son accord d'entreprise, ou encore le Théâtre national de Strasbourg, qui a développé quant à lui une stratégie de développement de ses ressources propres.

Par ailleurs, la recommandation du rapport de synthèse sur les théâtres nationaux qui appelait à réduire significativement le nombre de places gratuites (75 000 en 2014) et à rendre compte annuellement au conseil d'administration de la politique de gratuité est considérée comme totalement mise en œuvre. En effet, le nombre de places gratuites était de 46 500 places pour la saison 2016-2017 et de 43 700 places pour la saison 2017-2018 marquant ainsi une diminution significative.

C - L'élaboration et la conduite des politiques publiques

1 - L'exemple de la politique en faveur de l'emploi des jeunes

Trois rapports portant sur la politique en faveur de l'**emploi des jeunes** ont été publiés par la Cour en 2016²⁰⁶. Sur les 23 recommandations émises par la Cour, 17 ont été totalement mises en œuvre, sont en cours de mise en œuvre ou sont mises en œuvre de façon incomplète (78 %), et cinq n'ont pas été mises en œuvre (22 %).

²⁰⁶ Cour des comptes, « Le contrat de génération : les raisons d'un échec », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2016, disponible sur www.ccomptes.fr ; Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Une incidence sur les orientations de cette politique publique

La Cour avait notamment critiqué le nombre important de dispositifs proposés aux jeunes et recommandé d'unifier l'ensemble de l'offre d'accompagnement, en identifiant plusieurs types de parcours selon les besoins des jeunes. Une réforme importante a été portée depuis par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Le législateur a entendu supprimer le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et instituer un socle unique du droit à l'accompagnement pour les missions locales : le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) conclu entre la mission locale et le jeune, dont la mise en œuvre est effective depuis le 1^{er} janvier 2017.

Plusieurs autres recommandations de la Cour portaient sur la nécessité de privilégier les parcours permettant aux jeunes de bénéficier d'un accompagnement plus intensif et d'accéder à des formations pré-qualifiantes et qualifiantes, en redéployant une partie des crédits finançant des contrats aidés et en orientant davantage de jeunes vers l'alternance. Les orientations prises par les pouvoirs publics répondent en grande partie aux propositions de la Cour. Les crédits consacrés aux contrats aidés ont ainsi été réduits dès la loi de finances initiale pour 2018, passant de 1 330 M€ en 2017 à 875 M€ en 2018. Parallèlement, les crédits destinés à la « Garantie jeunes » ont augmenté de 420 M€ en 2017 à 503 M€ en 2018 pour atteindre 100 000 bénéficiaires par an, tandis qu'un objectif de 2 000 parcours supplémentaires en 2022 a été fixé pour l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide) et les écoles de la deuxième chance.

Enfin, la réforme de l'apprentissage portée par la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel vise à faciliter l'entrée des jeunes en apprentissage.

Une autre recommandation de la Cour portait sur l'amélioration de la mesure de la performance des différents dispositifs d'accompagnement des jeunes. Les critères de résultat de la « Garantie jeunes » et du PACEA sont désormais harmonisés, tandis que l'harmonisation des critères de résultat des écoles de la deuxième chance et de l'Épide est en cours.

Par ailleurs, les recommandations de la Cour visaient également à rationaliser et professionnaliser la gestion des missions locales. Une instruction du 16 mai 2019 sur la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales insiste désormais bien sur cet objectif de professionnalisation. Par ailleurs, 10 % du financement des missions locales par l'État est désormais alloué selon des critères de performance.

Enfin, le contrat de génération, créé par la loi du 1^{er} mars 2013, avait pour objectif de favoriser simultanément le recrutement des jeunes et le maintien dans l'emploi de salariés seniors, tout en préservant les compétences dans les entreprises grâce à leur transmission entre les générations. Dans son insertion au rapport public annuel 2016, la Cour avait constaté les limites inhérentes à la conception même de ce dispositif et l'écart très important entre les réalisations et les objectifs initiaux. Elle avait recommandé, s'il était décidé de le maintenir, de le réformer en profondeur. Le contrat de génération a été supprimé par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017.

*Des progrès encore à effectuer dans la mise en œuvre
de certaines recommandations*

Sur d'autres volets de cette politique publique, les recommandations de la Cour n'ont pas encore été mises en œuvre, ou ne l'ont été que partiellement.

La Cour avait notamment recommandé d'améliorer la gouvernance territoriale de la politique en faveur de l'insertion des jeunes, en proposant de conclure des contrats de programme régionaux permettant de faire converger les politiques de l'État, des régions et des partenaires sociaux.

Ces contrats de programme n'ont pas vu le jour. En revanche, depuis 2017, il est prévu dans le code du travail que l'État établisse, en concertation avec les régions et en associant les autres collectivités, des orientations stratégiques relatives à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement des jeunes confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Ainsi, si la mise en œuvre de cette recommandation n'est pas complète, on peut considérer que les actions mises en œuvre vont dans le sens de l'amélioration de la gouvernance territoriale préconisée par la Cour.

2 - L'exemple de la politique de lutte contre la pollution de l'air

Dans son rapport sur la politique publique de lutte contre la **pollution de l'air**, adressé en janvier 2016 au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale²⁰⁷, la Cour formulait 12 recommandations.

Pour certaines d'entre elles, la situation a évolué positivement, avec notamment un début de mise en œuvre de la recommandation visant à rendre obligatoire la surveillance par les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) de la présence dans l'air des pesticides les plus nocifs. En effet, le plan d'action national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) a prévu une campagne nationale de surveillance des pesticides qui permet, depuis 2018, de suivre 80 molécules sur 50 sites et de faire un premier état des lieux sur l'exposition moyenne de la population à ces pesticides. Cette campagne permet de préfigurer la mise en œuvre d'une surveillance pérenne, pour laquelle de nouveaux financements devront toutefois être mobilisés.

En revanche, certaines recommandations n'ont connu qu'une réalisation incomplète, notamment celle invitant les pouvoirs publics à taxer le gazole et l'essence en fonction de leurs externalités négatives respectives (polluants atmosphériques et gaz à effet de serre), afin de rééquilibrer la fiscalité pesant sur ces deux carburants. En effet, la convergence entamée entre les taxes sur le gazole et celles de l'essence a été suspendue fin 2018.

Certaines recommandations font quant à elles l'objet d'un refus de mise en œuvre. Ainsi, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) refuse de mettre en œuvre la recommandation qui préconise un financement du réseau de surveillance de la qualité de l'air conforme au principe « pollueur-payeur » pour tous les secteurs économiques. Le ministère considère en effet, que le principe « pollueur-payeur » ne se limite pas au seul prisme du financement de la surveillance en l'absence de proportionnalité entre les coûts supportés par les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) et le niveau des polluants émis. Par ailleurs, il considère que le très grand nombre de redevables potentiels et les coûts importants de recouvrement constituent de réels freins à la création d'une taxe spécifique affectée aux AASQA.

²⁰⁷ Cour des comptes, *Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, rapport d'évaluation pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

En 2020, la Cour examinera à nouveau cette politique publique.

3 - L'exemple de la gestion de l'impôt et des régimes fiscaux dérogatoires en Corse

Six recommandations ont été formulées par la Cour, dans un référé de 2016, concernant la gestion de l'impôt et les **régimes fiscaux dérogatoires en Corse**²⁰⁸. Pour quatre d'entre elles, l'administration se borne à indiquer que « la fin du particularisme fiscal corse nécessite une approche globale et des arbitrages en concertation avec la collectivité corse ».

Certaines recommandations ne sont que très partiellement mises en œuvre. La Cour recommandait notamment d'aligner les droits d'accise sur les tabacs sur ceux appliqués en France continentale, conformément à la réglementation européenne. Si la recommandation n'a pas été mise en œuvre à ce jour, la LFSS pour 2018 a prévu une hausse des tarifs du tabac parallèle en France continentale et en Corse qui laisse subsister un écart de fiscalité. Un processus de convergence serait mis en place à partir de 2021, dans des conditions qui restent encore à définir.

S'agissant d'une autre recommandation visant à 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, l'administration se limite à souligner qu'aucune instruction au réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ne vise à accorder un traitement particulier aux contribuables corses et à rappeler les instructions générales récentes passées à son réseau s'agissant des pénalités et remises de pénalités.

La recommandation préconisant d'engager les actions nécessaires pour parvenir à un taux de contrôle fiscal externe en Corse équivalent à celui de la France continentale n'est, quant à elle, qu'en cours de mise en œuvre, la DGFIP ayant indiqué que les effectifs de ses services avaient été renforcés à cet effet.

En revanche, certaines recommandations n'ont pas même connu un début de mise en œuvre. La Cour recommandait notamment d'appliquer la TVA sur les vins produits et consommés en Corse conformément à la loi et à la réglementation européenne. Cette proposition, également formulée par l'inspection générale des finances dans un rapport d'octobre 2018, a été explicitement écartée par le ministre de l'économie et des finances.

²⁰⁸ Cour des comptes, *La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, référé, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

La recommandation préconisant d'appliquer en Corse la taxe spéciale sur certains véhicules routiers est restée non mise en œuvre, même si elle n'a pas fait, quant à elle, l'objet d'un refus exprès.

De même, la recommandation visant à mettre en œuvre en Corse l'ensemble de la réglementation fiscale sur les alcools et les métaux précieux applicable en France continentale n'a pas été mise en œuvre. En effet, l'administration indique certes que le régime dérogatoire concernant les alcools a été supprimé et que les métaux précieux sont désormais soumis aux mêmes obligations déclaratives que sur le reste du territoire. Toutefois, si la mesure fiscale concernant les alcools a bien été modifiée, les autres éléments demandés par la Cour n'ont pas connu de suite tangible.

D - Les cas de refus de mise en œuvre

Dans certains cas, les administrations concernées par la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour décident délibérément de ne pas les suivre. La mise en œuvre est dans ce cas clairement refusée par les administrations.

On peut citer quelques exemples de portée différente mais qui illustrent tous cette position de principe.

Alors que la Cour, dans un référé de 2016²⁰⁹, recommandait de concevoir puis de mettre en œuvre, dans un délai de trois ans, une politique de logement en faveur des douaniers impliquant la disparition de la « Masse des douanes », cet établissement public existe toujours même si des actions ont été engagées pour rationaliser sa gestion.

De la même façon, la suppression de l'Institut français du cheval et de l'équitation recommandée par la Cour en 2016²¹⁰ n'a pas été suivie par les administrations concernées.

C'est également le cas de la recommandation formulée dans l'insertion au rapport public annuel de 2016 relative aux transports en Île-de-France qui préconisait d'accroître la part du coût des transports financée par les voyageurs²¹¹.

²⁰⁹ Cour des comptes, *Le logement des douaniers par la « Masse des douanes »*, référé, juillet 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹⁰ Cour des comptes, « L'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹¹ Cour des comptes, « Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France », in *Rapport public annuel 2016*, La Documentation française, février 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

CONCLUSION

La Cour des comptes formule chaque année plus de 500 recommandations de nature et d'ampleur très diverses, mais qui ont toutes **un objectif commun : contribuer à l'amélioration de la gestion et des politiques publiques**. La Cour s'attache à formuler des recommandations ciblées, mesurables et axées sur les résultats afin que les décideurs publics puissent se les approprier et prendre des mesures concrètes pour renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Le **bilan général du suivi des recommandations en 2019** peut être considéré comme **satisfaisant**, avec un taux de suivi, total ou partiel, des recommandations de la Cour de **75,6 %**, relativement élevé et stable dans le temps – même si, à périmètre constant, il connaît une légère diminution par rapport à l'année précédente (77,9 % en 2018).

Des premiers enseignements positifs peuvent également être tirés de la **redéfinition du périmètre du suivi annuel des recommandations**, désormais concentré sur les recommandations de l'année n-3, soit l'année 2016 pour le présent exercice. Ce changement a en effet permis à la Cour de cibler davantage et de recentrer ses contrôles sur un nombre de recommandations plus restreint et, donc, d'effectuer un examen encore plus approfondi des réponses et déclarations des administrations.

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 et des politiques publiques locales. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des préconisations, dont certaines revêtent, en particulier, la forme de recommandations.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), introduites par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), 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.

Destinataires de ces rapports, les CRTC en adressent une synthèse à la Cour, en particulier s'agissant du suivi de leurs recommandations, lequel fait l'objet d'une présentation dans le rapport public annuel, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du CJF.

I - Les rapports de synthèse du suivi des recommandations des CRTC

Conformément à la loi, la période retenue cette année par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, court **du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018**, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives, objets du suivi, ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Schéma n° 1 : élaboration du rapport de synthèse du suivi des recommandations des CRTC



Source : Cour des comptes

Les synthèses établies par chaque CRTC sont présentées aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Dans chaque région est en effet instituée une CTAP qui, selon l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ces synthèses établies par les CRTC reposent en principe sur l'exploitation des **rapports de suivi reçus des ordonnateurs**, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations, ni contredit avec eux. Toutefois, dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont pu être sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports détermine l'appréciation du suivi des recommandations.

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, **348 rapports d'observations définitives (ROD)** étaient concernés.

Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi NOTRé

CRTC	Nombre de rapports soumis à l'obligation de suivi sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations effectivement suivies
Auvergne-Rhône-Alpes	35	35	100 %	178
Bourgogne-Franche-Comté	12	12	100 %	54
Bretagne	12	12	100 %	77
Centre-Val de Loire	15	15	100 %	60
Corse	1	0	0 %	0
Grand Est	25	25	100 %	171
Hauts-de-France	36	34	94 %	312
Île-de-France	37	37	100 %	276
Normandie	23	17	74 %	123
Nouvelle-Aquitaine	51	50	98 %	321
Occitanie	40	40	100 %	199
Pays de la Loire	18	18	100 %	92
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25	23	92 %	106
Guadeloupe	3	2	67 %	31
Guyane	1	0	0 %	0
La Réunion et Mayotte	6	5	83 %	76
Nouvelle-Calédonie	5	4	80 %	78
Polynésie française	3	3	100 %	28
Total	348	332	95 %	2 182

Source : Cour des comptes

Les CRTC ont reçu **332 rapports de suivi des ordonnateurs**, lesquels fondent les synthèses de chaque CRTC qui viennent elles-mêmes alimenter la présente synthèse du rapport annuel. Celle-ci porte, au total, sur **2 182 recommandations** effectivement suivies.

