Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2020

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 concernés figurent à la suite de chacun des chapitres.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Sommaire

Première partie - Finances, politiques et gestion publiques

La situation des finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2020). 23

Les politiques publiques

1. Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre 31
2. L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients 34
3. Le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre 39
4. Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite. 42

L'action publique dans les territoires

1. La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager 49
2. Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles 51
3. Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées 56
4. Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire 58

La gestion publique

1. Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre 63
2. Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer. 69
3. L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser. 73
4. La retraite complémentaire Agirc Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre 77

Deuxième partie - Le numérique au service de la transformation de l'action publique

L'apport du numérique en matière de service rendu aux usagers

1. Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titre par les préfectures 89
2. La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer. 92
3. Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique. 94

Les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics

1. Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants 99
2. La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser 103
3. Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter 108

Les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique

1. Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers 113
2. Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse . . .117
3. Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire 120

Troisième partie - Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des juridictions financières

Le suivi des recommandations de la Cour des comptes 126
Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes 129

Introduction générale

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

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

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

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

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

Des travaux concernant l'ensemble des acteurs publics

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

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

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

Introduction générale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des analyses approfondies sur la fraude et les fonds européens

Parallèlement à ces analyses « classiques », l'accent a été mis en 2019 **sur l'optimisation des recettes**, à travers un rapport demandé par le Gouvernement sur la **fraude** aux prélèvements obligatoires[1], mais aussi plusieurs publications

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

consacrées à la fiscalité, notamment sur les « **niches sociales** » (chapitre du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale)[2], les dépenses fiscales en matière de logement (rapport au Parlement)[3] et les taxes à faible rendement (référé)[4].

Par ailleurs, en cette année d'élections européennes, plusieurs rapports ont été consacrés aux **fonds européens**, dont la mauvaise gestion peut conduire à ne pas se voir rembourser par l'Union européenne des crédits mal alloués. Il s'est notamment agi d'un rapport au Parlement sur le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement[5] et de deux référés sur les aides directes du Fonds européen agricole de garantie[6] et sur la gestion des crédits du Fonds social européen[7].

Une priorité à la performance des dépenses publiques

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

C'est l'objectif notamment des publications consacrées, en 2019, à l'aide à la pierre[8], à l'allocation aux adultes handicapés[9], au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours[10], etc. C'est aussi celui de plusieurs chapitres du présent rapport annuel, notamment sur les aides personnelles au logement ou les services communaux de la restauration collective.

---

[2] Cour des comptes, « Les « niches sociales » : des dispositifs dynamiques et insuffisamment encadrés, une rationalisation à engager », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[3] Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[4] Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé, février 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[5] Cour des comptes, *Le transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[6] Cour des comptes, *Les aides directes du Fonds européen agricole de garantie (Feaga)*, référé, janvier 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[7] Cour des comptes, *La gestion des crédits du Fonds social européen*, référé, septembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[8] Cour des comptes, *Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés,* référé, août 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[9] Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[10] Cour des comptes, *Les personnels des SDIS et de la sécurité civile*, rapport public thématique, La Documentation française, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Introduction générale

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

Des travaux des juridictions financières au cœur de l'actualité

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

Une attention forte portée aux préoccupations quotidiennes des Français

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

Le **logement** a ainsi fait l'objet de plusieurs publications consacrées notamment aux aides à la pierre, aux dépenses fiscales, à la mise en œuvre de cette politique sur le terrain par les services déconcentrés de l'État ainsi qu'au logement social, à travers la caisse de garantie du logement locatif social et l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)[11]. Ce sujet est à nouveau traité dans deux chapitres de ce rapport annuel consacrés aux aides personnelles au logement et à la numérisation de la demande de logement social.

La **santé** a également donné lieu à plusieurs publications, notamment à l'analyse des moyens et des méthodes de traitement ou de lutte contre certaines maladies. C'est ainsi qu'en 2019 ont été publiés des rapports sur le VIH (virus de l'immunodéficience humaine)[12] et sur l'obésité[13] ou des chapitres du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) sur l'assistance médicale à la procréation ou les greffes[14], sujet prolongé dans le présent rapport par un chapitre sur l'insuffisance rénale chronique.

