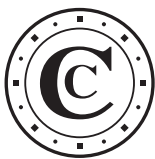


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Les observations

Synthèses

AVERTISSEMENT

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

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

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

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Introduction

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes constitue un moyen privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer. En 2018, il couvre un très large champ de l'action publique et de ses acteurs pour en identifier les progrès, les réussites. Il souligne les risques à maîtriser, pour renforcer son efficacité et son efficience.

Le rapport public annuel 2018 comporte trois tomes :

- le tome I expose les observations et recommandations issues d'une sélection de contrôles et d'enquêtes réalisés en 2017 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le tome II présente les suites données par les administrations, collectivités et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le tome III présente l'organisation et les missions des juridictions financières.

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

Le présent fascicule rassemble les synthèses des 15 chapitres figurant dans le tome I « Les observations ».

Ces 15 textes sont regroupés par thème :

- chapitre I : les finances publiques (3) ;
- chapitre II : les politiques publiques (4) ;
- chapitre III : la gestion immobilière publique (4)
- chapitre IV : les territoires (4).

Sommaire

Les observations

Chapitre I - Les finances publiques

Les politiques publiques

1. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018). 9
2. Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer 12
3. La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques. 15

Chapitre II - Les politiques publiques

1. Amplifier la modernisation numérique de l'État 21
2. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante. 23
3. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter 26
4. Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux. 29

Chapitre III - La gestion immobilière publique

1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables 35
2. Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer. 37
3. L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier . . . 40
4. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte 43

Sommaire

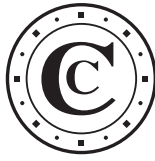
Chapitre IV - Les territoires

1. L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris :
une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux 49
2. Les piscines et centres aquatiques publics :
un modèle obsolète 52
3. Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle
région Occitanie 56
4. L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie
artificielle. 58

Chapitre I

Les finances publiques

1. La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)
2. Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer
3. La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques



1 La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

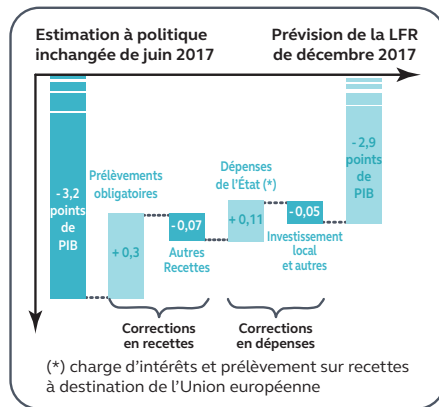
En 2017, un retour possible du déficit en dessous de 3 points de PIB, grâce à des plus-values importantes de recettes

En 2017, selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public reviendrait en dessous de 3 points de PIB, à 2,9 points de PIB. Ce retour sous les 3 points de PIB n'est pas acquis. En effet, si les résultats provisoires de l'exécution budgétaire de l'État sont meilleurs qu'anticipé par la LFR de fin 2017, des incertitudes inhabituellement élevées affectent les traitements de comptabilité nationale qui seront appliqués aux données de l'État, s'agissant notamment du coût de la recapitalisation d'Areva et du contentieux sur la taxe à 3 % sur les dividendes.

En tout état de cause, cette prévision marque une dégradation par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (2,7 points de PIB), mais une amélioration par rapport à l'estimation qui ressortait de l'audit de la Cour en juin 2017 (3,2 points de PIB). L'amélioration de la conjoncture et, dans une moindre mesure, les mesures de freinage de la dépense prises à l'été 2017, ainsi qu'une nouvelle baisse de la charge d'intérêts et du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, devraient en effet avoir pour une large part compensé la nette sous-estimation des dépenses,

notamment de l'État, qu'avait révélée l'audit (graphique ci-dessous).

**Estimation du déficit public en 2017
en loi de finances rectificative
de fin d'année (en points de PIB)**



Source : Cour des comptes

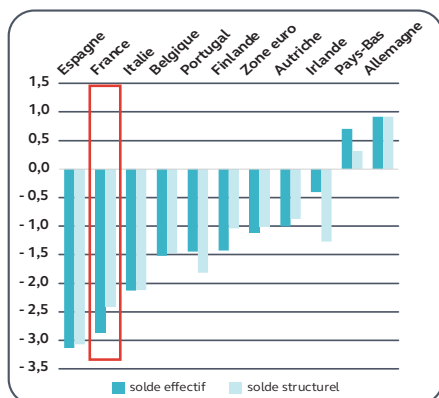
Les mesures de freinage des dépenses prises au cours de l'été par le Gouvernement, même si elles ont évité un dérapage supplémentaire des dépenses publiques, n'auront toutefois pas empêché la dépense de croître de près de 1 %, au rythme moyen des cinq années précédentes.

La France continue ainsi de présenter une situation nettement plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses partenaires de la zone euro. Le déficit public de la France resterait ainsi nettement supérieur à

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

celui de l'ensemble de la zone euro, qui s'établirait à 1,2 point de PIB en 2017. Le déficit effectif, comme le déficit structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture), serait supérieur à celui de la totalité de ses partenaires de la zone euro, à l'exception de l'Espagne (graphique ci-dessous).

Soldes publics prévus en 2017 dans la zone euro (en points de PIB)

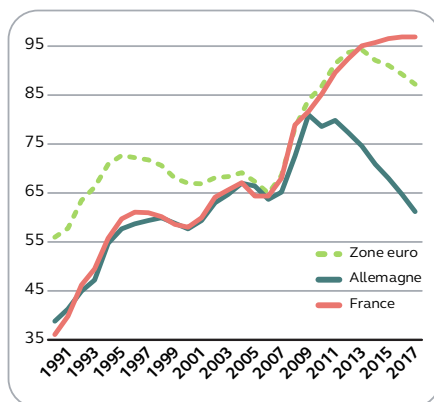


Source : Prévision d'automne 2017 de la Commission européenne (AMECO)

En 2018, un objectif de déficit public en très faible réduction

En 2018, le Gouvernement prévoit une réduction très faible (0,1 point de PIB) du déficit effectif comme du déficit structurel. Le déficit public s'élèverait ainsi à 2,8 points de PIB. Comme à plusieurs reprises par le passé, les pouvoirs publics tirent parti de l'amélioration de la conjoncture pour baisser les prélèvements obligatoires et n'améliorer que modestement le déficit public. Il devrait en résulter une nouvelle hausse de la dette publique rapportée au PIB, alors que le mouvement de baisse de celle-ci est déjà bien engagé dans la zone euro (graphique ci-après).

Dette publique en France, en Allemagne et en zone euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données et prévisions de la Commission européenne (AMECO)

Les marges pour maintenir le déficit public en dessous de 3 points de PIB et faire face à un choc conjoncturel défavorable resteraient faibles en 2018.

Pour autant, la réduction du déficit suppose un ralentissement de la dépense publique qui n'est pas garanti. La prévision de dépenses des collectivités locales, notamment, suppose une baisse en volume de leurs dépenses de fonctionnement, alors même que la pression qu'avait fait peser sur celles-ci la baisse des concours financiers de l'État aura disparu.

La trajectoire de moyen terme : un redressement tardif et s'appuyant sur des instruments fragiles

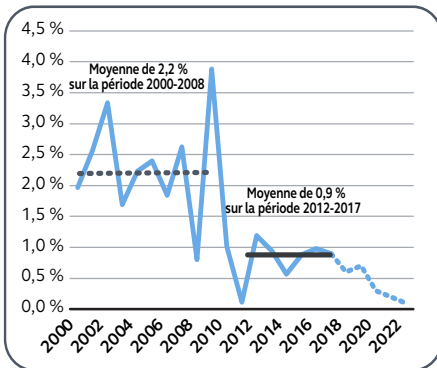
Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques présente une trajectoire de nette réduction du déficit public sur 5 ans : celui-ci reviendrait à 0,3 point de PIB en 2022. Le déficit prévu reste toutefois très proche de 3 points de PIB jusqu'en 2019 et sa réduction n'est

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2018)

programmée qu'à partir de 2020. Celle-ci est en outre facilitée par l'hypothèse d'un maintien d'une croissance soutenue, constamment supérieure à la croissance potentielle, alors qu'une hypothèse prudente, se traduisant mécaniquement par un déficit plus élevé en fin de période, aurait consisté à ramener la croissance effective à la croissance potentielle dès 2020. Sans ce supplément affiché de croissance par rapport à la croissance potentielle, le déficit public serait encore de 0,8 point de PIB en 2022.

La loi de programmation vise néanmoins un infléchissement progressif du rythme de croissance de la dépense publique (graphique ci-dessous). Mais celui-ci ne permettrait ni de réduire le déficit structurel à hauteur de ce que supposerait le respect des engagements européens de la France ni de ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme (un déficit structurel ne dépassant pas 0,4 point de PIB), à l'horizon de la loi de programmation.

Croissance de la dépense publique en volume

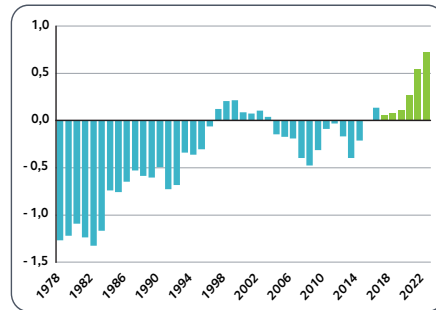


Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et de la loi de programmation des finances publiques

En outre, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose, pour l'État, sur la mise en œuvre de réformes sur les

dépenses dont les contours restent à définir et, pour les collectivités territoriales, sur la réalisation, peu vraisemblable, d'excédents de plus en plus élevés (graphique ci-dessous), auxquels la mise en place d'un dispositif nouveau de contractualisation avec les plus grandes d'entre elles est supposée conduire.

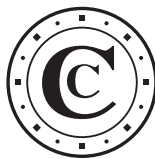
Soldes des administrations publiques locales (en point de PIB)



Source : Insee sur les années 1978 à 2016, puis loi de programmation des finances publiques sur les années 2017 à 2022

L'amélioration constatée de la situation économique favorise à court terme la réduction des déficits publics et peut sembler, à tort, alléger la contrainte qui pèse sur nos finances publiques. La nécessité de restaurer dans la durée la soutenabilité des finances publiques de la France n'en est pas pour autant moins pressante.

Or, comme l'a régulièrement souligné la Cour, notre pays se caractérise par un niveau de dépenses publiques élevé, significativement supérieur à celui de ses principaux partenaires, sans que les résultats des politiques mises en œuvre soient toujours à la hauteur des dépenses consenties. L'identification des marges d'efficacité importantes que révèle cette comparaison et la mise en œuvre des réformes permettant de les exploiter doivent donc être menées dès à présent.



2 Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer

Éléments constitutifs du « pouvoir gracieux » de l'administration fiscale dans la mise en œuvre et le recouvrement de l'impôt, remises et transactions permettent de procéder à des diminutions voire à des abandons d'impôts (droits et pénalités pour les remises, pénalités seulement pour les transactions).

La Cour a étudié la mise en œuvre de ces deux outils par la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'action et des comptes publics.

Des outils utiles à la gestion de l'impôt

La loi prévoit, sous certaines conditions, la possibilité pour l'administration fiscale de procéder à des remises gracieuses ou à des transactions de pénalités fiscales, les remises gracieuses pouvant également porter sur les droits lorsqu'il s'agit d'impôts directs. Ce cadre juridique se caractérise par sa stabilité : les dispositions de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF) sont issues d'un cadre législatif défini en 1963.

Au sein de la DGFIP, ces deux instruments sont mis en œuvre tant au niveau central que déconcentré. Un comité consultatif, le comité du contentieux fiscal douanier et des changes (CCFDC), donne un avis sur les dossiers les plus importants (seuil de 200 000 €).

Les remises comme les transactions ont des objectifs communs. Elles permettent à l'administration de tenir compte de situations spécifiques. Elles peuvent contribuer, grâce à la modulation des sanctions, à une meilleure acceptation de l'impôt. Enfin, elles facilitent le recouvrement par une réduction des contentieux, dans le cas particulier des transactions.