16 ordonnateurs n'ont pas satisfait à l'obligation légale de transmission de leur rapport de suivi : la région Hauts-de-France, la collectivité territoriale de Guyane (973), les départements de l'Eure (27) et de la Guadeloupe (971), la métropole Aix-Marseille-Provence (13), la communauté d'agglomération région Dieppoise (76), la communauté de communes du Pays Fertois (61), la communauté intercommunale du nord de la Réunion (974) et les communes des Andelys (27), de Bruay-la-Buissière (62), de Calvi (2B), de Léry (27), de Mortain puis Mortain-Bocage (51), de Port-de-Barques (17), de La Penne-sur-Huveaune (13) et de Maré (Nouvelle-Calédonie).

En 2019, des **communications du Procureur général (CPG)** avaient été adressées aux 20 ordonnateurs qui, comme en faisait état le précédent rapport annuel, n'avaient pas satisfait à cette obligation légale, s'agissant des recommandations formulées entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

Les CRTC continueront à procéder, à chacun de leurs contrôles, au **rappel de cette obligation légale**.

1 - La qualité des rapports de suivi

De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports des ordonnateurs se caractérisent par leur **diversité**. De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par rapport a varié du simple (4 en Centre-Val de Loire) au double (9,2 en Hauts-de-France), ce qui a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi.

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 recommandations et ont convenablement informé les membres de leurs assemblées délibérantes. Ce troisième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

82 % des rapports reçus par la CRC Normandie présentent ainsi les mesures réalisées pour chaque recommandation. Dans sa synthèse, la CRC Bretagne constate, quant à elle, que les rapports de suite appuyés de pièces justificatives représentaient 58 % des rapports qu'elle a reçus ; cette part atteint 70 % en Nouvelle-Aquitaine (50 % pour l'exercice précédent). Enfin, plusieurs organismes ont même entendu rendre compte du suivi de simples observations (et non pas de recommandations) comme, par exemple, les communes de Biarritz (64) ou de Sées (61).

Quelques CRTC, comme la chambre territoriale Nouvelle-Calédonie ou les chambres régionales Bourgogne-Franche-Comté, Guadeloupe, Grand Est et Réunion, déplorent toutefois le **manque d'éléments chiffrés dans certains rapports**, des **affirmations insuffisamment étayées**, voire des explications qui ne portent pas sur la mise en œuvre des recommandations figurant dans le ROD.

2 - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue par les CRTC permet de classer les recommandations de deux manières.

En premier lieu, il est possible de distinguer **les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de la gestion**. Sur les 2 182 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi, 59 % avaient ainsi pour objet de rappeler les règles applicables, tandis que 41 % visaient à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

Tableau n° 2 : recommandations par nature

<i>Classement</i>	Nombre de recommandations		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Régularité</i>	1 121	1 296	57 %	59 %
<i>Performance</i>	830	886	43 %	41 %
Total	1 951	2 182	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 également à ressortir des synthèses : d'une part, celles relatives à **la gouvernance et l'organisation** (renforcement du contrôle interne, mise en place d'un règlement de service, conventionnement etc.) ; d'autre part, celles

visant à accroître **la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire** (en fonctionnement comme en investissement).

En second lieu, les recommandations, de régularité comme de performance, peuvent être réparties **par domaine** en distinguant 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

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Achat</i>	104	106	5 %	4 %
<i>Comptabilité</i>	535	605	27 %	28 %
<i>Gouvernance et organisation</i>	404	404	21 %	19 %
<i>Situation financière</i>	150	187	8 %	9 %
<i>Gestion des ressources humaines</i>	442	476	23 %	22 %
<i>Situation patrimoniale</i>	122	120	6 %	5 %
<i>Relations avec les tiers</i>	194	284	10 %	13 %
Total	1 951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Plus de 28 % des recommandations suivies concernaient la **comptabilité**. Lors de 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 sur les comptes, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées. Elles font aussi peser un risque sur la gestion, certaines irrégularités ayant une incidence directe sur la qualité de la gestion financière.

Les recommandations concernant la **gestion des ressources humaines** représentaient une part importante de l'ensemble des recommandations suivies (22 %). 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 collectivités.

Enfin, 19 % des recommandations 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.).

B - La prise en compte des recommandations

1 - Près de 70 % de recommandations mises en œuvre totalement ou partiellement

Comme pour la Cour, un **mécanisme de cotation** rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés : l'échelle vise à distinguer les recommandations totalement mises en œuvre de celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète ou inexistante.

Cette année, **74,9 %** des recommandations suivies par les chambre **ont été mises en œuvre totalement ou partiellement**, soit parce qu'elles sont en cours de mise en œuvre (26 %), soit parce qu'elles ne le sont que de manière incomplète (4,5 %).

**Tableau n° 4 : cotation des recommandations suivies
en 2016, 2017 et 2018**

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Totalement mise en œuvre</i>	802	969	41,1 %	44,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	611	567	31,3 %	26 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	126	99	6,5 %	4,5 %
<i>Non mise en œuvre</i>	331	402	17 %	18,4 %
<i>Devenue sans objet*</i>	45	58	2,3 %	2,7 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	36	87	1,8 %	4 %
Total	1951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

* 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

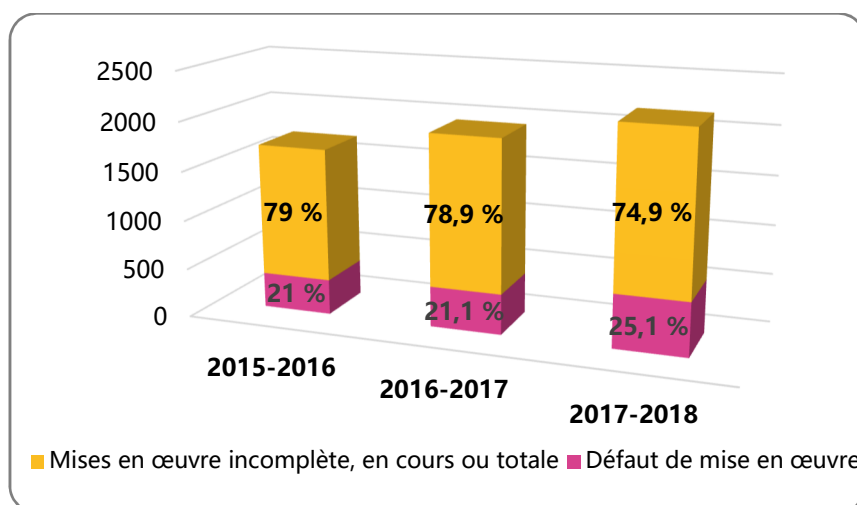
Il convient de rappeler que les 2 182 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de **74,9 % de mise en œuvre totale, en cours ou incomplète** (78,9 % l'exercice précédent) ne saurait occulter le fait que des recommandations essentielles peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Les recommandations non mises en œuvre

Les recommandations non mises en œuvre se répartissent entre trois cas de figure :

- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est toutefois mis en avant, ni étayé ;
- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ;
- l'organisme contrôlé n'a pas réalisé le suivi, voire n'a même pas fait référence à la recommandation dans son rapport présentant les suites apportées au rapport de la chambre.

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies sur trois exercices



Source : Cour des comptes

Sans préjudice des vérifications effectuées à l'occasion de ce suivi, seuls les futurs contrôles, par les CRTC 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 parfois brefs**.

Ainsi, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent dans certains cas très rapidement après la formulation des recommandations par les chambres. Dans quelques domaines, en effet, il est possible d'agir vite pour obtenir des résultats tangibles ; c'est le cas par exemple de la **comptabilité**.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase de deux mois de contradiction 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 reprises dans le rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Pays de la Loire souligne ainsi que, sur les 18 organismes concernés en 2019, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

D'autres recommandations, impliquant des **réformes structurelles**, demandent nécessairement 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 près de 4 % d'entre elles, font l'objet d'un **refus explicite** de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations formulées par les CRTC en 2017-2018 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre, complète ou partielle, et absence de mise en œuvre.

2 - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

44,4 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme **totalement mises en œuvre** (41,1 % sur le précédent exercice).

C'est le cas notamment d'un grand nombre d'exemples concernant la comptabilité et la **fiabilité des comptes**. Le département de la Vendée (85) et la commune de Saint-Nazaire (44) ont ainsi mis en œuvre des mesures portant sur la constitution ou la reprise des provisions pour risques et charges. Le département du Val-de-Marne (94) ou la commune de Sainte-Rose à La Réunion (974) ont créé des budgets annexes recommandés par les chambres. La commune de Tours (37) a, quant à elle, adopté un règlement budgétaire et financier qui détaille la gestion pluriannuelle des crédits d'investissement puis délibéré sur les durées d'amortissement.

La mise en œuvre d'autres recommandation a, par ailleurs, permis de corriger certains dysfonctionnements en matière de **gestion des ressources humaines**. En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, la commune de Feurs (42) a adopté un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La commune d'Issoire (63) s'est quant à elle mise en situation de refondre son régime indemnitaire mais aussi de respecter la durée légale du temps de travail ainsi que la réglementation des heures supplémentaires.

Des recommandations ont en outre été suivies dans de **nombreux autres domaines de la nomenclature** retenue par les juridictions financières. La commune de La Crèche (79) a ainsi réalisé avec son intercommunalité la mutualisation de certains **achats publics**.

En matière de **gouvernance**, le conseil municipal de la commune de Koné en Nouvelle-Calédonie (988) s'est prononcé sur le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte dont la commune est actionnaire.

On peut aussi relever de nombreux cas de communes ou d'EPCI ayant mis en œuvre des préconisations portant sur la **fiabilisation de l'actif** : Lille (59), Soissons (02), Béthune (62), communauté de communes du Pays de Valois (60), communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (62), Saint-Nazaire (44), Saint-Maximin-la-Sainte-Baume (83), Le Pertuis (43), La-Valette-du-Var (83), Villefranche-sur-Mer (06), Saint-Gratien (93), Le Blanc-Mesnil (93) ou communauté de communes Gascogne Toulousaine (32).

S'agissant des **performances**, il convient de mentionner, d'une part, le redressement des comptes de la commune d'Auriol (13) grâce à une réduction des investissements et à une réorganisation des services, d'autre part, la mise en place d'un système de tarification des cantines scolaires plus efficace par la communauté de communes de la Brenne-Val de Creuse (36). Enfin, on peut citer, dans le domaine des relations avec les tiers, l'établissement d'un formulaire unique de demande de subvention par la communauté de communes du Cœur d'Ostrevent (59).

3 - 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 toutefois 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 **26 % de leurs recommandations** était **encore en cours** et, d'autre part, que, pour **4,5 %** 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.

En premier lieu, pour être suivies, certaines recommandations impliquent **une négociation qui n'avait pas encore abouti** à la date 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.

La CRC Nouvelle-Aquitaine avait ainsi recommandé à la commune de Bordeaux (33) de réviser le montant de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas en fonction des avantages qu'en retire l'utilisateur. Arguant de l'équilibre financier du club professionnel de football et dans l'attente d'une réponse ministérielle, la commune a seulement, pour le moment, inclus une part variable de 2 % sur les recettes de billetterie. La redevance prévue pour 2018 devrait tout de même doubler par rapport à 2017.

En deuxième lieu, lorsque **le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti** (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude, etc.), les CRTC ont classé la recommandation dans la catégorie « mise en œuvre en cours ». Ainsi, la commune de Tergnier (02) a chiffré la valorisation des mises à disposition d'agents municipaux à des associations mais sans préciser si les modifications ont été apportées aux conventions.

En troisième et dernier lieu, certaines mesures envisagées par les CRTC se révèlent, en pratique, **complexes à mettre en œuvre** comme, par exemple, le déploiement du schéma directeur informatique de la commune de Pontivy (56). Un tel projet qui nécessite de faire appel à des prestataires extérieurs, peut se révéler difficile à faire aboutir dans un délai d'un an.

Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il serait souhaitable 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.

4 - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans des cas qui demeurent quand même relativement nombreux (18,4 % 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.

Sur le dernier exercice, on constate, de manière générale, une légère hausse de la part des recommandations non mises en œuvre. En Occitanie en particulier, elles représentent 30 % des recommandations contre 19 % l'année précédente.

Comme indiqué dans la synthèse de cette chambre, les raisons peuvent être très diverses avec des éléments de réponse jugés parfois dilatoires par la CRC, comme dans le cas de la commune de Bagnères-de-Bigorre (65) sur la mise en œuvre du temps de travail légal ou, plus ponctuellement, du fait d'une imprécision alléguée de la formulation des recommandations de la chambre, comme dans le cas de celles tendant à « une plus grande maîtrise » des dépenses de fonctionnement adressées à la commune de Vernet-les-Bains (66).

Dans d'autres cas, pour 87 d'entre elles, soit 4 % des recommandations suivies, il y a un refus explicite de mise en œuvre.

Ainsi, à La Réunion, la commune de Saint-Denis a indiqué n'avoir pas souhaité mettre en place une comptabilité analytique pour améliorer la facturation des services funéraires au regard de la modestie du budget en cause. En Polynésie, le maire de la commune de Faa'a (987) n'a pas voulu suivre la recommandation qui invitait la collectivité à assurer l'équilibre de certains budgets annexes par une tarification adaptée et a demandé de « retirer » cette obligation légale d'équilibre, qu'il estime irréalisable par les communes de Polynésie française.

CONCLUSION

74,9 % des recommandations des CRTC ont été mises en œuvre totalement ou partiellement dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi. Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières est donc satisfaisant, la cible à atteindre étant fixée à 75 % pour l'ensemble des juridictions financières.

De manière générale, l'analyse des rapports présentant les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis, dans un délai relativement bref, par les organismes contrôlés, et met en lumière les améliorations significatives de gestion réalisées.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités. À ce titre, on peut relever que certains organismes ont 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.

Des enseignements peuvent être tirés de cette troisième restitution. La systématisation des bonnes pratiques de certaines collectivités (en Bretagne, en Normandie ou ailleurs) serait par exemple souhaitable.

Pour ce qui les concerne, les CRTC veilleront à poursuivre leur réflexion visant à améliorer la formulation et la présentation de leurs recommandations afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.

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 et des politiques publiques locales. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des préconisations, dont certaines revêtent, en particulier, la forme de recommandations.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), introduites par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), 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.

Destinataires de ces rapports, les CRTC en adressent une synthèse à la Cour, en particulier s'agissant du suivi de leurs recommandations, lequel fait l'objet d'une présentation dans le rapport public annuel, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du CJF.