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

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

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

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

L'**école** a aussi fait l'objet de publications qui ont eu un fort écho médiatique, qu'il s'agisse de l'utilisation du numérique dans les classes[15] ou de l'activité sportive qui y est organisée[16]. Le chapitre du rapport annuel sur les services communaux de restauration collective concerne aussi très largement l'école. Le rapport annuel traite également le sujet de l'éducation nationale sous un angle plus technique, avec un chapitre consacré aux difficultés rencontrées dans le développement d'un système informatique de gestion des ressources humaines.

L'**accès aux services publics dans les territoires ruraux** a donné lieu à un travail conjoint, très approfondi, de la Cour et des chambres régionales, en réponse à une demande du Parlement, qui a cherché à faire un constat objectif de la situation et à proposer des pistes d'amélioration[17]. Il a été complété par le chapitre du RALFSS sur « les relations de service des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère du numérique »[18]. Les chapitres du présent rapport sur l'évolution du service postal et sur la dématérialisation de la délivrance des passeports et autres titres enrichissent cette analyse.

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

Des sujets au centre des grandes réformes et des débats publics

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

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

---

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

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

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

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

Introduction générale

Ainsi, l'**ouverture à la concurrence du secteur des transports en commun**, notamment du rail, a fait l'objet d'un rapport conjoint de la Cour et des chambres régionales sur les transports express régionaux (TER)[19], ainsi que d'une enquête sur la gestion des ressources humaines de la SNCF[20]. Dans le présent rapport annuel, c'est le transport aérien qui est traité, avec un chapitre sur les aéroports bretons.

Les **retraites** ont également fait l'objet de travaux, pour certains publiés au cours de l'année 2019, comme sur les régimes spéciaux de retraites de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières[21]. Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) a aussi proposé des chapitres sur ce thème, comme « partir plus tôt à la retraite[22]» . Dans le rapport annuel ci-après, c'est le cas des retraites complémentaires qui est examiné, dans le chapitre consacré à l'Agirc-Arrco.

Dans un tout autre domaine, la Cour a publié à la fin de l'année 2019 un rapport sur la **préfecture de police de Paris** à l'heure où des réformes la concernant sont annoncées dans un proche avenir[23].

Enfin, elle a publié un rapport sur l'**aval du cycle du combustible** nucléaire qui a donc pu être mis à disposition des citoyens dans le cadre du débat public qui a eu lieu en 2019, avant l'adoption du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs pour 2019-2021[24].

Un rapport public annuel qui évolue sensiblement

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

[19] Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[20] Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines de la SNCF*, observations définitives, novembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[21] Cour des comptes, *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières,* communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[22] Cour des comptes, « Partir plus tôt à la retraite : des dispositifs nombreux et inégalement justifiés, une redéfinition nécessaire », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, octobre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[23] Cour des comptes, *La préfecture de police de Paris*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.
[24] Cour des comptes, *L'aval du cycle du combustible nucléaire*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Des évolutions pour mieux répondre aux préoccupations des Français

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

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

- un besoin d'information et de pédagogie sur les politiques publiques et les institutions qui les mettent en œuvre ;

- une grande sensibilité des citoyens à la qualité des services publics et à son évolution ;

- des différences territoriales qui rendent complexe l'appréciation de l'efficacité des politiques publiques ;

- l'intérêt des citoyens pour une plus grande responsabilité des élus et des décideurs publics.

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

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

Les principales évolutions du rapport public annuel

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

Introduction générale

Un rapport annuel plus concis et plus facile d'accès

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

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

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

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

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

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

Une meilleure prise en compte des différences territoriales

Les évolutions économiques, sociales et environnementales ainsi que la décentralisation accroissent la diversité et les différences territoriales dont les politiques publiques ne tiennent pas toujours suffisamment compte. Les juridictions financières doivent y être encore plus attentives dans leurs travaux, notamment en veillant à ne pas se limiter aux valeurs moyennes des résultats

des politiques nationales et en portant une attention toujours plus **grande aux actions menées sur les territoires**. C'est notamment l'intérêt des chapitres consacrés aux travaux des chambres régionales et territoriales des comptes et de leurs formations communes avec la Cour.