Un volume de plus d'un million de demandes de remise

Selon les données disponibles et communiquées par la DGFIP, les demandes de remise gracieuse fluctuent autour de 1 million en moyenne sur la période 2011-2016, les variations tenant en particulier à l'emploi de cet outil pour des mesures collectives – en cas de crises agricoles par exemple. Entre 2011 et 2016, le taux de rejet des demandes gracieuses a varié entre 37 % et 44 %. En moyenne, 87 % des demandes concernent des particuliers et, parmi ces dernières, 36 % pour la seule taxe d'habitation.

Les transactions, dont l'ordre de grandeur était de 6 000 par an en 2011-2012, ont vu leur nombre chuter pour s'établir entre 3 000 et 4 000 par an dans la période récente. Les transactions, qui font suite à un contrôle fiscal, concernent des entreprises et les particuliers disposant

Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer

d'un revenu et/ou d'un patrimoine significatif. Elles concernent presque exclusivement les impôts d'État.

En 2015, le montant moyen d'une remise accordée était de 622 €. Dans le cas des transactions, le montant accordé était de 38 000 € en moyenne. Le coût budgétaire moyen induit par les remises et les transactions est, sur la période 2011-2016, de 526 M€.

Des pratiques qui s'écartent dans certains cas du cadre légal

L'enquête de la Cour a mis en évidence l'existence d'écarts entre les pratiques et le cadre juridique applicable aux remises et transactions. Ces écarts doivent être corrigés. Deux dispositions de l'article L. 247 du LPF ou liées à sa mise en œuvre réglementaire, manifestement peu adaptées¹, devraient ainsi être revues.

En outre, le règlement d'ensemble, pratique qui permet, à l'occasion d'un contrôle fiscal, d'arriver à un accord entre l'administration et le contribuable portant sur le montant des droits et sur les pénalités dues, ne repose sur aucun fondement légal. Sans remettre en cause son intérêt, la Cour estime indispensable de remédier à cette absence.

Des insuffisances en matière de suivi et de pilotage

La marge d'appréciation laissée à l'administration dans la mise en œuvre de l'impôt suppose, en contrepartie, des dispositifs de contrôle interne et une restitution sans faille, afin notamment

d'assurer l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. L'enquête de la Cour a fait apparaître, à cet égard, d'importantes lacunes en matière de suivi, ce qui ne permet ni de s'assurer de l'égalité de traitement ni de garantir la transparence. La Cour a mis en évidence des différences de traitement dans la politique de remise entre les départements.

La DGFIP comme la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) disposent d'outils informatiques anciens et épars pour le suivi des remises et transactions, ce qui ne leur permet pas d'assurer une restitution précise et fiable.

En outre, ces lacunes ne permettent pas aux services de piloter la pratique des remises gracieuses entre services locaux. La DGFIP ne s'est dotée des moyens ni de rendre compte des écarts constatés entre départements et entre services des impôts des particuliers au sein d'un même territoire, ni de les analyser, en invoquant les difficultés liées aux applications informatiques. La Cour n'est pas favorable à l'instauration d'un barème contraignant qui tendrait à s'apparenter à l'ouverture d'un « droit à la remise ». En revanche, la contrepartie de la liberté d'appréciation de l'administration est l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de mettre en place des politiques visant à prévenir et corriger les écarts de pratiques des services.

Ces mêmes insuffisances conduisent, lors de la conclusion des transactions, à des pratiques non harmonisées de diminution des pénalités.

¹ Interdiction des remises sur les impositions non définitives et nécessité d'un avis préalable du maire sur les demandes gracieuses en matière d'impôts locaux.

Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer

Une transparence à garantir

Depuis l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière du 6 décembre 2013, le ministre chargé du budget doit publier chaque année un rapport sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration fiscale.

Ce n'est qu'à l'occasion de l'enquête de la Cour que ce rapport a été déposé, pour la première fois, le 14 avril 2017, mais la DGDDI ne s'est pas encore prêtée à cet exercice, qui devrait, à l'avenir, être conjoint aux deux administrations du ministère. Les données y figurant devront être fiabilisées.

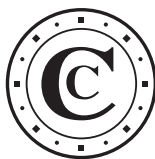
Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. modifier les dispositions de l'article L. 247 (deuxième alinéa) du LPF afin de préciser les conditions dans lesquelles des remises gracieuses peuvent être accordées lorsque l'impôt n'est pas définitif, et abroger le dernier alinéa de l'article R. 247-2 du livre des procédures fiscales ;
2. définir un cadre légal applicable au dispositif de règlement d'ensemble et en assurer un suivi spécifique ;
3. améliorer, en application d'un plan d'action précis à trois ans, au sein de la DGFIP comme de la DGDDI, la qualité et la fiabilité des restitutions informatiques des remises et transactions ;

4. mettre en place, tant au niveau des services déconcentrés que de la DGFIP, des dispositifs de contrôle interne permettant de mesurer et d'analyser les écarts constatés en matière de remises et de transactions à des fins de pilotage et d'harmonisation ;

5. publier en annexe au projet de loi de finances le rapport annuel au Parlement sur l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration fiscale, incluant les données de la DGFIP comme celles de la DGDDI et compléter à moyen terme les lacunes graves qu'il comporte en l'état.



3 La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

La Cour a souhaité, en 2018, dresser un bilan de l'extinction de la dette par emprunts structurés à risque détenue par les collectivités locales, dont le développement et les conséquences sur les finances locales ont été particulièrement graves. À la fin des années 2000, l'encours sensible de ces emprunts était estimé à une dizaine de milliards d'euros.

Une crise à l'ampleur aggravée depuis la fin des années 2000

À l'occasion de ses différents travaux sur le sujet, la Cour a mis en lumière la combinaison des responsabilités ayant entraîné la crise des emprunts à risque : celle des collectivités locales qui ont exercé leur pouvoir d'emprunter librement au nom du principe de libre administration, et de présidents d'exécutifs locaux qui ont pris des risques inconsidérés pour des avantages de court terme sans en informer correctement leur assemblée délibérante ; celles des banques, et en particulier de Dexia, qui ont conçu ces produits structurés et encouragé leur souscription, en particulier auprès des petites communes ; celle, enfin, de l'État qui n'a pas pris la mesure des risques encourus lors de l'apparition de ces nouveaux emprunts et n'a pas mis en place, en temps utile, les dispositifs juridiques et comptables qui auraient évité leur propagation.

C'est à partir de 2012 que l'État a pris une série de mesures financières avec un premier fonds d'aide de 50 M€. La situation a été modifiée par une décision du tribunal de grande instance de Nanterre de février 2013, favorable aux collectivités qui avaient introduit des contentieux envers les banques. Celle-ci entraînait un risque important pour les finances publiques, l'État ayant été contraint, au début de l'année 2013, de faire reprendre les encours de crédit détenus par Dexia par une nouvelle entité publique (SFIL/CAFFIL) dont il est l'actionnaire principal. Les pertes potentielles sur le bilan de la nouvelle banque étaient très élevées.

C'est alors que l'État a mis en place une réponse à deux volets qui a fait l'objet d'un pacte de responsabilité avec les collectivités en juillet 2013. Un premier volet curatif a prévu la mise en place d'un fonds pluriannuel de soutien aux collectivités locales, doté de 1,5 Md€. Ce montant a été porté à 3 Md€ sur 15 ans à la suite de la désindexation du franc suisse en janvier 2015, qui a provoqué une explosion des taux des contrats indexés sur la parité euro-franc suisse. Un second volet préventif a encadré strictement, pour l'avenir, par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, les conditions de souscription d'emprunts « à structure » par les collectivités.

La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

En contrepartie de son intervention financière, l'État a cherché à parer aux conséquences pour les finances publiques de contentieux favorables à ces collectivités en faisant voter en 2014 une disposition de validation législative des contrats antérieurs, de façon à éteindre les motifs de contentieux soulevés lors de l'instance de février 2013.

Des opérations conduites avec rigueur et méthode entre 2015 et 2017

Le fonds de soutien apportait un concours financier aux collectivités pour les aider à sortir des emprunts sensibles détenus, à condition qu'elles renoncent, le cas échéant, aux contentieux engagés. Concrètement, il permettait à ces dernières de financer une partie de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) due aux banques lorsque le contrat de prêts prenait fin, ou, dans le cadre du régime « dérogatoire », les conséquences de la dégradation des taux d'intérêt de contrats maintenus.

Le fonds a été géré entre 2015 et 2017 par un service à compétence nationale – le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque (SPDSER) – constitué d'une petite équipe opérationnelle. Ce service a contribué à définir les modalités techniques d'intervention du fonds de soutien, mais aussi à restaurer un climat de confiance entre des acteurs qui ne souhaitaient plus collaborer.

La doctrine d'aide mise en place a été transparente. Le SPDSER a fait le choix d'objectiver au maximum ses modalités d'intervention, en particulier l'attribution d'une aide supplémentaire à titre discrétionnaire (à hauteur de 5 %), ce qui a favorisé l'acceptation de cette politique publique par les collectivités intéressées. En outre, les taux d'aide moyens constatés par type de collectivités montrent que les collectivités les plus petites ont été favorisées.

Les collectivités ont accepté d'entrer dans le dispositif : sur un ensemble estimé de 850 entités concernées, 676 ont déposé une demande d'aide. Le taux de dépôt a donc été de 79,5 %.

Des risques désormais maîtrisés

Le fonds de soutien a accompagné, au 30 septembre 2017, la désensibilisation d'un encours de dette structurée de 4,7 Md€, auquel il faut ajouter près d'1 Md€ d'encours bénéficiant du régime dérogatoire. Au total, le fonds de soutien a permis le traitement de 70 % de l'encours éligible estimé (8 Md€). Près de 60 % de l'encours désensibilisé concerne les contrats au niveau de « toxicité » le plus élevé. Ainsi, l'objectif de traiter en priorité les emprunts les plus risqués a été atteint et les risques de contentieux sont désormais réduits.

Des situations ponctuelles demeurent toutefois préoccupantes. Le service en charge de la gestion du fonds de soutien estime qu'une douzaine de collectivités se trouve dans une position délicate. Il s'agit majoritairement de petites communes qui ont fait le choix dès le départ de ne pas demander l'aide du fonds de soutien.

La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques

Enfin, les nouveaux emprunts qui refinancent les anciens emprunts à risque continueront de peser durablement sur la dette et les capacités d'investissement des plus petites collectivités au cours des quinze prochaines années.

Un coût total élevé pour les finances publiques

À la clôture du fonds, les aides effectivement attribuées aux collectivités locales s'élèvent à environ 2,6 Md€. Le financement a été assuré par l'État à hauteur d'un tiers (60 M€ par an sur 15 ans, soit 900 M€) et par les banques

à hauteur des deux tiers (112 M€ par an, soit 1,7 Md€).

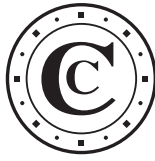
Ces aides auront contribué au paiement d'indemnités de remboursement anticipé d'un montant total de 4,7 Md€, dont 2,1 Md€, soit 45 %, restent à la charge des collectivités. À compter de 2013, seules les collectivités locales concernées ont été mises à contribution, aucun mécanisme d'appel à la solidarité des autres collectivités n'ayant été instauré.

Au total, la sortie des emprunts à risque a pesé sur les finances publiques de l'État et des collectivités locales pour 3 Md€ environ.

Chapitre II

Les politiques publiques

1. Amplifier la modernisation numérique de l'État
2. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante
3. La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter
4. Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux



1 Amplifier la modernisation numérique de l'État

La Cour a achevé en 2017 le contrôle de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). L'État s'est doté depuis 2011 de cette structure de gouvernance de son système d'information qui appuie les ministères et les oriente dans une direction commune.

Une organisation et une stratégie désormais placées sous l'autorité du premier ministre

Une stratégie visant à faire profiter le service public des opportunités offertes par les nouvelles technologies et à retrouver la maîtrise de son système d'information a été définie. Celle-ci repose sur une mutualisation des investissements de l'État, un découplage et un meilleur traitement des données et l'optimisation des ressources à travers le partage du code, l'ouverture des API¹ et la diffusion des méthodes et des innovations, dans une logique de « plateforme ».

C'est pour l'État un enjeu majeur car le service numérique constitue pour les usagers la traduction concrète de l'expression des choix de politiques publiques.

La révolution numérique représente une opportunité d'apporter un service public plus efficace, de réduire, de manière structurelle, les coûts, à travers une automatisation systématique des tâches répétitives et une suppression des procédures administratives devenues inutiles ou redondantes et, enfin, de recentrer les agents publics sur les tâches à forte valeur ajoutée.