I - Les rapports de synthèse du suivi des recommandations des CRTC

Conformément à la loi, la période retenue cette année par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, court du **1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018**, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives, objets du suivi, ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Schéma n° 1 : élaboration du rapport de synthèse du suivi des recommandations des CRTC



Source : Cour des comptes

Les synthèses établies par chaque CRTC sont présentées aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Dans chaque région est en effet instituée une CTAP qui, selon l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ces synthèses établies par les CRTC reposent en principe sur l'exploitation des **rapports de suivi reçus des ordonnateurs**, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations, ni contredit avec eux. Toutefois, dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont pu être sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports détermine l'appréciation du suivi des recommandations.

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, **348 rapports d'observations définitives (ROD)** étaient concernés.

Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi NOTRé

CRTC	Nombre de rapports soumis à l'obligation de suivi sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations effectivement suivies
Auvergne-Rhône-Alpes	35	35	100 %	178
Bourgogne-Franche-Comté	12	12	100 %	54
Bretagne	12	12	100 %	77
Centre-Val de Loire	15	15	100 %	60
Corse	1	0	0 %	0
Grand Est	25	25	100 %	171
Hauts-de-France	36	34	94 %	312
Île-de-France	37	37	100 %	276
Normandie	23	17	74 %	123
Nouvelle-Aquitaine	51	50	98 %	321
Occitanie	40	40	100 %	199
Pays de la Loire	18	18	100 %	92
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25	23	92 %	106
Guadeloupe	3	2	67 %	31
Guyane	1	0	0 %	0
La Réunion et Mayotte	6	5	83 %	76
Nouvelle-Calédonie	5	4	80 %	78
Polynésie française	3	3	100 %	28
Total	348	332	95 %	2 182

Source : Cour des comptes

Les CRTC ont reçu **332 rapports de suivi des ordonnateurs**, lesquels fondent les synthèses de chaque CRTC qui viennent elles-mêmes alimenter la présente synthèse du rapport annuel. Celle-ci porte, au total, sur **2 182 recommandations** effectivement suivies.

16 ordonnateurs n'ont pas satisfait à l'obligation légale de transmission de leur rapport de suivi : la région Hauts-de-France, la collectivité territoriale de Guyane (973), les départements de l'Eure (27) et de la Guadeloupe (971), la métropole Aix-Marseille-Provence (13), la communauté d'agglomération région Dieppoise (76), la communauté de communes du Pays Fertois (61), la communauté intercommunale du nord de la Réunion (974) et les communes des Andelys (27), de Bruay-la-Buissière (62), de Calvi (2B), de Léry (27), de Mortain puis Mortain-Bocage (51), de Port-de-Barques (17), de La Penne-sur-Huveaune (13) et de Maré (Nouvelle-Calédonie).

En 2019, des **communications du Procureur général (CPG)** avaient été adressées aux 20 ordonnateurs qui, comme en faisait état le précédent rapport annuel, n'avaient pas satisfait à cette obligation légale, s'agissant des recommandations formulées entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017.

Les CRTC continueront à procéder, à chacun de leurs contrôles, au **rappel de cette obligation légale**.

1 - La qualité des rapports de suivi

De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports des ordonnateurs se caractérisent par leur **diversité**. De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par rapport a varié du simple (4 en Centre-Val de Loire) au double (9,2 en Hauts-de-France), ce qui a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi.

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 recommandations et ont convenablement informé les membres de leurs assemblées délibérantes. Ce troisième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

82 % des rapports reçus par la CRC Normandie présentent ainsi les mesures réalisées pour chaque recommandation. Dans sa synthèse, la CRC Bretagne constate, quant à elle, que les rapports de suite appuyés de pièces justificatives représentaient 58 % des rapports qu'elle a reçus ; cette part atteint 70 % en Nouvelle-Aquitaine (50 % pour l'exercice précédent). Enfin, plusieurs organismes ont même entendu rendre compte du suivi de simples observations (et non pas de recommandations) comme, par exemple, les communes de Biarritz (64) ou de Sées (61).

Quelques CRTC, comme la chambre territoriale Nouvelle-Calédonie ou les chambres régionales Bourgogne-Franche-Comté, Guadeloupe, Grand Est et Réunion, déplorent toutefois le **manque d'éléments chiffrés dans certains rapports**, des **affirmations insuffisamment étayées**, voire des explications qui ne portent pas sur la mise en œuvre des recommandations figurant dans le ROD.

2 - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue par les CRTC permet de classer les recommandations de deux manières.

En premier lieu, il est possible de distinguer **les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de la gestion**. Sur les 2 182 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi, 59 % avaient ainsi pour objet de rappeler les règles applicables, tandis que 41 % visaient à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

Tableau n° 2 : recommandations par nature

<i>Classement</i>	Nombre de recommandations		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Régularité</i>	1 121	1 296	57 %	59 %
<i>Performance</i>	830	886	43 %	41 %
Total	1 951	2 182	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 également à ressortir des synthèses : d'une part, celles relatives à **la gouvernance et l'organisation** (renforcement du contrôle interne, mise en place d'un règlement de service, conventionnement etc.) ; d'autre part, celles

visant à accroître **la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire** (en fonctionnement comme en investissement).

En second lieu, les recommandations, de régularité comme de performance, peuvent être réparties **par domaine** en distinguant 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

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Achat</i>	104	106	5 %	4 %
<i>Comptabilité</i>	535	605	27 %	28 %
<i>Gouvernance et organisation</i>	404	404	21 %	19 %
<i>Situation financière</i>	150	187	8 %	9 %
<i>Gestion des ressources humaines</i>	442	476	23 %	22 %
<i>Situation patrimoniale</i>	122	120	6 %	5 %
<i>Relations avec les tiers</i>	194	284	10 %	13 %
Total	1 951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

Plus de 28 % des recommandations suivies concernaient la **comptabilité**. Lors de 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 sur les comptes, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées. Elles font aussi peser un risque sur la gestion, certaines irrégularités ayant une incidence directe sur la qualité de la gestion financière.

Les recommandations concernant la **gestion des ressources humaines** représentaient une part importante de l'ensemble des recommandations suivies (22 %). 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 collectivités.

Enfin, 19 % des recommandations 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.).

B - La prise en compte des recommandations

1 - Près de 70 % de recommandations mises en œuvre totalement ou partiellement

Comme pour la Cour, un **mécanisme de cotation** rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés : l'échelle vise à distinguer les recommandations totalement mises en œuvre de celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète ou inexistante.

Cette année, **74,9 %** des recommandations suivies par les chambre **ont été mises en œuvre totalement ou partiellement**, soit parce qu'elles sont en cours de mise en œuvre (26 %), soit parce qu'elles ne le sont que de manière incomplète (4,5 %).

**Tableau n° 4 : cotation des recommandations suivies
en 2016, 2017 et 2018**

<i>Cotation</i>	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	2017-2018	2016-2017	2017-2018
<i>Totalement mise en œuvre</i>	802	969	41,1 %	44,4 %
<i>Mise en œuvre en cours</i>	611	567	31,3 %	26 %
<i>Mise en œuvre incomplète</i>	126	99	6,5 %	4,5 %
<i>Non mise en œuvre</i>	331	402	17 %	18,4 %
<i>Devenue sans objet*</i>	45	58	2,3 %	2,7 %
<i>Refus de mise en œuvre</i>	36	87	1,8 %	4 %
Total	1951	2 182	100 %	100 %

Source : Cour des comptes

* 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

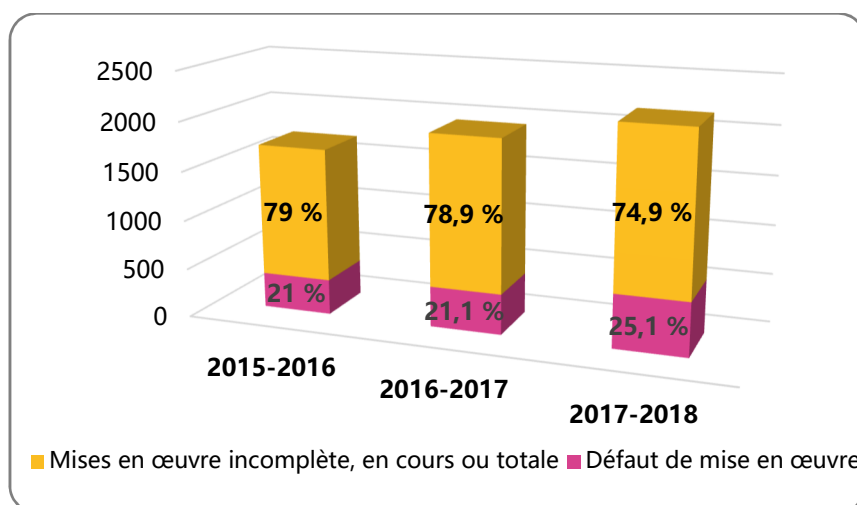
Il convient de rappeler que les 2 182 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de **74,9 % de mise en œuvre totale, en cours ou incomplète** (78,9 % l'exercice précédent) ne saurait occulter le fait que des recommandations essentielles peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Les recommandations non mises en œuvre

Les recommandations non mises en œuvre se répartissent entre trois cas de figure :

- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est toutefois mis en avant, ni étayé ;
- l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ;
- l'organisme contrôlé n'a pas réalisé le suivi, voire n'a même pas fait référence à la recommandation dans son rapport présentant les suites apportées au rapport de la chambre.

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies sur trois exercices



Source : Cour des comptes

Sans préjudice des vérifications effectuées à l'occasion de ce suivi, seuls les futurs contrôles, par les CRTC 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 parfois brefs**.

Ainsi, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent dans certains cas très rapidement après la formulation des recommandations par les chambres. Dans quelques domaines, en effet, il est possible d'agir vite pour obtenir des résultats tangibles ; c'est le cas par exemple de la **comptabilité**.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase de deux mois de contradiction 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 reprises dans le rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Pays de la Loire souligne ainsi que, sur les 18 organismes concernés en 2019, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

D'autres recommandations, impliquant des **réformes structurelles**, demandent nécessairement 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 près de 4 % d'entre elles, font l'objet d'un **refus explicite** de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations formulées par les CRTC en 2017-2018 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre, complète ou partielle, et absence de mise en œuvre.

2 - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

44,4 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme **totalement mises en œuvre** (41,1 % sur le précédent exercice).

C'est le cas notamment d'un grand nombre d'exemples concernant la comptabilité et la **fiabilité des comptes**. Le département de la Vendée (85) et la commune de Saint-Nazaire (44) ont ainsi mis en œuvre des mesures portant sur la constitution ou la reprise des provisions pour risques et charges. Le département du Val-de-Marne (94) ou la commune de Sainte-Rose à La Réunion (974) ont créé des budgets annexes recommandés par les chambres. La commune de Tours (37) a, quant à elle, adopté un règlement budgétaire et financier qui détaille la gestion pluriannuelle des crédits d'investissement puis délibéré sur les durées d'amortissement.

La mise en œuvre d'autres recommandation a, par ailleurs, permis de corriger certains dysfonctionnements en matière de **gestion des ressources humaines**. En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, la commune de Feurs (42) a adopté un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). La commune d'Issoire (63) s'est quant à elle mise en situation de refondre son régime indemnitaire mais aussi de respecter la durée légale du temps de travail ainsi que la réglementation des heures supplémentaires.

Des recommandations ont en outre été suivies dans de **nombreux autres domaines de la nomenclature** retenue par les juridictions financières. La commune de La Crèche (79) a ainsi réalisé avec son intercommunalité la mutualisation de certains **achats publics**.

En matière de **gouvernance**, le conseil municipal de la commune de Koné en Nouvelle-Calédonie (988) s'est prononcé sur le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte dont la commune est actionnaire.

On peut aussi relever de nombreux cas de communes ou d'EPCI ayant mis en œuvre des préconisations portant sur la **fiabilisation de l'actif** : Lille (59), Soissons (02), Béthune (62), communauté de communes du Pays de Valois (60), communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (62), Saint-Nazaire (44), Saint-Maximin-la-Sainte-Baume (83), Le Pertuis (43), La-Valette-du-Var (83), Villefranche-sur-Mer (06), Saint-Gratien (93), Le Blanc-Mesnil (93) ou communauté de communes Gascogne Toulousaine (32).

S'agissant des **performances**, il convient de mentionner, d'une part, le redressement des comptes de la commune d'Auriol (13) grâce à une réduction des investissements et à une réorganisation des services, d'autre part, la mise en place d'un système de tarification des cantines scolaires plus efficace par la communauté de communes de la Brenne-Val de Creuse (36). Enfin, on peut citer, dans le domaine des relations avec les tiers, l'établissement d'un formulaire unique de demande de subvention par la communauté de communes du Cœur d'Ostrevent (59).

3 - 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 toutefois 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 **26 % de leurs recommandations** était **encore en cours** et, d'autre part, que, pour **4,5 %** 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.

En premier lieu, pour être suivies, certaines recommandations impliquent **une négociation qui n'avait pas encore abouti** à la date 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.

La CRC Nouvelle-Aquitaine avait ainsi recommandé à la commune de Bordeaux (33) de réviser le montant de la redevance d'occupation du stade Chaban-Delmas en fonction des avantages qu'en retire l'utilisateur. Arguant de l'équilibre financier du club professionnel de football et dans l'attente d'une réponse ministérielle, la commune a seulement, pour le moment, inclus une part variable de 2 % sur les recettes de billetterie. La redevance prévue pour 2018 devrait tout de même doubler par rapport à 2017.

En deuxième lieu, lorsque **le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti** (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude, etc.), les CRTC ont classé la recommandation dans la catégorie « mise en œuvre en cours ». Ainsi, la commune de Tergnier (02) a chiffré la valorisation des mises à disposition d'agents municipaux à des associations mais sans préciser si les modifications ont été apportées aux conventions.

En troisième et dernier lieu, certaines mesures envisagées par les CRTC se révèlent, en pratique, **complexes à mettre en œuvre** comme, par exemple, le déploiement du schéma directeur informatique de la commune de Pontivy (56). Un tel projet qui nécessite de faire appel à des prestataires extérieurs, peut se révéler difficile à faire aboutir dans un délai d'un an.

Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il serait souhaitable 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.

4 - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans des cas qui demeurent quand même relativement nombreux (18,4 % 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.

Sur le dernier exercice, on constate, de manière générale, une légère hausse de la part des recommandations non mises en œuvre. En Occitanie en particulier, elles représentent 30 % des recommandations contre 19 % l'année précédente.