Toutefois, la proximité des **élections municipales** et le respect de la période de réserve[25] qui y est associée ont limité les possibilités de restitution des travaux des chambres régionales et territoriales, notamment pour la seconde partie du rapport consacrée au thème transversal « le numérique au service de la transformation de l'action publique ». En effet, cette année, pour les communes et les établissements publics intercommunaux, il n'était possible de publier dans le rapport annuel que des observations ayant fait l'objet d'un rapport définitif transmis avant le 30 novembre 2019.

Un suivi plus systématique de la mise en œuvre des recommandations

Depuis de nombreuses années déjà, le rapport public présente l'évolution de l'**indicateur de suivi des recommandations**. Celui-ci montre qu'**environ 75 % des recommandations** des juridictions financières sont t**otalement ou partiellement suivies d'effet** au bout de trois ans (un an dans le cas des recommandations des chambres régionales et territoriales).

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

Pour aller dans le même sens, **la structure du rapport annuel** a été modifiée, afin de ne plus distinguer, entre les chapitres présentant les résultats des contrôles et enquêtes ayant eu explicitement pour objet d'assurer le suivi de travaux précédents (ancien « tome II ») et les autres chapitres contenant des observations sans référence aux travaux antérieurs (ancien « tome I »). D'une part, en effet, il est rare que les sujets traités soient entièrement nouveaux ; d'autre part, il est utile d'analyser dans quelle mesure les recommandations précédentes des juridictions ont été prises en compte, compte tenu de l'évolution du contexte de l'action publique. Environ les **trois quarts des chapitres** de ce rapport annuel

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

reposent donc sur une approche **globale, rappelant les travaux antérieurs et les suites** qui ont pu leur être données, accompagnés des nouvelles observations et recommandations.

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

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

Première partie

Finances, politiques et gestion publiques

Introduction

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

Des sujets diversifiés

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

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

L'approche des juridictions financières

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

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

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

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

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

Mettre au cœur de l'analyse le service rendu à l'usager

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

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

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

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

Elles proposent ainsi des pistes pour améliorer le service rendu à l'usager. Par exemple, dans le cas des aides personnelles au logement, il conviendrait de simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires afin d'améliorer la prévisibilité des aides. De même, dans le cas

du service postal, la Cour recommande de développer l'interactivité avec les usagers pour faciliter la remise des objets suivis (préférences de livraison des recommandés, information des destinataires sur leur distribution prochaine, etc.).

Prendre en compte la dimension territoriale des politiques

La dimension territoriale constitue de plus en plus souvent un élément essentiel des politiques publiques. Déterminer le niveau de services optimal dans chaque territoire ne relève pas de la responsabilité des juridictions financières ; c'est un choix politique. Toutefois les juridictions financières – en particulier les chambres régionales et territoriales des comptes – peuvent apporter des éléments au débat.

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

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

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

Souligner les progrès et les bonnes pratiques

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

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

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

Introduction

Suivre la mise en œuvre des préconisations des juridictions financières

Huit chapitres de la présente partie[26] font suite à des travaux précédents des juridictions financières, réalisés dans la quasi-totalité des cas entre 2012 et 2017[27].

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

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

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

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

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

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

[27] En 1990 et en 1996 dans le cas des *abattoirs publics.*

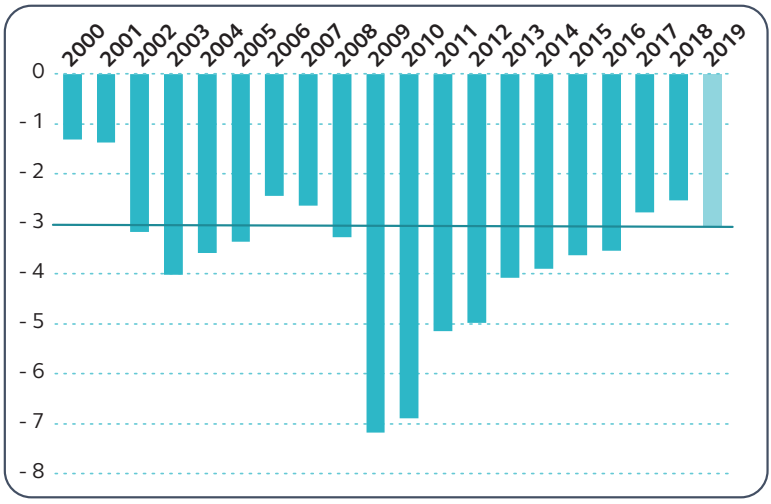
La situation des finances publiques

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

En 2019, le déficit public demeure structurellement élevé et la dette publique rapportée au PIB ne se réduirait toujours pas