La démarche, engagée à partir de 2011, doit être amplifiée

Il reste à lever les contraintes fortes qui pèsent sur les administrations et qui ralentissent cette transformation : sortir de choix technologiques anciens, revenir sur l'externalisation massive de cette fonction et la perte de compétences qui en est résultée, faire connaître le potentiel et les méthodes de la transformation digitale au-delà des sphères spécialisées. La révolution numérique ne se réduit pas à la numérisation des procédures existantes.

Si un important effort de rattrapage doit être réalisé, le rythme des révolutions technologiques, l'accélération de l'innovation doivent conduire à installer cet effort de manière continue.

¹ API (*application programming interface*) : ensemble des fonctions informatiques par lesquelles deux logiciels interagissent automatiquement sans intervention humaine.

Amplifier la modernisation numérique de l'État

La vitesse et la portée de cette transformation dépendront aussi de la capacité à consentir les investissements nécessaires et à les aligner, avec méthode, sur cette stratégie.

À cet égard, les investissements numériques communs gagneraient à faire l'objet d'une programmation budgétaire

identifiée : l'État ne saurait « changer de siècle » sans investir efficacement. Il ne pourra pas davantage le faire sans former, recruter et fidéliser les talents qui lui manquent.

Recommandations

La Cour formule les orientations suivantes :

1. accélérer le déploiement de la stratégie d'État plateforme, en relayant les actions de la DINSIC dans les autres services interministériels ;

2. former massivement et en continu l'ensemble des agents publics aux compétences nécessaires pour accomplir la révolution numérique (design, droit du numérique, méthodes agiles, sécurité informatique, protection des données personnelles, *lean start up*, etc.).

Elle émet les recommandations suivantes :

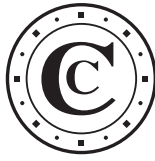
1. intégrer explicitement les opérateurs dans le dispositif de sécurisation des grands projets informatiques ;

2. créer un programme budgétaire supportant les dépenses numériques

et informatiques à vocation transversale, afin d'accélérer la rationalisation du système d'information de l'État, le déploiement des infrastructures de l'État plateforme et le développement des mutualisations ;

3. renforcer l'attractivité de l'État comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers autres que celui des seules rémunérations : promotion du logiciel libre ; automatisation des équipes ; adaptation des locaux ; propositions de parcours de carrière ; construction d'une image employeur, etc. ;

4. créer une filière de recrutement d'experts en numérique, informatique, cybersécurité pouvant être mise à profit par l'ensemble des administrations et bénéficiant de mesures de fidélisation et de développement des compétences et de gestion de carrières communes.



2 Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

La loi du 12 juillet 1983 a fait des activités de sécurité privée une profession réglementée, dont l'exercice est soumis à une autorisation administrative préalable. Les activités privées de sécurité recouvrent la surveillance, y compris armée, le gardiennage, le transport de fonds, la protection de personnes, les agences de recherches privées, ainsi que la protection des navires battant pavillon français pour le compte d'un armateur. Elles constituent un secteur dynamique représentant un enjeu de sécurité publique et les réflexions sur la sécurité intérieure intègrent la montée en puissance du rôle des agents privés de sécurité en complément de l'action de la police et de la gendarmerie nationales. La régulation des activités privées de sécurité a été confiée au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif, créé en 2012, auquel incombe la responsabilité de la moralisation et de la professionnalisation de ce secteur.

Les sociétés privées de sécurité, un secteur d'activité marqué par des fragilités structurelles et une qualité de service aléatoire

Le nombre des sociétés privées de sécurité s'établissait à 10 650 en 2016¹, employant

167 800 salariés et dégageant un chiffre d'affaires d'un peu plus de 6,6 Md€ hors taxes auquel les donneurs d'ordre publics contribuent à hauteur de 26 %. Marqué notamment par son atomisation (67 % des sociétés privées de sécurité n'ont aucun salarié en 2016), et sa faible rentabilité (environ 1 % de marge en moyenne), le secteur des activités privées de sécurité se caractérise par une main d'œuvre particulièrement volatile, très peu qualifiée, et mal rémunérée. Le niveau des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présente une grande hétérogénéité, posant la question de la fiabilité d'un secteur dont l'Euro 2016 de football, malgré une organisation réussie, a révélé les limites (défaillances de certaines sociétés, agents dépourvus d'autorisations professionnelles ou encore insuffisante qualité des palpations).

Les sociétés privées de sécurité : un acteur du dispositif de sécurité générale appelant une doctrine d'emploi et un pilotage rigoureux de l'État

Les effectifs des sociétés privées de sécurité représentent l'équivalent de plus de la moitié (55 %) de ceux des forces de sécurité publique (police et gendarmerie nationales, réservistes compris, polices municipales, militaires

¹ Données issues de l'enquête de branche annuelle réalisée par l'Institut d'informations et de conjonctures professionnelles (I+C) entre avril et juillet 2017. Ces données chiffrées n'incluent pas les sociétés intervenant exclusivement dans le transport de fonds et la protection rapprochée.

Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

de l'opération Sentinelle). La bonne coordination de l'ensemble de ces moyens est un enjeu pour l'efficacité de la politique de sécurité. Malgré un cadre juridique contraignant (pas d'intervention des agents privés de sécurité sur la voie publique, sauf exceptions), le champ d'intervention des sociétés privées de sécurité peut les amener à être associées, dans certaines circonstances, à l'exercice de missions de sécurité publique mais il convient que ce soit dans le cadre d'une vision ou une doctrine clarifiée.

D'une part, l'État a externalisé à des sociétés privées de sécurité des missions de surveillance et de garde statique de bâtiments publics (près de 590 ETP ont été redéployés au profit de la police et de la gendarmerie nationales entre 2007 et 2017), mais le mouvement d'externalisation ne s'est pas inscrit dans une stratégie coordonnée et une méthode rigoureuse.

D'autre part, les agents privés de sécurité peuvent être associés, sous la forme d'une « coproduction de sécurité », à un dispositif de sécurisation de sites ouverts au public lors d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou récréatifs. Or, le développement de ces complémentarités ainsi que celui d'une coopération opérationnelle appellent l'élaboration par l'État d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des forces de sécurité intérieure, et un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Une régulation des activités privées de sécurité partagée entre l'État et les professionnels

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, le CNAPS a principalement

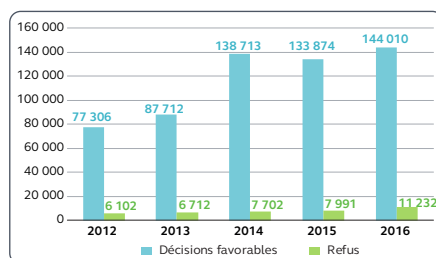
pour mission la délivrance des titres et agréments ainsi que la mise en œuvre de l'action disciplinaire. Les règles de gouvernance du CNAPS sont peu favorables à l'État dont la représentation au collège est minoritaire. Associant les représentants des sociétés privées de sécurité dans chacune des instances décisionnelles de l'établissement, le CNAPS s'apparente davantage à un ordre professionnel, alors que les missions qui lui sont dévolues revêtent un caractère régalien.

Une régulation lacunaire

L'association croissante des sociétés privées de sécurité au dispositif de sécurité générale implique des exigences en termes de moralité et de professionnalisme. Or, les résultats obtenus par le CNAPS dans l'accomplissement de sa mission de régulation de la profession apparaissent pour l'heure insuffisants pour garantir la moralisation et la professionnalisation du secteur.

La création du CNAPS n'a pas entraîné une sélection accrue à l'entrée de la profession (en 2016, 92,7 % des 155 000 demandeurs obtiennent un titre). Le contrôle de la

Évolution du nombre de décisions favorables et de refus entre 2012-2016



Source : Cour des comptes d'après les rapports d'activité du CNAPS

Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante

moralité des demandeurs, qui conduit souvent à délivrer des cartes et autorisations à des individus ayant des antécédents judiciaires relatifs à des faits parfois graves, apparaît inadapté pour répondre à l'enjeu de moralisation du secteur. Par ailleurs, les procédures de délivrance des titres et autorisations sont marquées par des risques avérés de fraudes, tant internes qu'externes, parmi lesquels l'absence de délivrance par le CNAPS de carte professionnelle sécurisée.

Malgré une activité particulièrement dynamique au plan quantitatif (autour de 1 800 contrôles par an), l'action

disciplinaire du CNAPS échoue également à assainir le secteur des activités privées de sécurité car les sanctions prononcées se révèlent insuffisamment effectives et dissuasives. En effet, les interdictions temporaires d'exercer sont peu respectées, tandis qu'avec un taux de recouvrement inférieur à 30 %, l'effet dissuasif des pénalités financières infligées est très limité. Par ailleurs, d'importants angles morts subsistent puisque les sanctions ne sont prononcées qu'à l'encontre des entreprises et non des agents privés de sécurité ou des donneurs d'ordre.

Recommandations

La Cour formule les orientations suivantes :

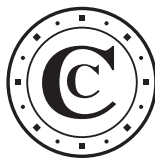
1. (ministère de l'intérieur) : concevoir en fonction des textes et de la jurisprudence une doctrine de l'emploi des agents privés de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité publique, applicables notamment à l'organisation d'événements sportifs, culturels ou récréatifs ;

2. (ministère de l'intérieur) : revoir la composition du collège du CNAPS afin de la rapprocher du dispositif de gouvernance commun à l'ensemble des établissements publics administratifs en garantissant aux représentants de l'État la majorité absolue des voix au sein du collège ;

3. (CNAPS) : élaborer une doctrine unifiée à soumettre à l'approbation du collège, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée ;

4. (CNAPS) : délivrer les autorisations d'exercer une activité privée de sécurité sous la forme d'une carte professionnelle sécurisée ;

5. (ministère de l'intérieur, CNAPS) : approfondir le champ et les modalités du contrôle en engageant des actions disciplinaires à l'encontre des agents privés de sécurité, en intensifiant la coopération institutionnelle, notamment avec les procureurs de la République, et en modifiant la réglementation afin d'attirer les donneurs d'ordre à une procédure disciplinaire.



3 La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter

En France, la vaccination a permis de réduire significativement l'incidence de nombreuses maladies infectieuses, conduisant à l'éradication de certaines maladies épidémiques telles que la diphtérie. Si le taux de couverture vaccinale pour les vaccinations obligatoires (diphtérie, tétanos, poliomyélite) est conforme à l'objectif de 95% défini par l'OMS, il demeure insuffisant pour certaines vaccinations jusqu'à présent recommandées comme le ROR (rougeole-oreillons-rubéole) ou le méningocoque C. Des disparités fortes persistent selon les vaccins, les populations ciblées et les territoires, avec un gradient nord-sud notable. Ces disparités peuvent être à l'origine de réémergences épidémiques lorsque le seuil nécessaire pour éliminer ou, à défaut, pour contrôler une maladie à prévention vaccinale n'est pas atteint. La vaccination constitue une des mesures de santé publique parmi les plus efficaces, au regard du coût des pathologies qu'elle prévient.

L'hésitation vaccinale

Malgré les succès majeurs et indiscutables de la vaccination, les oppositions vaccinales ont progressé ces dernières années, singulièrement en France, pays marqué par une succession de crises qui ont affaibli la crédibilité des autorités sanitaires. L'opposition vaccinale se nourrit à la fois d'une sous-estimation du risque infectieux, la perception de la balance risque/bénéfice s'inversant à

mesure que tend à s'effacer la mémoire des grandes épidémies, mais également d'une hésitation vaccinale grandissante, largement relayée par les réseaux sociaux. Cette hésitation, qui touche toutes les catégories socio-professionnelles et les professionnels de santé eux-mêmes, comme en témoigne la faiblesse de la vaccination contre la grippe saisonnière, est aujourd'hui une cause majeure de la fragilisation de la couverture vaccinale, mais aussi la conséquence d'un manque de réactivité des pouvoirs publics.

Des avancées récentes à conforter

Depuis la publication du précédent rapport de la Cour des comptes sur la politique vaccinale en 2012, de nombreux rapports et avis ont été remis, aboutissant à des conclusions concordantes sur les insuffisances et les défauts de la politique vaccinale, et ont proposé des pistes pour la rénover et la renforcer. La mobilisation tardive des pouvoirs publics, qui n'est cependant pas exempte d'avancées comme l'amélioration de la pharmacovigilance, n'a pas permis d'améliorer les taux de couverture pour les vaccins recommandés, faute notamment d'avoir levé l'ambiguïté de la distinction entre vaccinations obligatoires et vaccinations recommandées.