Comme indiqué dans la synthèse de cette chambre, les raisons peuvent être très diverses avec des éléments de réponse jugés parfois dilatoires par la CRC, comme dans le cas de la commune de Bagnères-de-Bigorre (65) sur la mise en œuvre du temps de travail légal ou, plus ponctuellement, du fait d'une imprécision alléguée de la formulation des recommandations de la chambre, comme dans le cas de celles tendant à « une plus grande maîtrise » des dépenses de fonctionnement adressées à la commune de Vernet-les-Bains (66).

Dans d'autres cas, pour 87 d'entre elles, soit 4 % des recommandations suivies, il y a un refus explicite de mise en œuvre.

Ainsi, à La Réunion, la commune de Saint-Denis a indiqué n'avoir pas souhaité mettre en place une comptabilité analytique pour améliorer la facturation des services funéraires au regard de la modestie du budget en cause. En Polynésie, le maire de la commune de Faa'a (987) n'a pas voulu suivre la recommandation qui invitait la collectivité à assurer l'équilibre de certains budgets annexes par une tarification adaptée et a demandé de « retirer » cette obligation légale d'équilibre, qu'il estime irréalisable par les communes de Polynésie française.

CONCLUSION

74,9 % des recommandations des CRTC ont été mises en œuvre totalement ou partiellement dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi. Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières est donc satisfaisant, la cible à atteindre étant fixée à 75 % pour l'ensemble des juridictions financières.

De manière générale, l'analyse des rapports présentant les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis, dans un délai relativement bref, par les organismes contrôlés, et met en lumière les améliorations significatives de gestion réalisées.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités. À ce titre, on peut relever que certains organismes ont 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.

Des enseignements peuvent être tirés de cette troisième restitution. La systématisation des bonnes pratiques de certaines collectivités (en Bretagne, en Normandie ou ailleurs) serait par exemple souhaitable.

Pour ce qui les concerne, les CRTC veilleront à poursuivre leur réflexion visant à améliorer la formulation et la présentation de leurs recommandations afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.

Cour des comptes

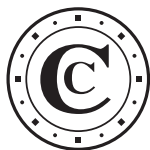


Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2019

février 2020

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2019

février 2020

Sommaire

Mot du Premier président	5
L'organigramme de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.	6
La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes : les missions, les principes	7
Les missions des juridictions financières	8
• Contrôle juridictionnel	8
• Contrôle de la gestion.....	10
• Évaluation	17
• Certification.....	18
Le Parquet général : organisation et missions	20
Les relations avec le Parlement	22
L'information des citoyens.....	24
Les objectifs de performance des juridictions financières	26
Les moyens humains et budgétaires.....	28
L'activité internationale	32
Les points forts de 2019	34

Mot du Premier président



Didier Migaud
Premier président



C'est d'une année 2019 chargée pour notre institution qu'il revient à ce rapport d'activité le soin de rendre compte, dans un format que nous avons souhaité entièrement renouvelé.

Une année riche en travaux d'abord, tant à la Cour que dans les chambres régionales et territoriales des comptes. La Cour, notamment, a fait sensiblement progresser le nombre de ses travaux publiés. Rapports publics thématiques, notes d'exécution budgétaire, actes de certification, chapitres du rapport public annuel, etc. : au total, ce sont 176 contrôles qui ont fait l'objet d'une publication en 2019, contre 162 en 2018.

L'écho que ces travaux ont rencontré, tant dans les médias qu'auprès des décideurs publics ou dans l'opinion, a été important. En 2019, ce sont en effet plus de 800 000 téléchargements des rapports mis en ligne sur notre site Internet qui ont été effectués, et 2 millions de visiteurs qui y ont été accueillis. Ces chiffres, et la confiance à notre égard dont ils témoignent, sont pour les juridictions financières un réel motif de satisfaction autant qu'ils constituent une immense exigence d'indépendance, d'impartialité et de professionnalisme dans chacune de nos activités.

Pour consolider encore la place des juridictions financières dans le débat public, l'année 2019 aura aussi permis à notre institution de poursuivre l'évolution de sa ligne éditoriale. Le rapport public annuel 2020 rend compte, à ce titre, d'un effort de simplification, de concision et de pédagogie dans les messages et les recommandations formulés. Dans le même temps, nous avons eu le souci d'y traiter de préoccupations concrètes de la vie quotidienne de nos concitoyens et des agents du service public. Dans cette optique, nous avons notamment choisi pour la première fois de consacrer une partie du rapport public annuel à un thème transversal, celui du numérique au service de l'action publique.

Bien d'autres événements, chantiers et travaux auront occupé la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes durant cette année 2019. Ce rapport d'activité vise à en dresser un compte-rendu par nature non exhaustif, tout en permettant à ceux qui s'intéressent à nos activités - décideurs ou citoyens - de découvrir à travers quelques chiffres-clés l'étendue de nos missions et les moyens dont nous disposons pour les accomplir.

Par le biais de ce rapport d'activité, nous souhaitons ainsi demeurer en tous points fidèles à l'injonction gravée au fronton de notre Grand'Chambre : « la Société a droit de demander compte à tout agent public de son Administration » (article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen).

A toutes et à tous, je vous souhaite une bonne lecture !

Organigramme de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) au 1^{er} janvier 2020



La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes : les missions, les principes

Les juridictions financières s'assurent du bon emploi de l'argent public et en informent les citoyens

4 missions

Juger : les juridictions financières jugent les comptes des comptables publics.

Contrôler : partout où de l'argent public est engagé, elles veillent à la régularité, à l'efficience et à l'efficacité de la gestion.

Évaluer : la Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent contribuer à cette mission.

Certifier : chaque année, la Cour certifie les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale. Cette mission garantit une information financière claire, lisible et une image fidèle de leur réalité financière.

Jurisdiction indépendante, la Cour se situe à équidistance du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste conformément à l'article 47-2 de la Constitution. Les chambres régionales et territoriales des comptes prolongent cette action au niveau local depuis la loi du 2 mars 1982.

3 principes

L'indépendance

Institution supérieure de contrôle, la Cour des comptes est indépendante, conformément au principe réaffirmé par l'ONU depuis 2011. Les CRTC le sont aussi.



La contradiction

Le caractère contradictoire de la procédure est un principe général posé en matière juridictionnelle, que les juridictions financières appliquent également aux contrôles non juridictionnels.



La collégialité

La collégialité est une règle importante de fonctionnement des juridictions financières. Au cours des différentes phases de leur élaboration, les juridictions soumettent les projets de rapports à des délibérations collégiales. Aucune production n'est l'œuvre d'un seul magistrat, c'est le travail collectif des membres des juridictions.



L'indépendance de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) tient notamment à leur statut de juridiction :

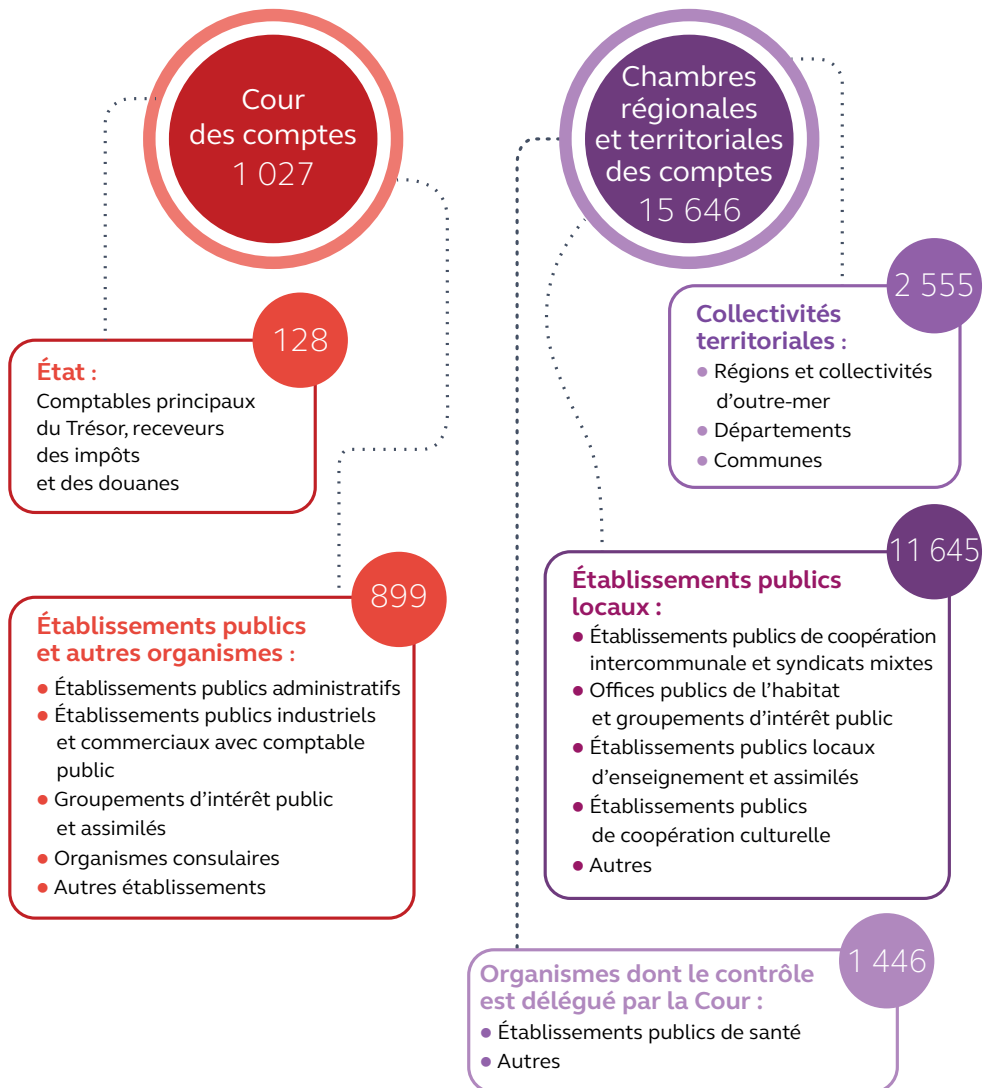
- elles sont composées de magistrats inamovibles ;
- elles sont dotées d'un ministère public ;
- elles ont la liberté de programmation de leurs travaux.

Les missions des juridictions financières

Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel s'exerce sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2019



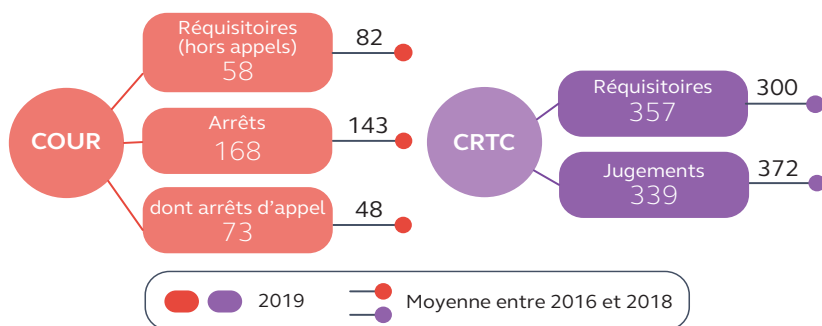
Les juridictions financières jugent les comptes des **comptables publics** qui sont responsables personnellement et pécuniairement en cas de recette non recouvrée ou de dépense irrégulière. Les magistrats vérifient, **sur pièces et sur place**, que les comptabilités des organismes publics sont bien tenues.

Au vu des rapports des juridictions financières ou de toute autre information en sa possession, le ministère public près la Cour ou près les CRTC peut saisir

ces dernières de toute présomption d'irrégularité par un **réquisitoire**.

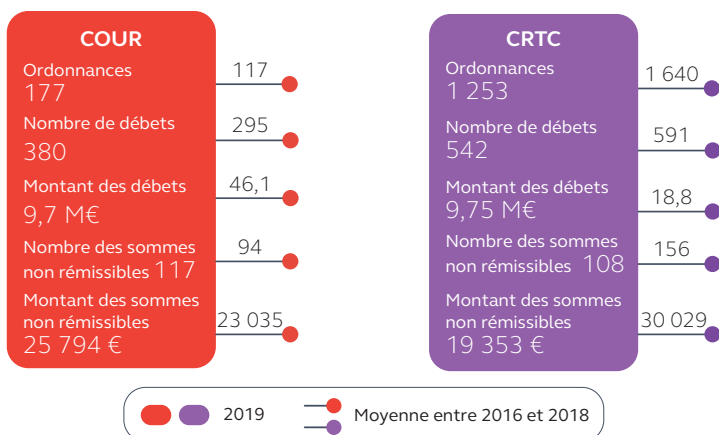
Sur le fondement de leurs contrôles, les CRTC rendent des **jugements** et la Cour des **arrêts** ; les jugements des CRTC peuvent faire l'objet d'appels devant la Cour des comptes. Les arrêts rendus par la Cour en 1^{re} instance ou en appel sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État, qui est le juge de cassation.

L'ensemble de ces décisions est rendu public sur le site internet de la Cour des comptes.



- Si les comptes sont réguliers, les juridictions financières prononcent la décharge du comptable par la voie d'une **ordonnance**.
- Lorsqu'ils sont irréguliers et qu'il y a un préjudice financier pour l'organisme, elles constatent le manquement du comptable et le déclarent débiteur de cet organisme (**débet**).

- Lorsque l'irrégularité, bien que provoquée par un manquement du comptable, n'a pas causé de préjudice financier, les juridictions financières mettent à sa charge une **somme non rémissible** qui s'apparente à une amende.



Le contrôle de la gestion

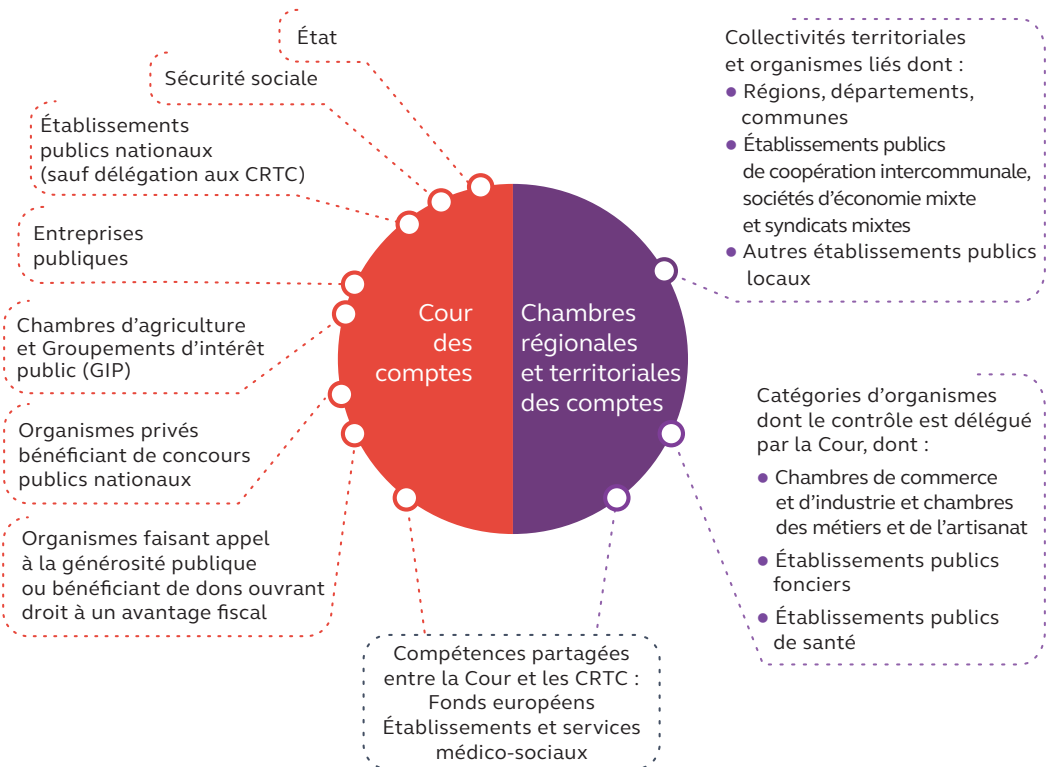
Le contrôle de la gestion, souvent réalisé concomitamment au contrôle juridictionnel des comptes, a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité (la capacité d'atteindre l'objectif fixé), d'efficience (la capacité de parvenir à un maximum de résultats avec un minimum de ressources) et d'économie.

Les contrôles des juridictions financières peuvent porter **soit sur des organismes, soit sur des actions menées par ces organismes** (contrôle d'une politique de l'État, d'une collectivité locale...).

À l'issue d'un contrôle, les **observations** des juridictions financières, c'est-à-dire leurs constats sur la gestion d'un service,

d'un organisme ou d'une collectivité, sont communiquées aux institutions et organismes contrôlés, ainsi que, le cas échéant, à leurs autorités de tutelle. Elles peuvent être accompagnées de **recommandations** aux organismes concernés et aux tutelles pour améliorer leur action.

La répartition des compétences entre la Cour et les CRTC



Le contrôle de la gestion par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

Les observations des CRTC

Après contradiction de leurs observations provisoires, les chambres régionales et territoriales adressent, aux ordonnateurs concernés, des **rapports d'observations définitives**, qui sont rendus **publics** après avoir été présentés aux assemblées délibérantes des collectivités ou organismes contrôlés.

Ces rapports peuvent aussi donner lieu à des **communications** du président de 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.

	Moyenne 2016-2018	2019
Rapports d'observations définitives	628	574
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près de la chambre	312	379

Les formations interjuridictions

Les CRTC sont de plus en plus fréquemment associées aux travaux de la Cour, par leur participation à des enquêtes thématiques portant notamment sur des politiques publiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans cette hypothèse, les enquêtes sont menées par des formations interjuridictions, réunissant, sous la présidence d'un président de chambre de la Cour ou d'un président de CRTC, des magistrats et des rapporteurs des chambres de la Cour et des CRTC concernées.

Les formations interjuridictions peuvent aussi ne réunir que des CRTC.

Principaux travaux réalisés par des formations interjuridictions en 2019 :

- La dette des entités publiques
- L'accès aux services publics dans les territoires ruraux
- Les personnels des SDIS et de la sécurité civile
- Premières affectations et mobilité des fonctionnaires de l'État
- La préfecture de police de Paris
- Les services communaux de la restauration collective (RPA 2020)
- Les abattoirs publics locaux (RPA 2020)

Une activité particulière des CRTC : le contrôle des actes budgétaires

Les CRTC ont une activité spécifique de contrôle des actes budgétaires distincte des contrôles de la gestion.

Saisies par le préfet, ou, dans certains cas, par un comptable public ou un tiers y ayant intérêt, les CRTC interviennent

et rendent publics des avis de contrôle budgétaire dans un délai d'un mois.

Le **nombre d'avis rendus en 2019** par les CRTC, dans le cadre du contrôle budgétaire, s'est élevé à **512** (moyenne 2016-2018 : 605).

Le contrôle de la gestion à la Cour

329 contrôles en 2019



54 communications du Parquet



153 contrôles envoyés directement aux personnes concernées par lettre du président de chambre

176 contrôles suivis d'une publication :

Le budget de l'État

+ 66 notes budgétaires

La situation et les perspectives des finances publiques

Les finances publiques locales
2 rapports

L'application des lois de financement de la sécurité sociale
2 rapports (11 chapitres)



4 rapports de certification des comptes (État, régime général de la sécurité sociale, Assemblée nationale, Sénat)

Expérimentation de la certification des comptes locaux



Rapport public annuel
22 chapitres

15 rapports demandés par le Parlement

1 rapport remis au Gouvernement

Les comptes et la gestion de la Présidence de la République



11 rapports publics thématiques

6 rapports sur les entreprises publiques

3 rapports générosité publique

31 référés



329 contrôles réalisés en 2019

153 contrôles ont donné lieu à l'envoi à leurs destinataires d'une lettre du président de chambre. Le Parlement a eu connaissance de la liste des contrôles non publiés et a pu en demander communication.

Plus de la moitié des contrôles (176) ont donné lieu à publication. Le rapport public annuel et le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale présentent le résultat de plusieurs enquêtes (respectivement 22 et 11).

Au total, il y a eu 82 publications, dont 2 rapports parlementaires rédigés en 2018 mais publiés en 2019, contre 65 en 2018.

Ces publications peuvent prendre des formes différentes :

- 51 rapports : le rapport public annuel, des rapports publics thématiques, des rapports remis au Parlement et au Gouvernement, des rapports en matière de finances publiques, des rapports sur des entreprises publiques ou sur des organismes faisant appel à la générosité publique.
- 31 référés, c'est-à-dire des communications au Premier ministre et aux ministres.

11 rapports publics thématiques publiés en 2019

- L'insertion des chômeurs par l'activité économique
- Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours et de la sécurité civile
- Le service public numérique pour l'éducation
- L'aval du cycle du combustible nucléaire
- L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État
- L'école et le sport
- La mobilité internationale des étudiants
- Les transports express régionaux
- L'allocation aux adultes handicapés
- L'ordre des médecins
- La préfecture de police de Paris

31 référés publiés en 2019

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.

Des exemples de référés : les taxes à faible rendement ; le plan de relance autoroutier ; l'établissement public du Palais de la porte dorée ; la brigade de sapeurs-pompiers de Paris ; les fins de carrière ; la prescription des antibiotiques, etc.

54 communications du Parquet

Les communications du Procureur général adressées aux autorités concernées visent notamment à leur signaler des manquements aux règles de droit ou à appeler leur attention

sur l'inadaptation ou l'ambiguïté d'une réglementation. Leur nombre est de 54 en 2019 (36 en 2018). Elles peuvent porter, ou non, sur des contrôles ayant fait l'objet d'une publication.

Le contrôle de la gestion à la Cour

La programmation des travaux de la Cour : liberté et obligations

L'indépendance de la Cour repose notamment sur la liberté de programmation de ses travaux, tant en ce qui concerne les organismes que les thèmes de contrôles ou son calendrier.

Elle doit toutefois inclure dans sa programmation les travaux qui lui sont demandés par le Parlement (une quinzaine par an, cf. page 22) et, beaucoup plus rarement, par le Gouvernement.

En 2019, un rapport demandé par le Gouvernement : la fraude aux prélèvements obligatoires



En application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, le Gouvernement peut demander à la Cour de faire un rapport sur un thème déterminé.

En 2019, à la suite de la conférence de presse du Président de la République du 25 avril 2019, le Premier ministre a demandé à la Cour de faire un rapport sur la fraude. La Cour a publié ce rapport sous le titre *La fraude aux prélèvements obligatoires : évaluer, prévenir, réprimer*, le 2 décembre 2019.

Les rapports prévus par la loi

• Divers textes prévoient la remise, tout au long de l'année, de rapports concernant les finances publiques, c'est-à-dire les **comptes de l'État**, ceux de **la sécurité sociale** et les **finances publiques locales**. Le **rapport public annuel** est également prévu par la loi. Au total, en 2019, les 10 rapports concernés ont présenté les résultats de 40 travaux de la Cour et des CRTC.



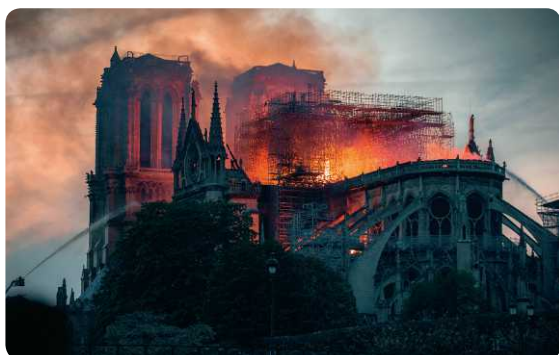
- Un cas particulier, le contrôle des organismes préparant les **Jeux olympiques de 2024**

La Cour a été chargée par la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 de remettre un rapport sur l'organisation de ces Jeux au Parlement en **2022**. À ce titre, la loi, en sus de son contrôle normal sur les personnes morales de droit public qui organisent les Jeux, a étendu le contrôle de la Cour

aux personnes de droit privé bénéficiant du financement public au titre des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.



À partir de 2020, un rapport annuel sur Notre-Dame de Paris



Après que le Président de la République a annoncé le lancement d'une souscription nationale le 16 avril 2019, la Cour a indiqué qu'elle remplirait sa mission de contrôle en la matière dès 2019. Un premier rapport devrait être publié au printemps 2020, un an après la catastrophe. Puis un rapport sera publié chaque année jusqu'au terme de la reconstruction.

Ce rapport annuel s'inscrit dans le dispositif instauré par la loi du 29 juillet 2019 instituant une souscription nationale. En particulier, le Premier président de la Cour des comptes fait partie du comité chargé de contrôler l'utilisation des fonds recueillis.

Depuis 2008, la Cour publie tous les ans, en juillet, un rapport sur les comptes et la gestion de la **Présidence de la République**, contrôle réalisé par la 4^e chambre dans le cadre des dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières.



Le suivi des recommandations

Chaque année, la Cour publie, dans le **rapport public annuel, un bilan du suivi des recommandations** formulées par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes. Cette publication permet aux citoyens de prendre connaissance de l'impact des travaux des juridictions financières

sur l'amélioration de la gestion et des politiques publiques.

Le **taux de suivi total ou partiel des recommandations** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes est d'environ **75 %**, conforme à l'objectif cible fixé en loi de finances (voir indicateur page 26).

Les cotations de la mise en œuvre des recommandations en 2019



Cour : 31,3 %
CRTC : 44,4 %



Cour : 16,3 %
CRTC : 4,5 %



Cour : 28 %
CRTC : 26 %



Cour : 12,9 %
CRTC : 18,4 %



Cour : 6,4 %
CRTC : 4 %



Cour : 5,1 %
CRTC : 2,7 %

La Cour mesure en année N la mise en œuvre des recommandations de ses rapports et référés publiés au cours de l'année N-3.

Les CRTC mesurent en année N la mise en œuvre de leurs recommandations adressées aux collectivités locales au cours de l'année N-1.

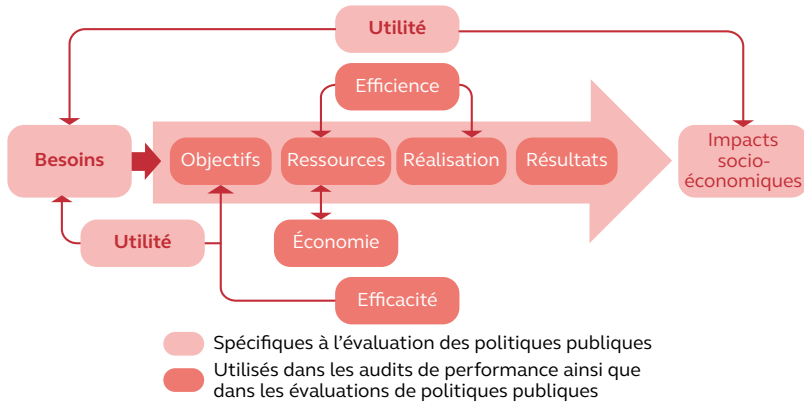
Les suites contentieuses données par le ministère public au contrôle de la gestion

Le ministère public engage les suites nécessaires lorsque le contrôle des comptes et de la gestion a révélé 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.

	Moyenne 2016-2018	2019
Transmissions à l'autorité judiciaire	74	71
Saisines de la CDBF	19	14
Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin	5	7

L'évaluation

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier les résultats et les effets ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'utilité de la politique publique.



Lignes directrices Intosai GOV 9400.

Une grande partie des travaux de la Cour **participe à l'évaluation** des politiques publiques.

En 2019, c'est le cas, par exemple, du rapport sur *l'aval du cycle du combustible nucléaire*, du rapport sur *la prévention et la prise en charge du VIH*, ou de celui sur *l'école et le sport*.

C'est le cas aussi de certains rapports demandés par le **comité d'évaluation et de contrôle** (CEC) de l'Assemblée nationale. Dans ce cadre, en 2019, la Cour a remis au CEC un rapport sur *l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, élaboré par une formation interjuridictions (Cour et CRTC), s'appuyant sur des études de terrain dans huit départements.

La multiplication des évaluations conduit à développer certaines méthodes de contrôle :

- **le renforcement des techniques quantitatives** reposant notamment sur l'utilisation des bases de données.

Exemple : l'enquête en cours sur *le dispositif d'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants* (Parcoursup).

- **les comparaisons internationales** que la Cour inclut désormais de plus en plus souvent dans ses travaux en veillant à leur pertinence. Exemple : le rapport *les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*.

- **les sondages et questionnaires** auxquels la Cour a fréquemment recours. Exemple : le chapitre du RPA sur *les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche*, pour lequel un questionnaire a été adressé à plus de 130 établissements d'enseignement supérieur.