L'extension des obligations vaccinales de la petite enfance au 1^{er} janvier 2018, introduite par la loi de financement de la sécurité sociale, va dans le sens d'une

La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter

clarification, mais elle ne pourra à elle seule suffire à rétablir la confiance et à infléchir durablement le comportement des professionnels de santé et des citoyens. Elle doit impérativement être accompagnée d'un ensemble de mesures destinées à expliquer l'importance de la vaccination, à faciliter sa mise en œuvre et à mieux maîtriser les processus d'approvisionnement en vaccins. Elle impose notamment de généraliser le carnet de vaccination électronique, d'ouvrir plus largement aux professionnels de santé, autres

que les professions médicales (infirmiers, pharmaciens), la possibilité de réaliser des vaccinations et d'impliquer activement la médecine scolaire, à l'image des expériences étrangères. Enfin, le déploiement de nouveaux modes de communication apparaît incontournable, en cohérence avec la place majeure des nouveaux media sociaux, de manière à y porter une parole publique continue, réactive, et dont l'indépendance comme la légitimité scientifique ne puissent être mises en doute.

L'adhésion à la vaccination selon les régions



Source : Cour des comptes d'après Santé publique France, avril 2017

La politique vaccinale : un enjeu de santé publique, une confiance à conforter

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

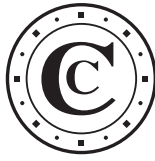
1. généraliser le carnet de vaccination électronique ;

2. ouvrir plus largement aux professionnels de santé autres que les professions médicales (infirmiers, pharmaciens) la possibilité de réaliser des vaccinations ;

3. revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé ;

4. impliquer activement la médecine scolaire dans la vaccination et, le cas échéant, permettre des vaccinations de rattrapage par des professionnels de santé extérieurs à l'école ;

5. ajouter aux missions de la Haute Autorité de santé le soin d'assurer la présence réactive sur les réseaux sociaux d'une information indépendante et scientifique sur la vaccination.



4 Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

Une modernisation utile des compteurs électriques

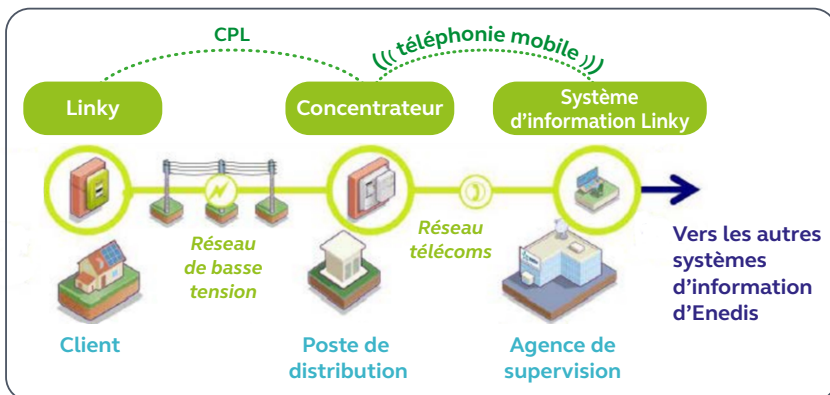
Le dispositif de comptage de l'électricité pour les particuliers et les professionnels alimentés en basse tension n'est plus adapté. Il nécessite en effet une « relève à pied » et ne permet pas de compter la consommation sur un nombre suffisant de plages horaires, ce qui limite les offres commerciales des fournisseurs et ainsi la concurrence.

Les pouvoirs publics ont donc pris la décision en 2014, après une expérimentation avec près de 300 000 consommateurs, de remplacer d'ici 2024 les 39 millions de compteurs électriques par de nouveaux compteurs.

Ces compteurs, capables d'émettre et de recevoir des informations, peuvent être relevés à distance et permettent un comptage de la consommation sur un nombre important de plages horaires distinctes.

Enedis (ex-ERDF, filiale à 100 % d'EDF) a la charge d'installer, pour sa zone de desserte qui couvre 95 % des consommateurs, les compteurs appelés « Linky ».

Les communications se font entre les compteurs et les concentrateurs par le réseau électrique (technologie des courants porteurs en ligne) et entre les concentrateurs et le système d'information central par les réseaux de téléphonie mobile.



Source : Enedis

Au 30 septembre 2017, 6,3 millions de compteurs Linky ont été installés.

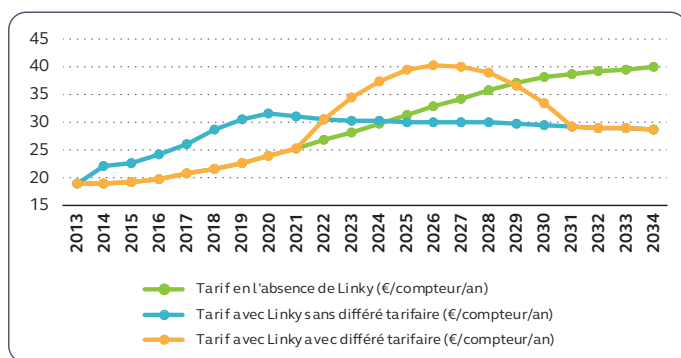
Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

Un dispositif coûteux pour le consommateur mais avantageux pour Enedis

Ce nouveau dispositif représente, au total pour Enedis et les autres distributeurs, un investissement de près de 5,7 Md€ courants, soit environ 130 € par compteur installé. Il est, *in fine*, payé par le consommateur puisque tout investissement en matière de réseau de distribution et de transport est pris en compte dans le calcul de la redevance d'acheminement comprise dans le montant de la facture d'électricité du consommateur.

Mais s'il respecte ses objectifs de délais et de performance, Enedis bénéficiera en plus de la prise en charge de l'investissement d'un bonus annuel de 2 % environ de la valeur des actifs. Par ailleurs, la facturation aux consommateurs du surcoût résultant de l'investissement Linky sera différée, en attendant que les économies rendues possibles par le nouveau système bénéficient à l'ensemble des acteurs. Ce préfinancement par Enedis du système jusqu'en 2021 lui est aussi très favorable car, ayant emprunté à un faible taux, il bénéficiera, au titre de l'avance qu'il a effectuée, d'une marge de l'ordre de 500 M€.

**Incidence du différé tarifaire sur le tarif moyen pour le comptage*
(€ par an et par compteur)**



Source : données Commission de régulation de l'énergie, calculs et présentation Cour des comptes

Note : *rémunération d'Enedis, amortissement et fonctionnement du système de comptage

Mettre le consommateur au centre du dispositif

Le déploiement du nouveau système fait l'objet de diverses oppositions avançant des risques sanitaires, en raison de l'émission d'ondes électromagnétiques, et des risques relatifs à la protection de

la vie privée, du fait de la centralisation des données individuelles détaillées de consommation. Pourtant, les organismes compétents, la CNIL et l'Anses, assurent que ces risques sont maîtrisés. La communication sur ces deux sujets a donc probablement été insuffisante.

Les compteurs communicants Linky : tirer pour les consommateurs tous les bénéfices d'un investissement coûteux

La vocation de ce dispositif est de profiter à l'ensemble des acteurs que sont principalement Enedis, les fournisseurs et les consommateurs. Si pour les premiers, les avantages sont immédiats en matière d'administration à distance, il n'en est pas de même pour les consommateurs.

En effet, les bénéfices que les consommateurs pourront tirer du nouveau dispositif seront notamment la conséquence de la meilleure maîtrise de leur demande d'énergie. Celle-ci est rendue possible par une connaissance plus détaillée de leur consommation électrique. Mais cette connaissance nécessite soit des équipements supplémentaires

pour afficher la consommation sur un écran plus accessible que le compteur électrique (afficheur déporté), soit la généralisation d'applications internet. La diffusion de ces moyens est cependant très insuffisante, notamment parce que les afficheurs déportés ne sont installés systématiquement que pour un nombre réduit d'utilisateurs (les consommateurs précaires).

Il convient donc de développer les actions de maîtrise de la demande d'énergie, et notamment de la demande de pointe, et de permettre le développement de la concurrence entre fournisseurs d'électricité pour que les usagers tirent tous les bénéfices des compteurs communicants

Recommandations

La Cour formule les recommandations et orientations suivantes :

1. (CRE) : faire évoluer le dispositif de différenciation tarifaire pour en réduire le coût pour le consommateur ;
2. (CRE) : faire évoluer la régulation incitative pour réduire la rémunération maximale dont pourrait bénéficier Enedis ;

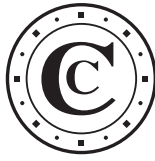
3. (État) : mettre en place un véritable pilotage du programme portant sur toutes ses composantes, et notamment la maîtrise de la demande d'énergie ;

4. (Enedis) : définir un plan d'actions pour valoriser toutes les potentialités du programme Linky.

Chapitre III

La gestion immobilière publique

1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables
2. Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer
3. L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier
4. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

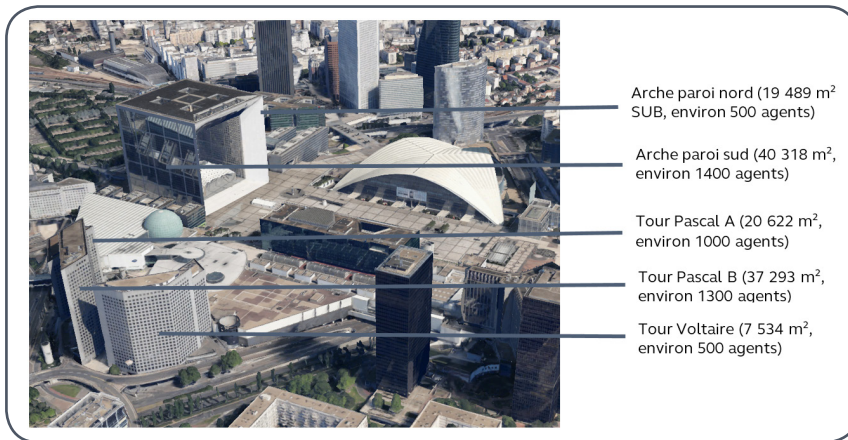


1 Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables

Les ministères chargés de l'environnement, de l'équipement et du logement se sont progressivement implantés dans le quartier de La Défense depuis le début des années 1990, notamment dans la Grande Arche. La création d'un grand ministère

chargé de l'écologie en 2007 a conduit à pérenniser son implantation dans ce quartier et à réduire à deux le nombre de bâtiments occupés, au lieu de cinq en 2009 (quatre pris à bail et un immeuble propriété de l'État : la Grande Arche).

Présentation des cinq bâtiments occupés en 2012 (surface et nombre d'agents)



Source : Cour des comptes - image Google Earth

Un recours à des montages juridiques complexes dans le cadre d'un projet de regroupement ambitieux

Le projet choisi en 2012 regroupe en effet les services du ministère dans deux immeubles : la Grande Arche et une tour située à proximité de

celle-ci (la tour Séquoia). Il s'est avéré toutefois plus coûteux (d'environ 4 %) et moins fonctionnel qu'un projet alternatif de regroupement dans un immeuble unique sans que le Conseil de l'immobilier de l'État, consulté sur la base d'un chiffrage erroné, et en l'absence d'expertise propre, ait été en mesure de le percevoir.

Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement

De plus, les montages juridiques retenus sont complexes. En effet, l'État a choisi d'une part de conserver ses propriétés dans l'Arche et de les rénover dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) dit « de valorisation », pour un coût de 356 M€ courants TTC ; d'autre part de louer avec option d'achat, puis d'acquérir la tour Séquoia rénovée, dans le cadre d'un crédit-bail immobilier représentant un coût total de 545 M€ courants TTC.

Des objectifs de rationalisation globalement atteints en dépit d'un regroupement inabouti

Les surfaces occupées ont été réduites d'environ 30 % (soit 18 000 m² environ), tandis que le coût immobilier global annuel devrait l'être, en année pleine, d'environ 13 %, passant de 80,2 M€ TTC à 69,7 M€ TTC charges comprises.

Toutefois, ce regroupement reste partiel, puisque le ministre et ses principaux collaborateurs demeurent dans Paris *intra muros* et la direction

générale de l'aviation civile à Issy-les-Moulineaux. La persistance de cette triple implantation est d'autant plus regrettable que le ministère dispose de bureaux d'ores et déjà disponibles à La Défense : en effet, à l'issue des opérations de déménagement, environ 10 % des postes de travail installés sont vacants par rapport à la jauge théorique maximale (4 313 agents présents en 2017 pour 4 770 postes de travail installés).

Un bilan budgétaire et financier contrasté

Si les dépenses d'investissement (710 M€ TTC) sont très proches des premières estimations présentées en 2008, le recours à des financements privés, induit par la situation des finances publiques, a conduit à des surcoûts que la Cour a estimés à environ 88 M€ pour la Tour Séquoia. Ce recours à des tiers financeurs a d'ailleurs été favorisé par l'absence de définition d'un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État.

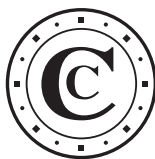
Recommandations

Ce retour d'expérience conduit la Cour à formuler trois recommandations principales :

1. (ministère chargé de l'écologie et ministère chargé des finances) : libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche, ou, à défaut, les proposer sur le marché locatif ;

2. (conseil de l'immobilier de l'État) : mettre en œuvre une contre-expertise des projets immobiliers ministériels significatifs non soumis au Commissariat général à l'investissement ;

3. (ministère chargé des finances). définir, pour les projets immobiliers de l'État, un taux d'actualisation et le mettre à jour régulièrement



2 Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

**Le partenariat public-privé :
un outil utilisé pour financer
un projet d'investissement lourd
et complexe, faute de moyens
budgétaires**

En 2007, il a été décidé de regrouper sur le site de Balard, situé au sud du quinzième

arrondissement de Paris, l'ensemble des états-majors et des organismes centraux du ministère des armées jusque-là localisés sur 12 implantations. Cette opération s'inscrivait dans une double dynamique de réorganisation du ministère et de révision générale des politiques publiques (RGPP).



Source : ministère de la défense

Après une instruction rapide, la procédure de contrat de partenariat public-privé a été retenue, faute de moyens budgétaires, comme la meilleure solution étant donné la complexité de ce projet. Cette complexité était d'abord technique, en raison des contraintes propres à l'immobilier du ministère des armées (sécurité des bâtiments, des réseaux, et de l'équipement informatique notamment). Elle était également fonctionnelle : un agenda serré a été

suivi pour permettre l'occupation partielle du site pendant les travaux. Enfin, la volonté de valoriser une partie de la parcelle du site pour diminuer le coût global a ajouté une difficulté financière à l'opération.

**Une opération bien conduite
qui ne respecte pas sa feuille
de route financière**

L'opération a été correctement préparée et conduite de telle manière que la définition des besoins,

Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

le dialogue compétitif, préalable au contrat, le choix du titulaire, la négociation financière ou encore le pilotage de la réalisation des ouvrages donnent, du point de vue de la puissance publique, matière à satisfaction. La signature du contrat de partenariat a eu lieu le 30 mai 2011 avec le groupement OPALE¹, suite à un appel d'offres pour lequel deux autres opérateurs avaient candidaté. L'État a externalisé, pour une période de trente ans, les missions de conception, de construction et de rénovation, de financement de l'investissement et d'exploitation du site pour un coût cumulé évalué à 4,3 Md€ (2010).

La conduite du projet n'est toutefois pas exempte de dysfonctionnements, tant au niveau de la phase amont que de celle de la réalisation des travaux. Le principe initial, reposant sur un autofinancement du projet par le ministère des armées, n'a pas été respecté et des crédits budgétaires supplémentaires ont dû être mobilisés. Les économies réalisées se sont en outre révélées inférieures à celles qui étaient prévues. Le coût global du regroupement, non évalué par le ministère, devrait approcher, si l'on intègre les coûts du contrat et ceux des dépenses connexes hors contrat, 5,8 Md€ selon l'estimation de la Cour.

Le site de Balard



Source : Cour des comptes

Une réussite opérationnelle mais un pilotage à renforcer

Au total, le regroupement de Balard, qui permet d'accueillir sur les parcelles est et ouest du site près de 10 000 civils et militaires, peut être considéré comme

une réussite opérationnelle, tant en raison de la fonctionnalité des locaux que des gains de temps et des synergies importants nés du rapprochement des différents états-majors, directions et services. Ce constat est confirmé par les premières enquêtes de satisfaction.

¹ Le groupement OPALE est principalement constitué des sociétés Bouygues Bâtiment Île-de-France, Thalès et Sodexo.

² Eiffage et Vinci.

Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

Pour l'avenir, le pilotage de la gestion doit être renforcé pour éviter les dérapages futurs des coûts et faire respecter par OPALE ses obligations.

Au quotidien, la gestion du contrat relève désormais de la sous-direction « Balard » au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale,

lui-même placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Le pilotage stratégique est, quant à lui, confié à un « Conseil supérieur de Balard ». L'absence d'une structure spécialisée, qui existait pendant la phase de réalisation, risque d'affaiblir dans la durée la position du ministère face au concessionnaire.

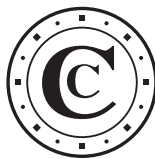
Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'État :

1. mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et en confier la

direction à une personnalité rendant compte directement au ministre ;

2. réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.



3 L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier

L'École nationale supérieure maritime (ENSM) a été créée le 1^{er} octobre 2010 par le regroupement des quatre écoles nationales de la marine marchande (ENMM) du Havre, de Marseille, de Nantes et de Saint-Malo. La Cour a dressé un premier bilan de cette réforme, qui visait notamment à rationaliser les moyens consacrés à la formation maritime et à améliorer la reconnaissance et l'attractivité de cette formation, grâce à la délivrance du titre d'ingénieur.

Une réforme mal conduite, un processus inachevé

La préparation et la mise en œuvre de la réforme ont été réalisées dans des conditions très critiquables. Les travaux préparatoires, conduits par une pluralité d'intervenants, ont été mal coordonnés et n'étaient pas achevés à l'entrée en vigueur du décret fixant les missions et l'organisation de l'école. Le maintien des quatre implantations des anciennes ENMM a, par ailleurs, fait l'objet d'une longue incertitude, qui a retardé la définition d'une stratégie pour l'école, dégradé son climat social et accentué la concurrence entre les collectivités territoriales concernées.

L'entrée en vigueur précipitée du décret, le manque d'accompagnement du personnel, parfois amené à exercer des missions nouvelles, des vacances de postes de direction et de fortes

tensions au sein de son conseil d'administration (CA) ont concouru à une profonde désorganisation des services de l'école. Si la situation s'est aujourd'hui assainie, les instances de gouvernance ne sont pas encore au complet (absence de conseil scientifique compétent en matière de recherche, notamment) et le fonctionnement du CA doit être amélioré en y instaurant un vice-président, en supprimant les compétences élargies de son président et en adaptant sa composition. Par ailleurs, après un déficit d'un million d'euros dès 2011 et une quasi-faillite en 2012, la situation financière de l'ENSM s'est améliorée mais demeure fragile, en raison notamment de l'évolution de la masse salariale.

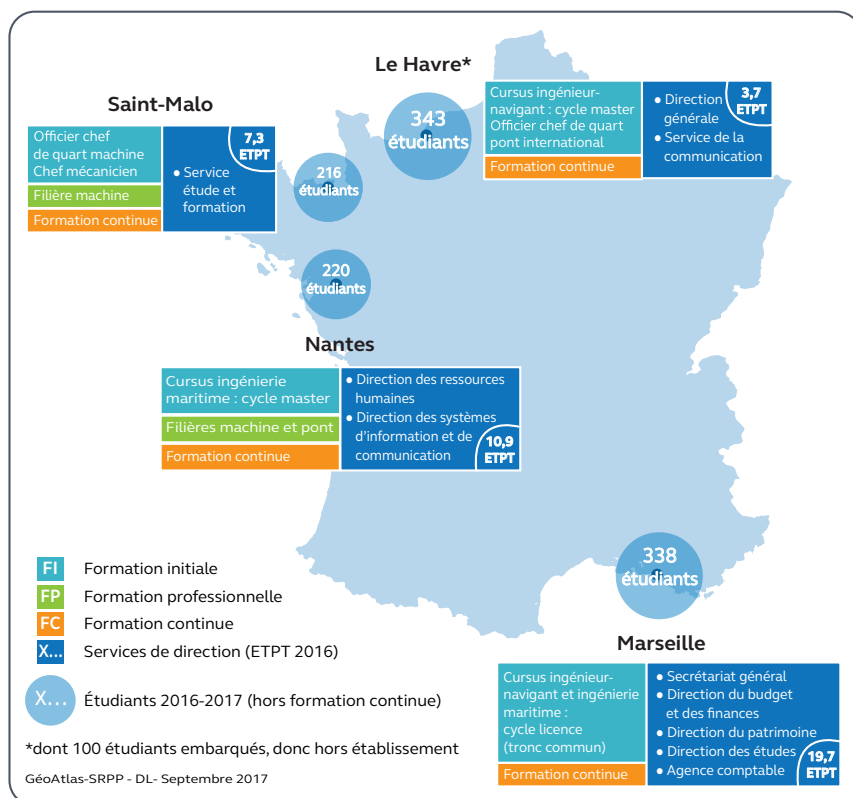
Prise en raison de considérations politiques et sans étude d'impact préalable, la décision de maintenir les quatre sites constitue une impasse pour l'école. Des services de direction sont implantés sur chaque site, ce qui est source d'inefficacité et de surcoût. En outre, la répartition géographique des formations n'a pas été réalisée en fonction de critères d'efficacité pédagogique ou de rationalisation des moyens mais visait à maintenir ou développer une activité suffisante sur chaque site. Enfin, la construction d'un nouveau bâtiment au Havre, livré en 2015 pour un coût de 27,8 M€ cofinancé par l'État et les collectivités locales, a aggravé la situation. Il n'a pas permis de résoudre le problème de

L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier

surcapacité et engendre des coûts de fonctionnement plus élevés que l'ancien bâtiment (surcoût de 200 000 €). La réduction du nombre des implantations de l'école, sur deux voire un site, est

aujourd'hui indispensable. Pour atténuer l'impact de la fermeture des autres sites, les formations de l'ENSM pourraient être hébergées dans des établissements d'enseignement locaux.

Répartition des formations et des services de direction



Source : Cour des comptes, d'après données ENSM

Une mutation en école d'ingénieurs à conforter

Alors que le projet de création de l'ENSM est né dans un contexte d'augmentation de la flotte française, sa mise en place est intervenue dans un contexte de crise des armements, et le nombre de places ouvertes chaque année au concours d'entrée,

principalement lié aux capacités d'embarquement des élèves par les armateurs pour des stages en cours de scolarité, a diminué depuis 2011. Le nombre d'inscrits au concours a également reculé. Si la désorganisation qui a suivi la création de l'école a certainement contribué à dissuader des candidats potentiels, ce déficit d'attractivité met en évidence

L'École nationale supérieure maritime : un avenir à clarifier

une notoriété insuffisante de l'école. D'autres facteurs, tels que la crise du secteur maritime, la dégradation de l'image de la marine marchande et les contraintes de la navigation, sont également en cause.

Malgré ses difficultés, l'école a mené une réforme pédagogique de grande ampleur, qui lui a permis d'obtenir l'accréditation à la délivrance du titre d'ingénieur dès 2011, au terme d'un travail considérable. L'intérêt du titre d'ingénieur ne paraît toutefois pas encore pleinement reconnu, tant par les élèves que par les armateurs, et l'impact sur l'employabilité des diplômés ne peut encore être connue avec précision, la première promotion d'ingénieurs-navigants ayant obtenu son diplôme en 2016.

L'ouverture internationale de l'école et la recherche, indispensables au positionnement de l'ENSM en tant qu'établissement d'enseignement supérieur et école d'ingénieur, ont pris du retard mais la Cour a relevé des progrès récents en la matière. Une diversification des formations a été également engagée en 2016 avec l'ouverture de deux nouveaux

cursus d'ingénierie maritime. Le bilan des partenariats conclus avec des établissements d'enseignement supérieur reste encore modeste.

Enfin, l'école connaît des problèmes persistants de recrutement des enseignants des matières maritimes, en raison de l'extinction de corps de fonctionnaires et de conditions de rémunération des contractuels peu attractives. L'ENSM ne s'est par ailleurs pas dotée d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ni d'un plan de formation.