- **l'association des parties prenantes** dont l'avis permet d'analyser les sujets sous des angles différents, notamment en s'interrogeant sur les besoins et sur les externalités des politiques. Exemple : l'évaluation en cours sur *les quartiers prioritaires de la politique de la ville*.

La certification

La certification consiste à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes. Des comptes peuvent être certifiés avec ou sans réserve.

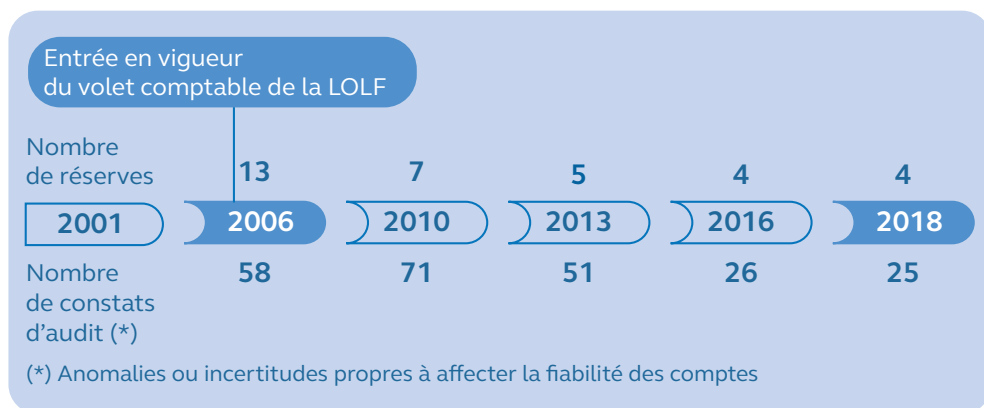
La certification des comptes de l'État

Depuis le premier exercice, portant sur l'année 2006, la Cour a toujours certifié les comptes de l'État, mais avec des réserves.

Le nombre de réserves, de 13 pour les comptes 2006, a été ramené à 4 pour les comptes 2018. Ces réserves portent sur les limites générales dans l'étendue des vérifications, sur les anomalies

relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, sur les anomalies relatives aux immobilisations financières et sur les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Ces rapports sont établis par la 1^{re} chambre de la Cour et sont publiés chaque année en mai.



La certification des comptes du Parlement

Depuis 2013, la Cour certifie les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la base d'une convention conclue avec chacune des assemblées.

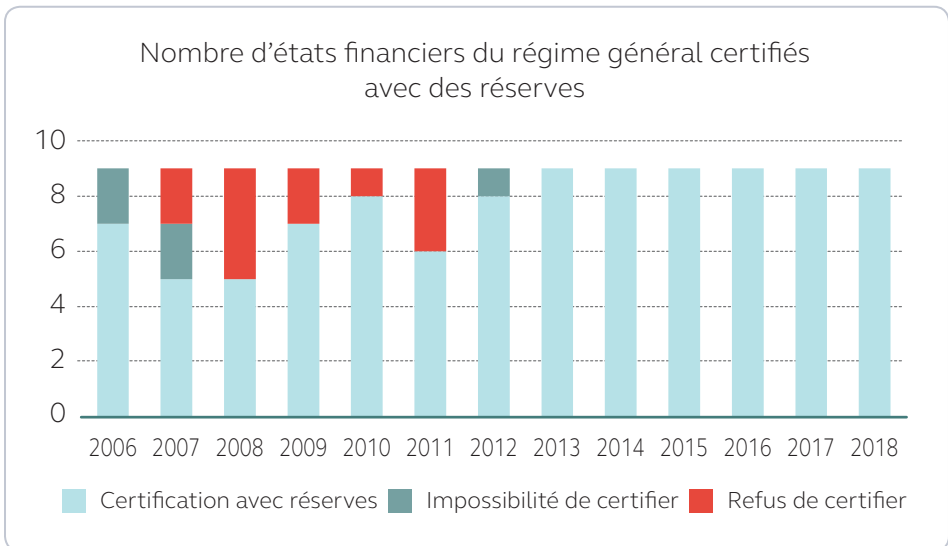
L'acte de certification est établi par la 4^e chambre de la Cour et publié chaque année au mois de mai.

La certification des comptes du régime général de sécurité sociale

Dans ce rapport, la Cour exprime neuf opinions distinctes : quatre sur des organismes nationaux (CNAM, CNAF, CNAV, AcoSS), quatre sur les comptes respectifs de chacune des quatre branches (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles, famille, vieillesse) et une sur l'activité de recouvrement.

Jusqu'aux comptes 2012, il est arrivé que la Cour refuse de certifier certains comptes, ou se déclare dans l'impossibilité de les certifier.

Les progrès enregistrés ont permis d'obtenir, **depuis l'exercice 2013, la certification de l'ensemble des comptes audités.**



L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements, confiée par la loi NOTRe de 2015 à la Cour, en liaison avec les CRTC, donne lieu à un chantier ouvert en 2017, qui doit contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

25 collectivités locales (régions, départements, communes) y participent. **À l'été 2020**, les experts-comptables ou des commissaires aux comptes seront chargés d'expérimenter à leur tour, sous le contrôle de la Cour, la certification elle-même jusqu'à l'été 2023. Le législateur décidera alors des suites à donner à cette expérimentation.

Le Parquet général : organisation et missions

Comme toute juridiction, la Cour des comptes est dotée d'un ministère public, en l'espèce le Parquet général, chargé de veiller à l'application de la loi et de faire prévaloir l'ordre public financier en exerçant l'action publique.



Il est actuellement dirigé par **Catherine Hirsch de Kersauson**, Procureure générale. Nommée par décret du 15 mai 2019, elle succède à Gilles

Johanet, Procureur général depuis le 27 juillet 2012.

Catherine Hirsch de Kersauson présidait précédemment la 2^e chambre de la Cour des comptes, après avoir été successivement secrétaire générale de la Cour, présidente

de la CRC des Pays de la Loire, présidente de la CRC Auvergne - Rhône-Alpes puis présidente de la 7^e chambre.

Le Parquet général de la Cour est composé d'un Premier avocat général, de 4 avocats généraux et de deux substituts généraux. Tous sont magistrats et mis à la disposition du Parquet général soit par la Cour des comptes, soit, pour les deux substituts généraux, respectivement par les chambres régionales des comptes et par les tribunaux judiciaires. Ils sont assistés de 10 personnels administratifs.

Les 6 missions principales du Parquet général

Engager la responsabilité des comptables publics

Lorsqu'un contrôle de la Cour identifie des manquements éventuels aux règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques, le Parquet général peut prendre des réquisitions pour mettre en jeu la responsabilité des comptables publics, justiciables devant la Cour des comptes. A l'issue de l'instruction, il propose à la formation de jugement, par voie de conclusions, les décisions qu'il estime appropriées. Il peut également faire appel des jugements des CRTC et se pourvoir en cassation contre les arrêts rendus par la Cour.

Rendre des conclusions sur les rapports de la Cour des comptes

Chargé de dire le droit et garant de la qualité des procédures, le Parquet général rend des conclusions sur les rapports de la Cour.

Alerter les autorités publiques

Le Procureur général peut, à la suite d'un contrôle, adresser des communications aux autorités publiques, généralement sur des points de droit, qu'il s'agisse de difficultés d'application des textes ou de problèmes d'interprétation des règles, ou qu'il apparaisse nécessaire d'alerter les administrations sur des manquements aux lois et règlements. Dans 76 % des cas, ces communications sont suivies d'effets et l'administration remédie aux dysfonctionnements constatés.

Transmettre des faits au juge pénal

Le Procureur général peut, soit à la demande de la Cour, soit de sa propre initiative, transmettre des faits au Procureur de la République lorsqu'ils sont susceptibles de revêtir une qualification pénale.

Exercer le ministère public près la CDBF

Le Parquet général assure également le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Lorsque des faits portés à sa connaissance sont susceptibles de constituer des infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques, il peut prendre des réquisitions et, après une instruction spécifique, renvoyer l'affaire devant cette juridiction.

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée, de nature exclusivement répressive, qui peut, lorsqu'une infraction à l'ordre public financier a été commise, prononcer des amendes à l'encontre des fonctionnaires civils et militaires et plus globalement de tous les représentants et agents des organismes et collectivités soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que des membres de cabinets ministériels.

Les arrêts concernent tout le champ de l'action publique : organismes consulaires, entreprises publiques, établissements publics, collectivités locales, services déconcentrés de l'État, associations.

Les infractions relevées portent le plus souvent sur des rémunérations, des achats publics et des versements de subventions.

12 arrêts ont été rendus en 2019 (9 en 2018)

Piloter le réseau des procureurs financiers

Dans les chambres régionales et territoriales des comptes, le ministère public est exercé par les procureurs financiers, placés sous l'autorité du Procureur général près la Cour des comptes.

Il existe actuellement 25 procureurs financiers, 19 hommes et 6 femmes, tous magistrats des chambres régionales des comptes délégués dans leur fonction au ministère public.

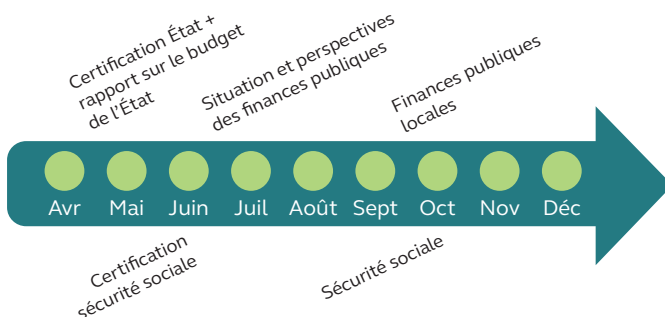
Quelques chiffres sur l'activité du Parquet général en 2019

	Moyenne 2016-2018	2019
Réquisitoires et conclusions à l'encontre d'agents comptables	83 + 301	58 + 365
Conclusions sur des rapports de la Cour	644	531
Communications aux autorités publiques	42	54
Transmissions de faits au juge pénal	74	71
Réquisitoires et décisions de renvoi devant la CDBF	18 + 9	14 + 8

Les relations avec le Parlement

Les rapports dits « obligatoires » sur les finances publiques remis chaque année par la Cour au Parlement

Ces rapports, prévus par divers textes, sont remis à des échéances fixées par la loi, qui dépendent du calendrier d'examen des différentes lois financières.



En 2019, à ces six rapports se sont ajoutés deux rapports supplémentaires, anticipant au mois de juin la présentation de la situation financière des collectivités locales et de la sécurité sociale.

15 rapports réalisés en 2019 à la demande du Parlement

La Cour a réalisé quinze rapports pour le Parlement, à la demande de celui-ci. Les deux tiers de ces rapports ont été demandés par les commissions des finances.

	Assemblée nationale	Sénat
Commission des finances	<ul style="list-style-type: none"> L'externalisation du soutien aux forces en OPEX Les dépenses fiscales en matière de logement Les Fonds européens structurels et d'investissement Les investissements informatiques à la DGFiP et à la DGDDI La réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police Les sociétés d'économie mixte (SEM) 	<ul style="list-style-type: none"> La dette des entités publiques : périmètres et risques La Caisse de garantie du logement locatif social La valorisation de l'ingénierie et des marques culturelles françaises Les très grandes infrastructures de recherche (TGIR)
Commission des affaires sociales	<ul style="list-style-type: none"> Les régimes spéciaux de retraite La lutte contre l'obésité 	<ul style="list-style-type: none"> La prévention et la prise en charge du VIH L'Agence nationale de sécurité du médicament
Comité d'évaluation et de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> L'accès aux services publics dans les territoires ruraux 	-

Près de 400 travaux transmis au Parlement

Tous les travaux publiés par la Cour sont transmis au Parlement. Par ailleurs, la Cour transmet systématiquement au Parlement les observations définitives sur les entreprises publiques, y compris quand elles ne sont pas publiées.

Enfin, la Cour informe les assemblées de la liste des observations définitives non

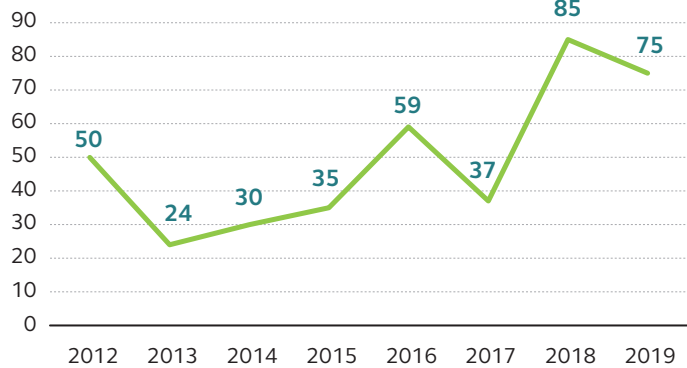
publiées et transmet aux commissions parlementaires compétentes celles qu'elles demandent. Ces transmissions, jusqu'alors peu nombreuses, ont fortement augmenté en 2019, avec près de 200 transmissions de rapports, essentiellement réalisés en 2018 et 2019, en quasi-totalité à destination de l'Assemblée nationale.

Les auditions par le Parlement

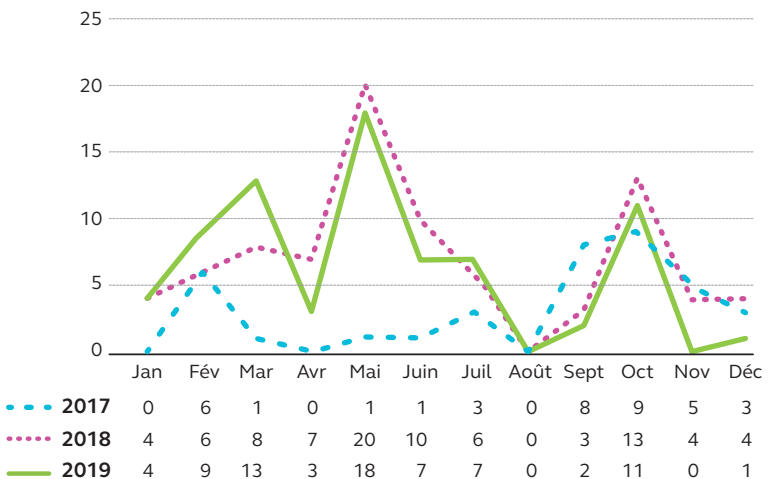
Le nombre d'auditions de magistrats de la Cour par le Parlement (commissions ou rapporteurs) a connu récemment une forte augmentation. Cette augmentation résulte essentiellement de l'instauration

du « Printemps de l'évaluation » à l'Assemblée nationale. Ainsi, en 2019, l'Assemblée nationale a réalisé 70% des auditions de la Cour.