La situation actuelle de l'ENSM doit être clarifiée. Des décisions fortes de son ministère de tutelle doivent être prises, au sujet des implantations et de sa gouvernance, et les difficultés de gestion des enseignants doivent être résolues sans délai. À terme, le maintien de l'ENSM est conditionné par l'achèvement de sa mutation en école d'ingénieurs, et par la preuve de la pertinence de cette évolution, au regard notamment de l'impact sur son attractivité et sur l'employabilité des diplômés.

Recommandations

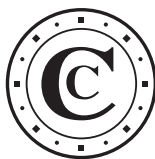
La Cour formule les recommandations suivantes, à la tutelle et à l'école :

1. réorganiser sur deux voire un site les implantations de l'école et renforcer les partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur ;

2. regrouper les services de direction sur un seul site dans les meilleurs délais ;

3. supprimer les compétences élargies du président du conseil d'administration ;

4. mettre en place la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et un véritable plan de formation.



4 Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

Annoncée par le Président de la République en novembre 2007, l'opération Campus avait pour objectif de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire, tout en accompagnant le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007.

La conduite heurtée d'une opération exceptionnelle

Initialement, cette opération devait être financée à hauteur de 5 Md€ par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le financement des opérations immobilières est assuré par les intérêts générés par cette dotation de 5 Md€ déposée sur un compte au Trésor, soit 201 M€ par an.

Dix sites principaux ont été choisis en 2008 et une fraction de la dotation de 5 Md€ a été allouée à chacun d'entre eux. Par la suite, onze nouveaux sites ont été retenus et ont bénéficié d'un financement complémentaire de 455 M€ de crédits budgétaires, alors qu'ils ne répondaient pas aux critères de sélection initiaux. Cette opération s'est ainsi banalisée dès la fin du processus de sélection.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a imposé aux candidats le recours au partenariat public-privé comme modalité de réalisation des opérations immobilières, présumant du respect des critères le permettant. Il estimait que ce choix accélérerait les opérations tout en intégrant le coût de l'entretien et de la maintenance. Par ailleurs, les loyers dus au titre des contrats de partenariat devaient être financés par les intérêts produits par la dotation de 5 Md€.

Cependant, le recours au partenariat public-privé s'est révélé inadapté pour plusieurs opérations immobilières et le cadre initial a finalement été remis en cause, certaines universités et collectivités territoriales étant par ailleurs hostiles à ce mode de réalisation. À partir de 2013, le ministère est revenu à la maîtrise d'ouvrage publique pour plusieurs opérations, option incompatible avec les modalités de financement choisies initialement. Il a fallu ouvrir aux universités la possibilité de recourir à l'emprunt pour résoudre cette difficulté.

Un bilan en demi-teinte

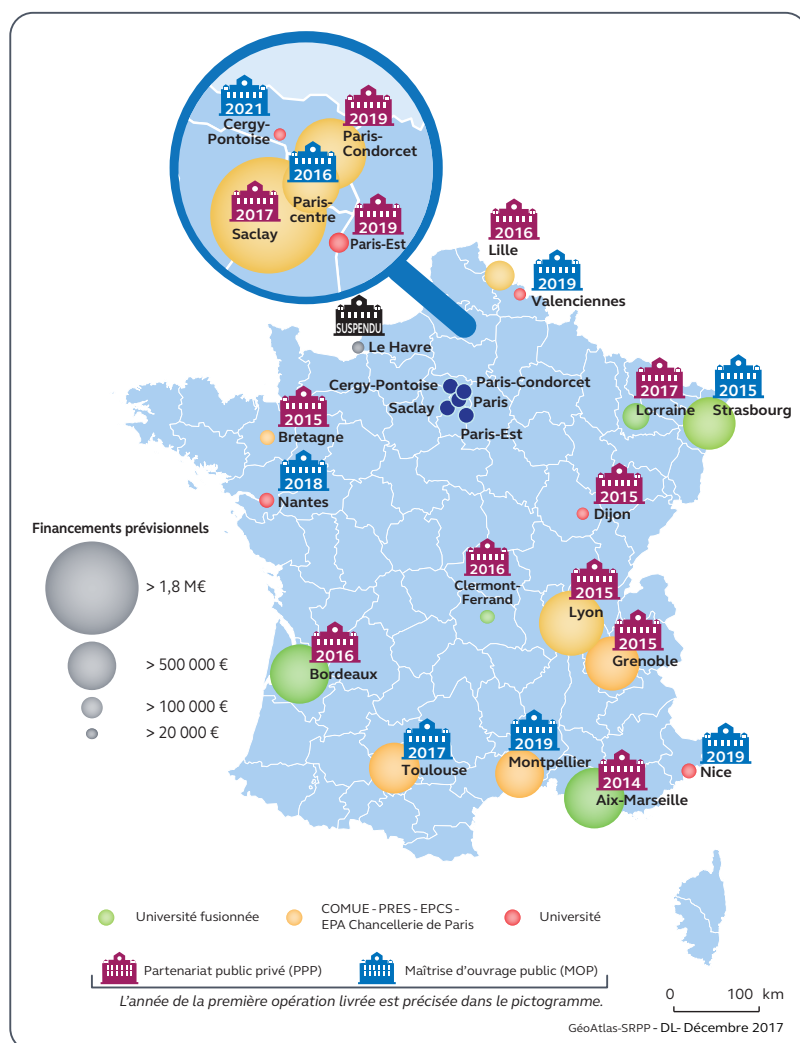
À terme, cette opération aura un impact positif sur environ 15 % des surfaces totales des universités concernées, dont 40,8 % étaient dans un état moyen ou dégradé.

Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

Dix ans après son annonce, l'opération est cependant loin d'être achevée, seul un quart des opérations ayant été livré en 2017. Le manque de préparation des universités au moment de son lancement, les réticences rencontrées lors de la préparation des contrats

de partenariat, ainsi qu'un retour en 2013 à la maîtrise d'ouvrage publique pour certaines opérations, ont entraîné d'importants retards. Alors que l'objectif initial fixait le terme de l'opération en 2017, les derniers chantiers ne devraient s'achever qu'en 2023.

État d'avancement de l'opération Campus selon les sites



Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI et de l'ANR

Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

L'objectif d'accompagnement du mouvement de réforme de l'enseignement supérieur poursuivi par le plan Campus a été largement perdu de vue. L'articulation entre ce plan et les expérimentations en matière de dévolution de la propriété juridique du patrimoine est ainsi restée limitée. L'opération Campus visait également à favoriser les sites engagés dans une dynamique de regroupement : cette dimension a rapidement disparu des objectifs ministériels, l'administration se concentrant sur la conduite des projets et la mise en place de procédures visant à assurer un bon emploi des crédits.

Désormais, l'État doit s'organiser pour répondre à l'enjeu de l'entretien

des bâtiments nouveaux ou rénovés, afin de ne pas perdre le bénéfice de cet investissement massif. Les compétences acquises en matière immobilière au niveau du ministère et dans les sites bénéficiaires doivent être capitalisées. Les missions de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) pourraient être étendues au-delà de ses limites régionales afin de fournir au ministère et aux universités l'expertise d'un opérateur compétent. Enfin, une stratégie patrimoniale universitaire doit être déclinée par site et inscrite dans le contrat pluriannuel conclu entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

- au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

1. articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus ;

2. étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent.

- aux établissements d'enseignement supérieur :

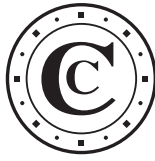
3. définir la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site et en faire l'objet d'un volet du contrat pluriannuel conclu avec l'État ;

4. faire valider par le conseil d'administration des établissements au moment de l'examen de leur budget la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance de leur parc immobilier.

Chapitre IV

Les territoires

1. L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux
2. Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète
3. Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie
4. L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle



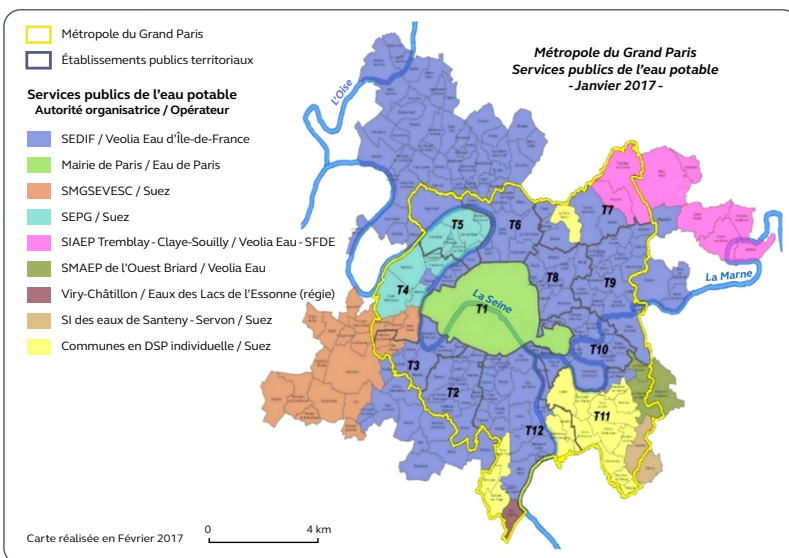
1 L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

Créée le 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris regroupe la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que sept communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise. Forte de sept millions d'habitants, elle constitue la zone urbaine la plus dense du territoire national. L'enjeu de son alimentation en eau potable est donc crucial.

Aujourd'hui, trois grands acteurs indépendants y sont en charge de

la distribution de l'eau potable, le syndicat des Eaux d'Île-de-France (Sedif), qui dessert 4,4 millions d'habitants de la banlieue parisienne, Eau de Paris qui approvisionne 3 millions d'utilisateurs et le syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers, qui alimente 600 000 habitants du département des Hauts-de-Seine. Ensemble, ils desservent 90 % de la population de la métropole du Grand Paris et proposent à leurs utilisateurs des prix différents pour un mètre cube d'eau potable consommé.

Organisation de l'alimentation en eau potable sur le territoire de la MGP en janvier 2017



Source : Sedif

L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

Caractéristiques comparées des trois acteurs en 2015

	Sedif	Paris	SEPG	Total
Nombre de communes	150	1	10	161
Nombre d'habitants (en millions)	4,4	2,2	0,6	7,2
Volume facturé par an	244 Mm ³	172 Mm ³	33 Mm ³	449 Mm ³
Ventes d'eau HT	354 M€	179 M€	52 M€	585 M€
Tarif HT du m ³ d'eau pour 120 m ³ en 2017	1,37 €	1,19 €	1,32 €	
Montant des travaux par m ³	0,51 €	0,36 €	0,26 €	
Taux moyen de renouvellement des réseaux sur cinq ans	0,70 %	0,50 %	0,76 %	

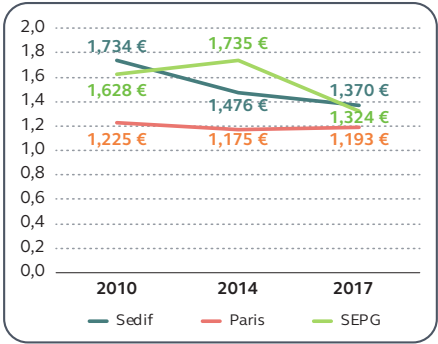
Source : CRC à partir des données Sedif, régie Eau de Paris, syndicat des eaux de la presqu'île de Gennevilliers

L'absence de stratégie d'ensemble

Si, sur la période récente, les écarts tarifaires observés entre la Ville de Paris et les deux grands syndicats qui desservent les départements de la petite couronne se sont réduits, ils persistent néanmoins, à hauteur de 15 %, principalement en raison de choix structurants faits au milieu du XIX^{ème} siècle.

Ainsi, notamment, la Ville de Paris, dont le réseau a été structuré sous le second Empire, dispose de ressources en eaux souterraines moins polluées et donc moins traitées. Du fait de son habitat parmi les plus denses d'Europe, son réseau de distribution est de loin le plus court et la quasi-totalité de ses canalisations sont visitables car placées en galeries, permettant à la Ville d'en assurer une maintenance moins onéreuse. Grâce à ces atouts, la Ville de Paris supporte des coûts de traitement de l'eau brute inférieurs, un taux de renouvellement du réseau moins important et donc un montant d'investissement par m³ de 42 % inférieur à celui du Sedif, ce qui lui permet de produire l'eau la moins chère du territoire.