Nombre d'auditions de la Cour par le Parlement depuis 2012



Répartition sur l'année des auditions de la Cour par le Parlement (2017-2019)



L'information des citoyens

Afin de répondre à sa mission constitutionnelle de contribuer à l'information des citoyens, la Cour publie une part croissante de ses travaux, qu'elle fait connaître par des modes de communication diversifiés à un public de plus en plus large.

En 2019, les publications de la Cour (82 présentant les résultats de 176 contrôles) sont en nette progression par rapport à 2018 (+ 26 %). Pour leur part, les chambres régionales et territoriales des comptes publient tous leurs travaux.

Le site internet ccomptes.fr, principal vecteur de diffusion des publications

La Cour met en ligne l'ensemble de ses arrêts et tous ses rapports publics, y compris les observations définitives portant sur des entreprises publiques.

De leur côté, les chambres régionales et territoriales des comptes mettent en ligne l'intégralité de leurs travaux.

Des alertes quotidiennes et des infolettres hebdomadaires permettent de rester informé de ces publications. En 2019, il y a eu plus de 840 000 téléchargements de rapports sur le site des juridictions financières.

La fréquentation du site, entièrement repensé en 2017, qui était de l'ordre de 660 000 visiteurs uniques par an, a connu cette année une progression exceptionnelle.



2 050 000
visiteurs uniques
sur le site internet

Les relations avec la presse



Pour chaque publication, la Cour propose et met en œuvre une stratégie de médiatisation.

Au-delà du rapport et de sa synthèse, un dossier de presse est élaboré, souvent complété par des graphiques, des vignettes ou des animations. Les publications sont toutes largement diffusées aux médias et font parfois l'objet de présentations spécifiques ou de conférences de presse, en fonction des besoins des différentes rédactions.

Les juridictions financières ont obtenu plus de 39 000 retombées médiatiques en 2019, tous supports confondus (presse écrite, audiovisuelle et en ligne).

Les autres vecteurs d'information des citoyens

La Cour est active sur les principaux réseaux sociaux. Elle y informe de son actualité, y diffuse infographies et courtes vidéos pour faciliter l'accès et la compréhension de ses rapports, y retranscrit les principaux discours du Premier président. En avril 2019, la Cour a ouvert son compte Instagram. Depuis 2018, les chambres régionales des comptes (CRC) Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Occitanie sont aussi présentes sur Twitter. En 2019, les CRC PACA et Nouvelle-Aquitaine ont ouvert un compte respectivement sur Facebook et LinkedIn.

Par ailleurs, plusieurs milliers de personnes se pressent chaque année à la Cour pour découvrir ses métiers et ses personnels lors des Journées européennes du patrimoine. En 2019, **6 600 personnes** ont ainsi été accueillies dans les juridictions financières (à la Cour et dans les CRC Bourgogne-Franche-Comté,

Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, La Réunion, Nouvelle-Aquitaine et PACA).

Enfin, bien qu'elle ne puisse pas être saisie par des citoyens, la Cour reçoit chaque année un nombre conséquent d'interpellations écrites émanant de particuliers.



Les objectifs de performance des juridictions financières

Indicateurs fixés par la loi de finances

OBJECTIF 1 Garantir la qualité des comptes publics

	Réalisation en 2018	Réalisation en 2019	Cible PLF 2020
1.1. Part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (en masse financière) - Cour - CRTC	33 % 13,92 %	15 % 18,3 %	15-25 %
1.2. Effets sur les comptes des travaux de certification (nombre de constats d'audit, c'est-à-dire d'anomalies ou d'incertitudes propres à affecter la qualité des comptes)	135*	128*	114

(Voir pages 18 et 19 « La certification »)

* Nombre de constats d'audits des rapports réalisés en année n, sur les comptes de n-1

OBJECTIF 2 Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques

	Réalisation en 2018	Réalisation en 2019	Cible PLF 2020
2.1. Suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC à périmètre constant de 2019 (Voir page 16 « Le suivi des recommandations »)	78,6 %	75,1 %	75 %
2.2. Délais des travaux d'examen de la gestion - Cour - CRTC	15 mois 14,8 mois	ND	15-17 mois 13-15 mois

OBJECTIF 3

Assister les pouvoirs publics (Parlement et Gouvernement)

	Réalisation en 2018	Réalisation en 2019	Cible PLF 2020
3.1. Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais	85 %	91 %	95 %
3.2. Nombre d'auditions au Parlement	85	75	80

(Voir pages 22 et 23 « Les relations avec le Parlement »)

OBJECTIF 4

Informers les citoyens

	Réalisation en 2018	Réalisation en 2019	Cible PLF 2020
4.1. Nombre de retombées presse			
- Cour	24 771	27 140	27 000
- CRTC	6 958	11 931*	6 880
4.2. Fréquentation du site internet (nombre de visiteurs uniques sur le site)	665 011	2 048 257	680 000

* Méthode de calcul plus complète qu'en 2018

OBJECTIF 5

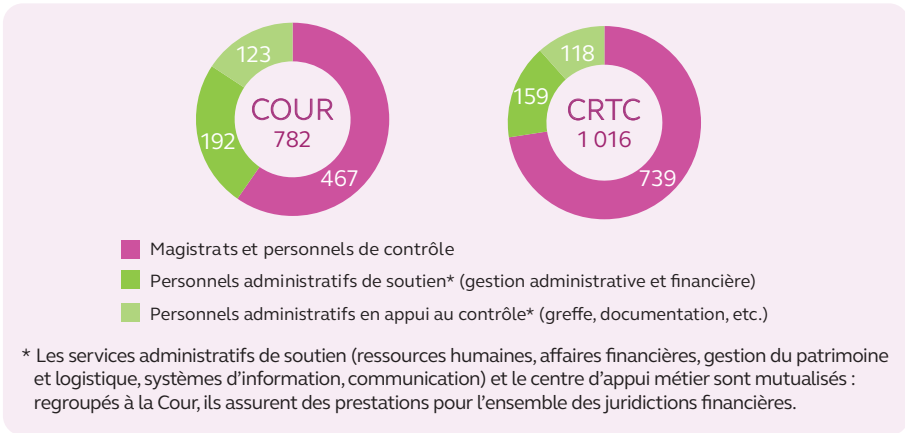
Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion

	Réalisation en 2018	Réalisation en 2019	Cible PLF 2020
5.1. Délais de jugement			
- Cour	12,3 mois	ND	10-11mois
- CRTC	7,8 mois		7,9 mois
- Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)	33,3 mois		36 mois

(Voir pages 8 et 9 « Le contrôle juridictionnel »)

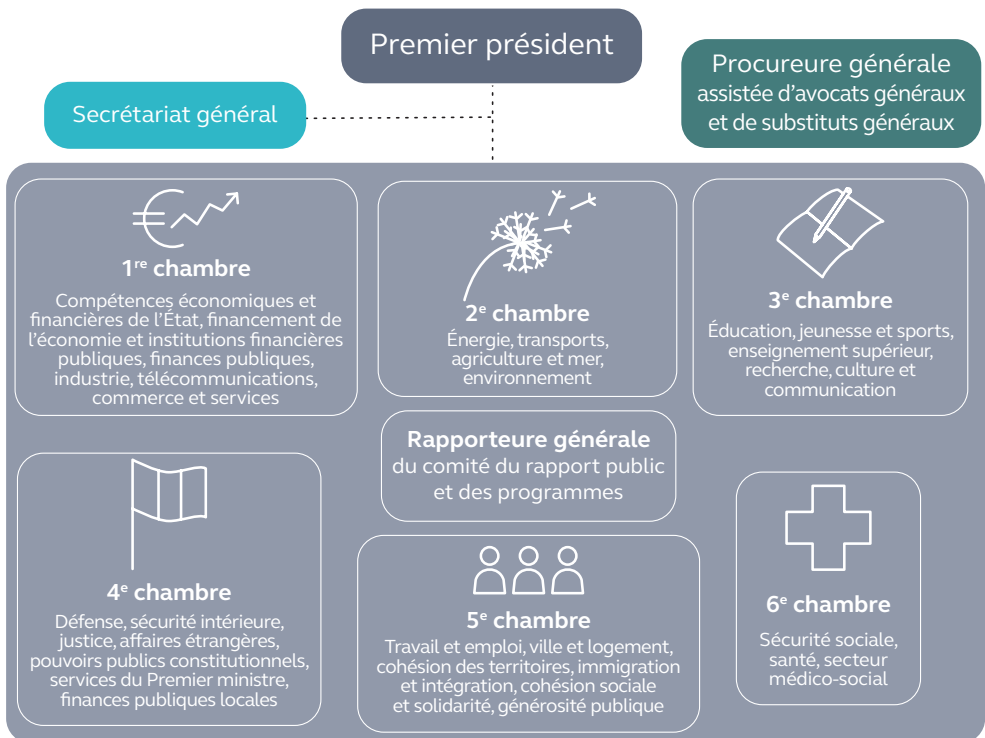
Les moyens humains et budgétaires

1 798 magistrats et agents en 2019



En 2019, l'effectif physique des juridictions financières (1 798) est en légère augmentation par rapport à 2018 (1 783).

La Cour



En moyenne, par chambre de la Cour :
70 personnes dont **50** rapporteurs et magistrats

Les chambres régionales et territoriales des comptes

En moyenne, par chambre régionale et territoriale

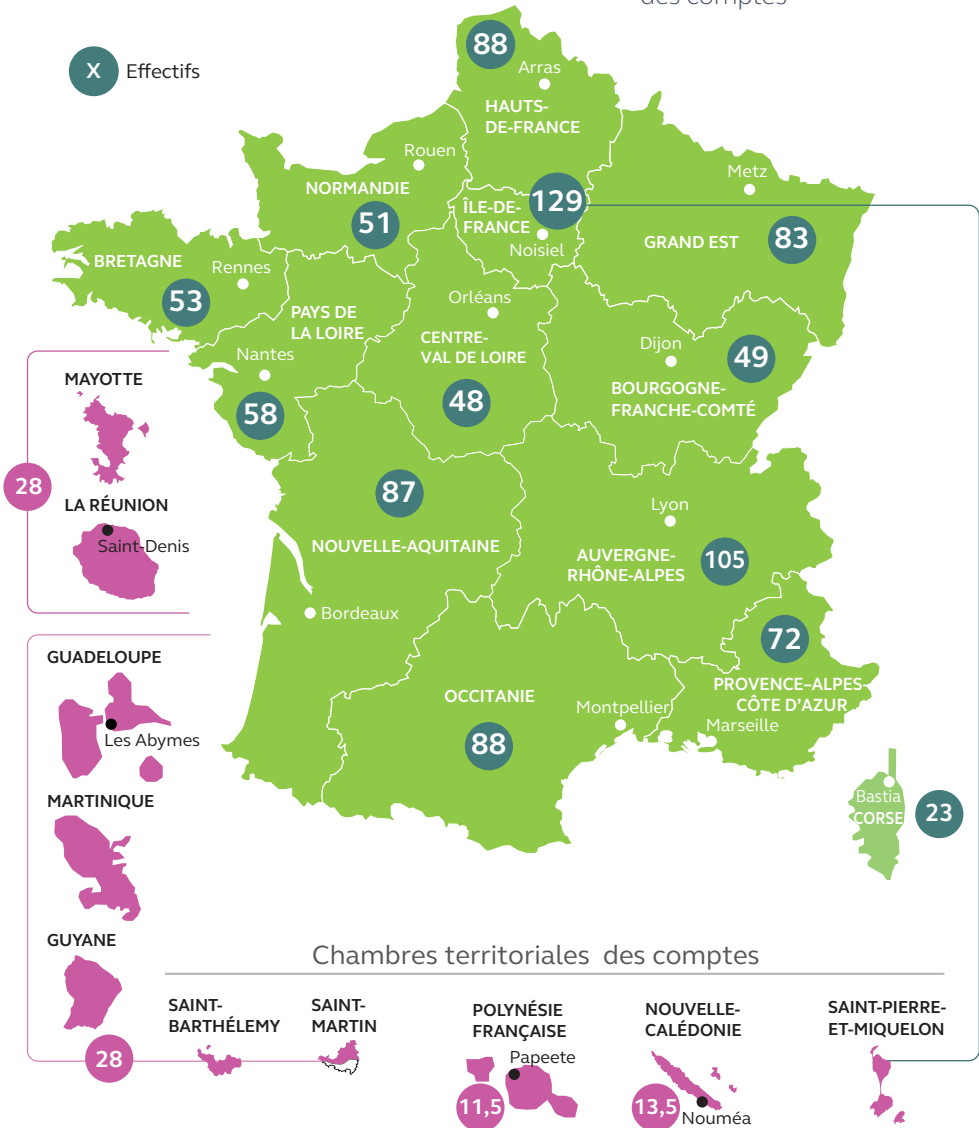
60 personnes, dont
40 magistrats et vérificateurs

13 chambres régionales des comptes en métropole

En outre-mer :

5 chambres régionales des comptes

5 chambres territoriales des comptes

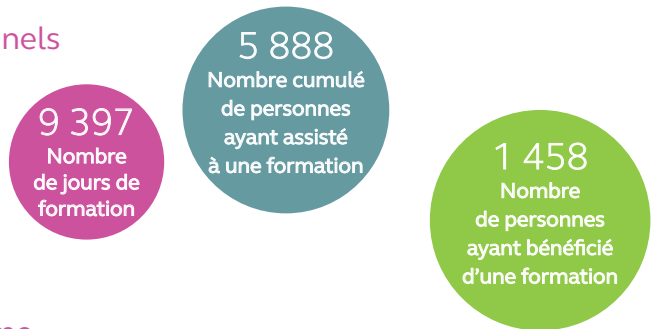


Les ressources humaines

Portrait robot de l'agent travaillant dans les juridictions financières (bilan social 2018)



Formation des personnels



Égalité homme / femme

Entre novembre 2018 et juin 2019, près de 170 cadres (magistrats et personnels administratifs) - 45 % de femmes et 55 % d'hommes - ont été sensibilisés à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Cette formation fait suite à l'édiction d'une charte en mars 2018, et la désignation d'une magistrate référente à l'égalité professionnelle.

Les juridictions financières n'ont jamais connu autant de femmes à haut niveau de responsabilité :

- à la Cour, la Procureure générale (assistée d'une Première avocate générale) et trois présidentes de chambre sur sept ;
- dans les chambres régionales et territoriales des comptes, 3 présidentes et 3 vice-présidentes.

Mobilité des personnels

L'année 2018 a été marquée par un nombre d'entrées et de sorties comparables, soit 209 entrées et 208 sorties.

En 2018, le taux de rotation au sein des juridictions financières s'est élevé à 15 % : 19,6 % à la Cour et 11,7 % dans les

chambres régionales et territoriales des comptes.

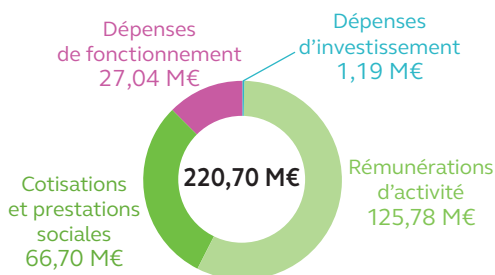
Le 8 octobre 2019, la Cour a accueilli la 1^{re} journée consacrée à la mobilité des magistrats de CRTC.

Le budget et les moyens des juridictions financières (en 2019)

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – La Cour et autres juridictions financières).

Elles disposent également de ressources propres, hors crédits budgétaires, tirées de leurs activités de commissariat aux comptes d'organisations internationales, qui servent essentiellement à financer les investissements immobiliers.

Les dépenses de personnel ont atteint 192,5 M€ en 2019 et représentent 87% du budget total des juridictions financières. Les autres dépenses, assurées au titre du fonctionnement courant et de l'investissement, s'élèvent à 28,2 M€, soit 13% du budget.



L'année 2019 enregistre une augmentation des dépenses de 1,2%. Cette évolution résulte pour l'essentiel du recrutement de 15 emplois supplémentaires à fin de faire face à l'extension progressive et à la diversification du champ de compétence des juridictions financières.

Les actions de développement durable

Un plan ambitieux de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2019-2023 des juridictions financières a fixé un objectif de réduction de 20% des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de

serre du parc immobilier des juridictions financières à l'horizon 2023.

Les actions lancées pour atteindre ces objectifs sont multiples : 2,3 M€ d'investissements sur les bâtiments (isolation, menuiseries...), sensibilisation des occupants, actions de maintenance, raccordement au chauffage urbain.



Actions en matière de tri, de diminution et de valorisation des déchets : mise en place de tri sélectif, de fontaines à eau, distribution de gobelets réutilisables, diminution de la consommation de papier (- 40% sur 7 ans).



Actions sur les marchés publics : mise en place de clauses environnementales et d'insertion sociale dans les marchés publics de la Cour : ménage, travaux, déménagement, etc.



Actions sur les déplacements : recours plus important aux visioconférences (+60% en trois ans) et au télétravail (167 télétravailleurs en novembre 2019).

L'activité internationale

Un travail sur le modèle juridictionnel couronné de succès

Du 22 au 27 septembre 2019, à Moscou, le congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (en anglais *Intosai*) a adopté à l'unanimité **la première norme internationale de haut niveau relative au contrôle juridictionnel**, après trois années de travail animé par la Cour.

Intitulée « Intosai-P50 : Principes des activités juridictionnelles des ISC », elle présente les objectifs des activités



juridictionnelles des instituts supérieurs de contrôle et en fixe les douze principes fondamentaux.

Des coopérations bilatérales en soutien aux institutions supérieures de contrôle partenaires

En 2019, la Cour est engagée dans des projets de jumelage avec les instituts supérieurs de contrôle des **pays du Maghreb** (Tunisie, Algérie, Maroc) et apporte des soutiens ponctuels à d'autres instituts supérieurs de contrôle de par le monde (Sénégal, Côte d'Ivoire, Russie, Chili...).

	Moyenne 2016-2018	2019
Nombre de délégations étrangères bilatérales reçues	54	26
Nombre d'étrangers reçus à titre bilatéral	331	232

Une plateforme de promotion de la Francophonie : l'AISSCUF

L'Association des instituts supérieurs de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISSCUF), créée en 1994, est rattachée à l'Organisation internationale de la Francophonie et membre associé de l'Intosai. **La Cour en assure le secrétariat général** ainsi que l'animation.

À ce titre, la Cour accueille de jeunes magistrats étrangers francophones aux sessions de formation (plus de cent participants étrangers depuis 2012).

L'aide au renforcement de la qualité des travaux des Institutions supérieures de contrôle

La Cour et ses homologues étrangers entretiennent des échanges d'informations constants, tant sur les techniques et problématiques des contrôles (questions fonctionnelles) que sur le fond des thématiques d'audit.

Elle est fréquemment sollicitée pour partager ses analyses et des éléments de méthodologie.

En 2019, les juridictions financières, en répondant à 79 sollicitations et en émettant 20 demandes de parangonnage, ont ainsi contribué à un total de 99 enquêtes de comparaisons internationales (contre 35 sur l'année 2018).

Des mandats d'auditeur externe d'organisations internationales

En 2019 :



Mandats supplémentaires en 2020 :



Les missions confiées aux équipes des juridictions financières consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion présentés ensuite aux institutions concernées.

	Moyenne 2016-2018	2019
Nombre de rapports produits par la Cour dans le cadre des missions de commissariat aux comptes	35	16

Les points forts de 2019

Les juridictions financières et le Grand débat national

Le Grand débat national a été organisé par le Gouvernement pendant trois mois au début de l'année 2019.

Cette opération a permis de recueillir, sous des formes diverses, plus de 2 millions de contributions des citoyens français, dont environ 15 000 font référence aux juridictions financières.

La Cour en a fait une analyse approfondie pour voir quels enseignements en tirer pour ses rapports, tant sur le fond que

sur la forme, notamment à l'occasion d'une journée de travail qui a réuni tous les types de personnels de la Cour le 17 avril 2019.



Deux nouveaux rapports en juin sur la situation financière des collectivités locales et de la sécurité sociale

Jusqu'en 2019, la Cour ne publiait ses travaux sur la situation financière des collectivités locales et de la sécurité sociale qu'à l'automne de l'année suivante, dans ses rapports sur les finances locales et sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. **En 2019, pour la première fois**, la Cour a publié dès le mois de **juin** deux rapports spécifiques, quasi simultanément avec son rapport sur la

situation et les perspectives des finances publiques. Ces deux nouveaux rapports, qui mettent en œuvre un engagement pris en juin 2018 par le Premier président devant l'Assemblée nationale, permettent au Parlement de disposer, dès la fin du premier semestre, des informations sur la situation financière des différentes administrations publiques.

Le Prix de thèse de la Cour des comptes

La Cour a décerné en juillet 2019 son deuxième Prix de thèse, institué en 2017 pour récompenser les travaux qui contribuent à la meilleure compréhension, au renouvellement de l'approche théorique et au développement de

propositions innovantes dans le champ de la gestion et des finances publiques.

Premier prix ex-aequo

- Damien Falco, pour sa thèse de droit « La fraude à la TVA » (Université Toulouse 1 Capitole) ;
- Romain Pierronnet, pour sa thèse de gestion « Les universités gèrent-elles leurs personnels Biatss ? » (Université Paris Est Créteil).

Prix spécial

- Florent Gaullier-Camus, pour sa thèse de droit public « La responsabilité financière des gestionnaires publics » (Université de Bordeaux).



Le colloque sur la responsabilité des gestionnaires publics

La Cour des comptes a co-organisé avec le Conseil d'État un colloque de haut niveau sur la responsabilité des gestionnaires publics, qui s'est tenu le 18 octobre 2019 au Palais Cambon.

Près de 400 personnes étaient présentes, et plus d'une centaine ont suivi l'événement par visioconférence.



Le séminaire du Parquet général



En novembre 2019, la Procureure générale a réuni à la Cour pour deux journées de travail l'ensemble des avocats et substituts généraux ainsi que les procureurs financiers.

La réflexion collective a principalement porté sur les saisines de la CDBF d'une part et du juge judiciaire d'autre part. Le vice-président de la CDBF, également président de la section des finances du Conseil d'État, et le Procureur national financier ont pu échanger avec les membres des ministères publics présents.

Le nouveau format du rapport public annuel (RPA)

La **taille** du rapport (hors réponses des contrôlés) est réduite par rapport à celle des rapports publics précédents.

Le RPA 2020 se compose d'une introduction plus développée et mettant en perspective les publications des juridictions financières de l'année écoulée. La deuxième partie du RPA 2020 rassemble les travaux menés sur un **thème transversal**, qui est en 2020 « le numérique au service de la transformation de l'action publique ».

Le **rapport d'activité** est présenté sous une forme beaucoup plus synthétique et moins technique que précédemment.



La transformation numérique des juridictions financières



La dématérialisation des procédures

Pour mener leurs travaux, les juridictions financières doivent consulter de nombreux documents produits par les organismes contrôlés. Autrefois sous format de liasses papier, ces documents sont aujourd'hui très majoritairement stockés

sous forme de **fichiers informatiques**. Afin de pouvoir continuer à accéder à l'information, les juridictions financières doivent ainsi développer de nouveaux outils informatiques et de nouvelles compétences pour utiliser ces outils.



Des liasses aux clés USB

Les nouvelles manières de travailler sur les sujets numériques

Pour développer ces outils, les juridictions financières ont notamment recours aux dispositifs proposés par la direction interministérielle du numérique (Dinum). Elles ont accueilli cette année une **start-up d'État** pour mettre en place un nouvel outil d'échange de document et

une équipe d'**entrepreneurs d'intérêt général** (EIG) pour moderniser leur outil de rédaction et d'exploitation des rapports. Elles développent également des outils en interne en mettant en œuvre des méthodes de développement agile (dites méthodes Scrum).

Les nouveaux usages numériques

Le numérique offre de nouvelles possibilités aux juridictions financières. Par exemple, elles **automatisent leurs analyses financières** et peuvent accéder en masse aux données pour mieux définir leur stratégie de contrôle.



La Cour cherche également à utiliser les nouvelles techniques numériques telles que le **big data** ou l'**intelligence artificielle** pour enrichir ses travaux.

La sensibilisation des personnels

Afin d'accompagner la transformation numérique, les juridictions financières ont mis en place **une communauté d'expertise numérique**. Celle-ci organise des conférences sur les grandes questions numériques et anime des ateliers pratiques permettant aux personnels de se familiariser avec les outils informatiques.

La Cour a également mis en place un **diplôme universitaire** de contrôle à l'ère du numérique (Ducen) qui permet aux participants d'acquérir des compétences solides, nécessaires pour traiter les données sous forme numérique.

Une attention particulière et constante est portée à la protection des données sensibles, notamment dans le cadre du nouveau **Règlement général de protection des données (RGPD)**.



3 juillet 2019
5^e édition des communautés « data et dev »

La transparence de l'action des juridictions financières

Engagée depuis 2016 dans le plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative, la Cour a participé du 25 au 30 novembre 2019 à la **Semaine de l'innovation publique** organisée par la direction interministérielle de la transformation publique.

La Cour organise ou participe à des événements de type **hackathon** pour permettre aux développeurs, aux spécialistes de la donnée et aux citoyens de mieux exploiter ses travaux. Elle est notamment associée à la direction générale des finances publiques, à la direction du budget et à l'Assemblée nationale, avec le concours de la Dinum, pour le hackathon annuel Datafin sur les données financières et comptables.



L'adoption du nouveau schéma immobilier des juridictions financières

En matière immobilière, l'année 2019 a été marquée par l'adoption du nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 des juridictions financières. Ce document

d'orientation, conforme aux objectifs de la politique immobilière de l'État, décline la stratégie immobilière des juridictions financières autour de trois axes :

- **Investir en entretien sur le parc patrimonial** pour les implantations stabilisées afin de maintenir la valeur immobilière du parc et améliorer son efficacité énergétique (8,25 M€ d'investissements).
- **Poursuivre les projets inscrits au schéma directeur immobilier** de la Cour et faire évoluer l'aménagement des locaux des juridictions financières, afin d'adapter les immeubles à l'évolution des modes de travail (8,15 M€).
- **Poursuivre les efforts entamés de rationalisation des surfaces et de réduction des coûts** afin d'optimiser les implantations des juridictions financières, en réduisant les surfaces notamment des locaux d'archives (-5 978 m² d'archives, soit des économies annuelles récurrente de 313 000 € fin 2023 par rapport à la fin 2017) et en réduisant de 20 % les dépenses énergétiques.

L'un des premiers projets inscrits au schéma livré en 2019, la rénovation de l'**accueil de la Cour**, a ainsi permis de rendre l'ensemble du Palais Cambon accessible aux personnes à **mobilité réduite**.



6 novembre 2019
Inauguration du nouvel accueil par Didier Migaud, Premier président, et Catherine Hirsch de Kersauson, Procureure générale

20 janvier 2020
Audience solennelle
de la Cour



17 janvier 2019
Audience solennelle de rentrée de la Cour
Prestation de serment, devant leurs pairs,
des auditeurs de la promotion
George Clémenceau



22 septembre 2019
Journées européennes du patrimoine





Escalier d'honneur du Palais Cambon - Dessin Erik Tartrais, 2019

Ce document peut être consulté et téléchargé sur www.ccomptes.fr

Cour des comptes. Tous droits réservés. Février 2020

Imprimé en 1 500 exemplaires par *La Dila* sur papier couché demi-mat 115 grammes.

Photos : Émile Lombard, Cour des comptes (GALERIE PHILIPPE SÉGUIN : fresque Bernar Veney – couverture, Didier Migaud – p. 5, Palais de l'Élysée – p. 15, Catherine Hirsch de Kersauson – p. 20, conférence de presse du RPA – p.24, Grand débat national – p. 34, prix de thèse – p. 34, colloque responsabilité des gestionnaires – p. 34, séminaire Parquet général – p. 35, rapport public annuel – p. 35, liasses – p. 36, clés USB – p. 36, communautés « data et dev » – p. 37, inauguration accueil Cambon – p. 38, audiences solennelles – p. 39, journées européennes du patrimoine – p. 39). Keitma/Shutterstock (Jeux olympiques à Paris – p. 15). Loic Salan/Shutterstock (Notre-Dame – p. 15) • **Photomontage** : Laure Michelet, Cour des comptes (Détournement du portrait de Cambacérès par Henri-Frédéric Schopin – p. 25) • **Illustrations** : Laure Michelet, Delphine Lecointre, Cour des comptes. **Dessin** : Erik Tartrais - p. 42.



Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
T 01 42 98 95 00

www.ccomptes.fr