Évolutions comparées des prix du m³ d'eau potable entre 2010 et 2017 (pour une consommation standard de 120 m³)



Source : CRC Île-de-France à partir des RPQS des organismes et des tarifs 2017

Bien que les trois acteurs disposent d'outils de production à la pointe de la technologie, de réseaux de canalisations offrant un taux de rendement bien supérieur aux exigences réglementaires, leur permettant de fournir à leurs usagers une eau potable et un service de qualité, ils fonctionnent de façon très cloisonnée, ce qui les conduit notamment à disposer collectivement d'une surcapacité de production, tout en achetant de l'eau potable à des opérateurs privés.

L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris : une nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux

De nouvelles exigences à prendre en compte

Par exception à la règle générale, aux termes de la récente réforme territoriale, la métropole du Grand Paris ne dispose pas des compétences eau et assainissement, transférées à chacun des 12 établissements publics territoriaux qui la compose, qui, hormis à Paris, ne bénéficient pas des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de l'eau.

Au surplus, cette organisation n'est pas adaptée pour faire face aux défis écologiques et économiques du XXI^{ème} siècle que sont l'accroissement continu de la pollution des ressources y compris souterraines, les conséquences du changement climatique dans le cadre d'une augmentation de la population métropolitaine, et la nécessaire rationalisation des investissements, alors qu'à Tokyo ou à New York, comme à Londres, une seule entité coordonne la gestion des infrastructures pour répondre aux besoins de 8 à 15 millions d'habitants, en prenant en compte de façon coordonnée la préservation des ressources.

Le Grand Paris, une opportunité pour redéfinir la gouvernance

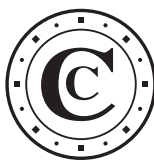
L'adoption d'une compétence métropolitaine de l'eau, pour le Grand Paris comme partout ailleurs sur le territoire national, créerait les conditions de la fourniture d'une eau de qualité au meilleur prix, unique, pour tous les usagers. Elle permettrait la gestion mutualisée des risques et d'éviter les dépenses d'achat d'eau en gros sur un territoire qui en produit déjà trop. Elle pourrait optimiser l'utilisation des installations de production métropolitaines, généraliser les meilleures pratiques de gestion des services publics d'eau potable, créer une émulation continue entre les différents modes de gestion présents dans un contexte de marché faiblement concurrentiel, en restaurant une équité de traitement des usagers sur le territoire, indépendante de choix plus que centaines ou d'alliances opportunes.

Recommandation

La Cour formule donc la recommandation suivante à l'État :

1. Confier à la métropole du Grand

Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune.

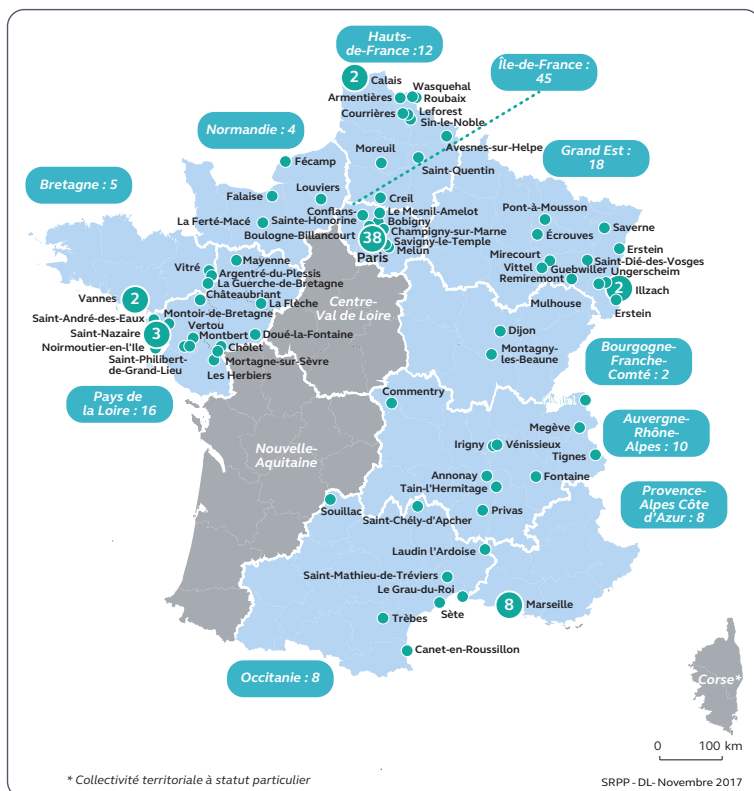


2 Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

Au 1^{er} avril 2017, la France disposait de 4 135 piscines publiques, comportant 6 412 bassins de pratique de la natation. 13 millions de personnes, soit un quart de la population âgée de plus de quinze ans, pratiquent la natation. La construction et la gestion des piscines sont principalement assurées par les communes et les intercommunalités, pour un coût élevé.

Dans le cadre d'une enquête associant la Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes, les juridictions financières ont examiné la gestion de près de 70 collectivités territoriales et groupements de communes détenant plus de 100 piscines et centres aquatiques.

Les équipements aquatiques contrôlés par les juridictions financières



Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

Un modèle de fonctionnement ancien, désormais inadapté

Si l'offre de piscines est supérieure à celle de certains pays voisins, la situation est variable sur le territoire ; ainsi la surface de bassins par habitant dans la métropole du Grand Paris est deux fois inférieure à celle du Grand Londres. Les équipements aquatiques sont moins nombreux dans les espaces périurbains et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le parc de piscines et de centres aquatiques est vétuste. La moitié des équipements a été construite avant 1977, notamment dans le cadre du plan national « 1 000 piscines ». Les attentes du public ont évolué : les usagers souhaitent désormais bénéficier d'équipements incluant non seulement la pratique de la natation, mais aussi des espaces de détente et de loisirs. Or, les collectivités gestionnaires ont rarement adapté leur modèle de fonctionnement à ces nouvelles attentes et parviennent difficilement à maîtriser la concurrence entre ces différents usages.

L'État n'est plus en mesure d'influer sur la répartition et sur la nature des équipements et il intervient principalement par le versement de subventions aux collectivités lors de la construction des équipements. Ces subventions, qui représentent une part résiduelle du financement, sont dispersées entre plusieurs acteurs et fonds (CDNS, DETR, FSIL, etc.). Dans ce contexte, la Cour recommande à l'État de simplifier, voire de supprimer, son intervention dans ce domaine.

Une exploitation structurellement déficitaire, assurée aux deux tiers par les communes

La gestion d'une piscine ou d'un centre aquatique entraîne systématiquement un déficit de fonctionnement, à hauteur de 640 000 € par an en moyenne pour les piscines examinées, soit plus du quart de l'excédent issu du fonctionnement courant des collectivités concernées. Cette situation résulte, d'une part, de dépenses élevées en matière de personnel et de fluides et, d'autre part, de la fixation d'une tarification modérée.

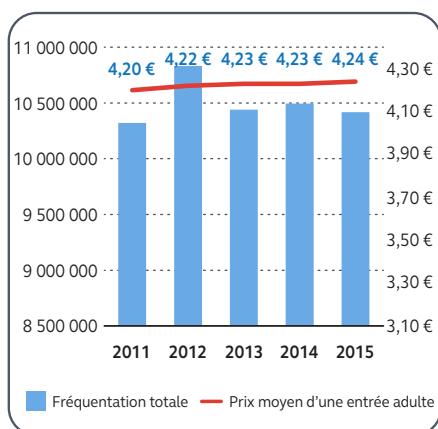
L'analyse de la provenance des usagers révèle presque systématiquement une dissociation entre le territoire de la ville propriétaire et le bassin de vie des utilisateurs. Par exemple, les deux tiers des usagers de la piscine de Canet-en-Roussillon (Pyrénées-Orientales) et 80 % des usagers de la piscine de Remiremont (Vosges) n'habitent pas sur le territoire de la commune. Pourtant, dans le cas d'une gestion communale, le déficit de l'équipement est pris en charge par le contribuable municipal. À Remiremont, le déficit de la piscine représente en moyenne 200 € par an par foyer contribuable de la taxe d'habitation.

Le transfert des piscines et des centres aquatiques publics aux intercommunalités est souvent pertinent. Il permet de rapprocher le bassin de vie des usagers du territoire de la personne publique propriétaire et, *in fine*, du contribuable qui finance le déficit de l'équipement. L'absence de transfert

Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

d'une piscine à l'intercommunalité peut parfois entraîner, à l'image de la piscine d'Avesnes-sur-Helpe (Nord), la fermeture de l'équipement. De plus, la gestion intercommunale des équipements aquatiques permet une mutualisation des moyens et une programmation à une échelle plus adaptée.

Évolution de la fréquentation (entrées) et des tarifs



Source : Cour des comptes, échantillon d'équipements répartis dans dix régions

Des modalités de gestion des équipements largement perfectibles

Pour près de 85 % d'entre eux en 2017, les piscines et centres aquatiques publics sont gérés en régie directe, c'est-à-dire avec les propres moyens de la collectivité propriétaire. Or, l'analyse des coûts de fonctionnement des piscines est insuffisante. Les communes et leurs groupements ne parviennent que rarement à identifier de manière

exhaustive les coûts et les produits de gestion de ces équipements. La présentation fonctionnelle de leurs documents budgétaires, fréquemment erronée, peut nuire à l'information des assemblées délibérantes. Ainsi, la ville de Paris incluait en 2015 des dépenses liées à l'exploitation d'autres équipements dans la rubrique « piscines » de son compte administratif.

Si la gestion des équipements aquatiques sous la forme de délégations de service public se développe, elle reste caractérisée par de nombreuses insuffisances dans le contrôle des délégataires. Généralement, le choix de ce mode de gestion n'a pas été précédé par l'analyse approfondie de ses atouts et contraintes. De même, le fonctionnement de certaines délégations s'approche d'un transfert de propriété des équipements aux entreprises chargées de leur exploitation. Plusieurs des contrats examinés sont déséquilibrés au détriment de la personne publique.

Le coût de construction d'un centre aquatique multifonctionnel représente environ 25 M€. Ces équipements complexes nécessitent des compétences techniques, juridiques et financières élevées, qui ne sont pas toujours détenues par les communes et les intercommunalités. La majorité des opérations de construction ou de rénovation examinées a été caractérisée par un coût réel des travaux sensiblement supérieur au coût prévisionnel. Par exemple, le coût de construction du centre nautique Plaine Oxygène (Seine-et-Marne) a été deux fois supérieur aux estimations initiales. Inauguré cinq ans après la date prévue, il a coûté plus de 50 M€.

Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète

Enfin, au-delà de la maîtrise des coûts, la gestion des piscines impose de définir une véritable stratégie tarifaire. Pourtant, les tarifs d'accès aux équipements sont rarement modifiés en fonction des contraintes d'exploitation.

Les piscines sont fréquemment mises gratuitement à disposition des écoles, des associations et des clubs sans mesurer la perte de recettes potentielle pour les collectivités propriétaires.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. simplifier ou supprimer le soutien de l'État au financement de la construction de piscines et de centres aquatiques.

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

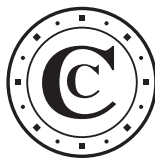
2. évaluer de façon systématique la pertinence d'un transfert des piscines et centres aquatiques communaux aux EPCI à fiscalité propre ;

3. présenter aux assemblées délibérantes, à l'appui des projets validant la

construction ou la rénovation d'une piscine ou d'un centre aquatique, la projection des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les années suivant la mise en service ;

4. développer le suivi analytique des dépenses d'exploitation des piscines afin de mesurer le coût du service rendu aux usagers ;

5. faire adopter par les assemblées délibérantes une stratégie globale précisant les missions et les objectifs assignés aux piscines publiques afin d'éviter la concurrence des usages entre les différentes catégories d'utilisateurs.



3 Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie

Les collectivités territoriales du Languedoc-Roussillon, parallèlement au secteur privé, ont entrepris des actions, examinées par la chambre régionale des comptes Occitanie au cours de la période 2010-2016, visant à promouvoir et développer le tourisme. Celui-ci constitue en effet un secteur-clé de l'économie, contribuant en 2015 à 12,7 % du PIB de la région, comme en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et assurant des recettes fiscales aux collectivités de l'ordre de 565 M€ en 2014.

Une économie touristique fragile à conforter

L'ambition initiale de tirer le meilleur parti des atouts spécifiques de la région, dynamisés par l'aménagement du littoral pendant les années 60 et 70, n'a toutefois pas produit les effets escomptés. Si la progression du nombre des nuitées sur la période s'affiche supérieure à la moyenne nationale, il n'en est pas de même pour le taux moyen d'occupation de l'hébergement marchand, révélant un déficit d'attractivité.

Le tourisme en Languedoc-Roussillon est principalement le fait d'une clientèle française de classe moyenne privilégiant l'hébergement de plein air ou les résidences secondaires. Il n'a pas réussi son élargissement à d'autres types de clientèle, en dépit d'une certaine montée en gamme des hébergements marchands grâce à la labellisation. Nonobstant la variété des atouts de la région, le tourisme demeure très

saisonnier et concentré sur le littoral. L'insuffisante mise en valeur des sites culturels n'a permis ni d'y augmenter la proportion des séjours ni d'en allonger la durée.

Les résultats mitigés de l'action des collectivités territoriales

L'organisation déficiente de l'action publique locale est davantage en cause dans ces résultats décevants que les moyens financiers consentis, par les communes pour une part prépondérante.

Il revenait au conseil régional d'assurer la planification et la coordination des actions dans le domaine touristique, en même temps que le soutien à la filière. De fait, cette collectivité n'a pas pleinement endossé ce rôle.

L'accompagnement financier des entreprises s'est avéré limité en même temps que dispersé, et le tissu économique de l'hôtellerie-restauration demeure fragile. La région n'a pas su remédier au défaut de qualification d'une main-d'œuvre essentiellement saisonnière, principale faiblesse du secteur touristique. Tardive et incomplète, la stratégie en matière de formation n'a pas porté ses fruits, sans qu'un bilan en soit tiré.

Dépourvu d'objectifs précis, privé d'évaluation de sa mise en œuvre, le schéma régional touristique 2010-2015 a en outre pâti du transfert de compétences majeures du comité régional, organe prévu par la loi, à une

Le tourisme en Languedoc-Roussillon : un défi pour la nouvelle région Occitanie

société d'économie mixte, la SEM Sud de France Développement, ainsi qu'aux services régionaux eux-mêmes. La promotion touristique, apanage de la SEM et de ses filiales à l'étranger, s'est de fait restreinte à l'attribution de la marque « Sud de France » aux produits régionaux, notamment issus des filières agroalimentaires traditionnelles.

Faute de coordination par la région, la dispersion des acteurs publics en matière de tourisme, marquée notamment par la coexistence de structures départementales et de plus de 130 offices de tourisme communaux, a engendré des situations de redondance, voire de concurrence, peu propices à l'efficacité de la politique touristique régionale.

De nouvelles perspectives

Forte des atouts conjugués des deux territoires, l'Occitanie peut s'appuyer sur un nouveau schéma stratégique

adopté mi-2017 en faveur du tourisme, ciblant l'attractivité de l'offre. La récente fusion du Languedoc-Roussillon avec Midi-Pyrénées fait désormais de l'Occitanie la première région thermique française.

Il revient à la nouvelle région de définir objectifs et indicateurs, bases d'une évaluation future, à conduire entre autres dans un cadre contractuel avec les acteurs de l'emploi, de rationaliser le réseau des offices de tourisme et de faire évoluer les aides financières aux entreprises. La répartition précise des conditions d'intervention de chacun des acteurs, éventuellement dans un cadre légal reconsidéré s'agissant des dérogations aux transferts des compétences touristiques aux intercommunalités, constitue une condition nécessaire, sinon suffisante, à l'efficacité et à l'efficience de la nouvelle politique touristique régionale.

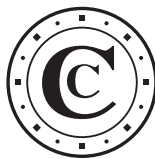
Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention du conseil régional Occitanie :

1. préciser les objectifs définis dans le schéma régional du tourisme adopté en juin 2017, puis en évaluer les résultats ;
2. formaliser avec tous les acteurs de l'emploi un contrat d'objectifs et de moyens déclinant de manière opérationnelle le schéma régional de formation dédié au tourisme ;
3. gérer directement l'ensemble des aides accordées aux entreprises touristiques.

De plus, la Cour relève que pour les régions touristiques, les dérogations ouvrant aux stations touristiques la possibilité de conserver un office et la compétence au niveau communal sont de nature à contrarier le développement de l'intercommunalité. Elle invite l'État à reconsidérer cette disposition. La recommandation ci-après est formulée à son intention :

4. procéder à une évaluation du dispositif de dérogation permettant aux stations touristiques de conserver la compétence touristique et un office de tourisme communal, dès lors que l'ensemble des dossiers auront été instruits.



4 L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

Situé dans le Saumurois, le centre hospitalier (CH) de Longué-Jumelles accueille essentiellement des personnes âgées. Lié par une direction commune à l'hôpital de Saumur et à l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Montreuil-Bellay, il emploie environ 150 agents pour 140 lits. Afin d'assurer sa viabilité à terme, aujourd'hui menacée, la Cour formule deux recommandations.

Un hôpital en grande difficulté depuis plus d'une décennie

Dès 2008, la dégradation financière du CH avait été soulignée par la chambre régionale des comptes (CRC Pays de la Loire). Si, en 2011, la situation financière semblait redevenue favorable, les aides récurrentes de l'agence régionale de santé (ARS), d'un montant de plus de 4,77 M€ entre 2011 et 2016, masquaient l'impossibilité d'atteindre l'équilibre de l'exploitation. La marge brute 2015, c'est-à-dire la différence entre les produits de gestion et les charges, s'élevait hors aides à - 6 % du chiffre d'affaires (8 M€), et est restée négative en 2016 pour un déficit comptable consolidé de 1 M€.

Tous les exercices ont été entachés d'erreurs empêchant de fiabiliser les comptes de l'établissement. Pour éviter le défaut de paiement, plus de 21 M€ de charges cumulées ont été

mandatées en retard entre 2011 et 2015. Cette multiplicité d'incohérences ne permet pas d'assurer que les financeurs (ARS et département) ont payé ce qu'ils auraient dû. L'hôpital a connu de lourdes carences de gestion, notamment en matière de ressources humaines, pour lesquelles il n'a même jamais disposé de données robustes.

Le projet de reconstruction était nécessaire en 2011 au vu d'un bâti vétuste compromettant la sécurité des résidents. À une configuration intérieure inadaptée aux besoins s'ajoutait une prise en charge affectée de dysfonctionnements majeurs en l'absence de stratégie cohérente de la direction commune. L'information médicale était faussée car le CH a allongé la durée des séjours pour maintenir fictivement l'activité du service de soins de suite et de réadaptation (SSR).

Une reconstruction pour maintenir à tout prix un hôpital à Longué-Jumelles

Au vu des procédures internes de l'hôpital, la direction commune n'a jamais joué son rôle. Les mutualisations qu'elle devait favoriser ne sont pas intervenues et les postes au recrutement difficile qu'elle aurait dû permettre de doter ne sont pas pourvus.

L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

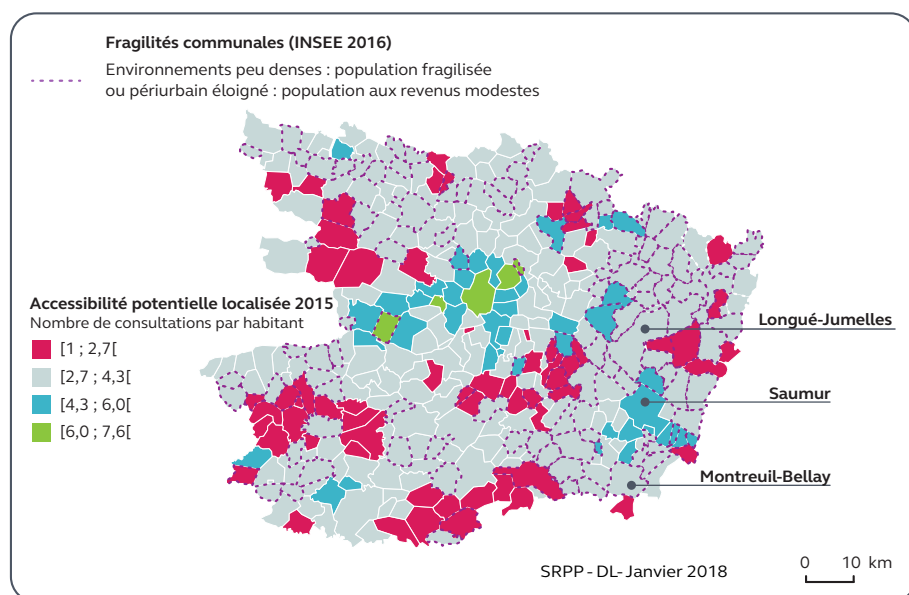
L'enveloppe globale initiale de la reconstruction (20 M€) supposait un financement extérieur majoritaire. Or, les démarches pour l'obtention de prêts ont été inadaptées. En 2015, sans contrat d'emprunt plus d'un an après la signature des marchés, l'assèchement de la trésorerie a obligé le CH à suspendre les travaux. Seule l'intervention de l'ARS et les garanties apportées par le département de Maine-et-Loire et la commune de Longué-Jumelles ont permis de débloquer la situation.

De plus, l'hôpital a été incapable de respecter le calendrier budgétaire, ce qui a contraint l'ARS à une approbation des documents concernés au-delà des délais réglementaires, dans le seul but

de permettre au CH de faire face à ses dépenses obligatoires.

Enfin, la direction du CH a mené une stratégie du fait accompli en n'attendant pas l'approbation de l'ARS pour publier les appels d'offres des travaux en juin 2013, alors que les refus de financer par les banques étaient connus. Les autorités de tarification étaient en effet démunies pour bloquer le projet déjà lancé. Le double circuit de financement en soins de longue durée et en EHPAD a fragilisé leur contrôle. De plus, le contrôle de légalité par l'ARS n'existe plus depuis 2009, ce qui la prive d'un outil efficace de contrôle. Même la procédure d'avis budgétaire qui lui permet dans certains cas de saisir la CRC ne pouvait s'appliquer en l'espèce.

L'accessibilité potentielle en médecins généralistes en 2015 pour les communes fragilisées du Maine-et-Loire



Source : Cour des comptes d'après les données DREES et Insee

L'hôpital de Longué-Jumelles : un établissement en survie artificielle

Une impasse financière et une autonomie menacée

Malgré les aides de l'ARS, la situation de la trésorerie est critique et le déséquilibre économique est devenu structurellement irréversible. Les ratios d'endettement ont atteint un niveau insoutenable, avec une durée de désendettement de 117 ans en 2016. En dépit des garanties bancaires du département et de la commune de Longué-Jumelles, c'est bien l'ARS qui doit supporter les besoins de financement de l'hôpital. La facture finale de la reconstruction dépassera 26 M€, ce qui impactera nécessairement les prix de journée, lesquels seront plus élevés que les plafonds prévus pour cet établissement.

En outre, les nouveaux locaux ne répondent pas de manière adéquate aux besoins et ne garantissent pas une meilleure prise en charge.

En effet, leur coût d'entretien n'a pas été correctement anticipé, pas plus que l'impact de la nouvelle architecture sur les organisations de travail. Enfin, une réelle stratégie relative à la qualité et à la sécurité des soins reste à construire à l'échelle de la direction commune.

Le CH de Longué-Jumelles ne peut donc envisager seul un avenir pérenne d'autant que l'illisibilité de l'offre gériatrique dans le Saumurois aggrave les fragilités sur ce territoire. Pour éviter la fermeture pure et simple du site qu'impliquerait de fait une diminution significative des aides de l'ARS, il est nécessaire de repositionner le CH par rapport à son offre sanitaire et médico-sociale, quitte à n'y conserver qu'un EHPAD. Sans attendre cette redéfinition, une fusion doit être réalisée avec l'hôpital de Saumur, porteur de la direction commune.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (ministère de la santé) : procéder à la fusion du centre hospitalier (CH) avec celui de Saumur de manière à faciliter un repositionnement cohérent de l'offre de soins en gériatrie à

l'échelle du groupement hospitalier de territoire - GHT ;

2. (ministère de la santé) : clarifier les dispositions encadrant l'investissement hospitalier en secteurs USLD et EHPAD pour garantir une validation concertée par les autorités de tarification.