Selon la dernière prévision du Gouvernement, le déficit public se serait établi à 3,1 points de PIB en 2019, en hausse de 0,6 point par rapport à 2018. Cette hausse n'est pas une surprise : le déficit en 2019 inclut en effet un montant élevé de mesures temporaires qui augmentent le déficit, en raison notamment de la transformation du crédit impôt compétitivité emploi (CICE) en allégement de cotisations sociales[28]. Mais la hausse du déficit a aussi été accrue par les mesures prises à la suite des récents mouvements sociaux, dont le coût net pour les finances publiques est estimé à 9 Md€ en 2019, soit 0,4 point de PIB, et augmenterait à environ 17 Md€ en 2020, soit 0,7 point de PIB.

Le solde des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2018 et de la prévision du Gouvernement pour 2019

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

Le solde structurel, calculé en neutralisant l'effet des mesures temporaires et exceptionnelles ainsi que celui de la conjoncture économique, ne se serait amélioré que marginalement en 2019, de 0,1 point de PIB selon l'estimation du Gouvernement. La France resterait ainsi très éloignée de son objectif de moyen terme, qui correspond à un niveau de déficit structurel de 0,4 point de PIB au plus.

Le solde public et sa décomposition

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

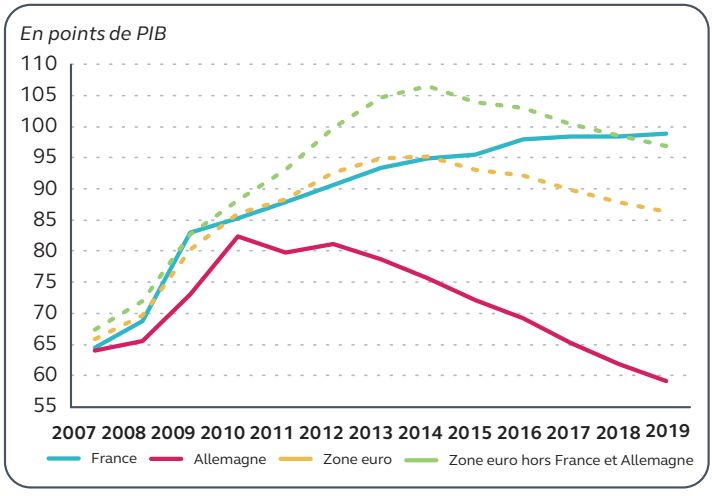
Source : Cour des comptes à partir de la loi de finances initiale pour 2019 et des informations fournies par le ministère de l'économie et des finances

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

Conséquence de la persistance du déficit public, la dette publique reste proche de 100 % du PIB et ce ratio n'aurait toujours pas baissé en 2019.

Le contraste est net avec la situation moyenne de nos partenaires : sur les cinq dernières années, la dette publique rapportée au PIB a reculé de plus de 9 points dans la zone euro hors France et Allemagne. En Allemagne, la dette serait repassé en dessous de 60 % du PIB en 2019.

Dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et d'Eurostat jusqu'en 2018, de la prévision du Gouvernement et de la Commission européenne pour 2019 (base de données Ameco)

L'année 2020 ne laisse attendre aucun progrès dans le redressement structurel des comptes

Selon les prévisions du Gouvernement associées à la loi de finances, le déficit public se réduirait à 2,2 points de PIB en 2020. Cette amélioration résulterait quasi-intégralement du contrecoup « technique » de la mesure de transformation du CICE, qui a accru le déficit en 2019.

Le déficit structurel ne marquerait en revanche aucune amélioration en 2020. Il resterait inchangé à 2,2 points de PIB.

Ainsi, le redressement des finances publiques, déjà très progressif les années précédentes, est à présent à l'arrêt. En conséquence, la dette publique ne reculerait toujours pas en 2020.

Le Gouvernement a en effet donné la priorité aux baisses de prélèvements obligatoires, ce qui pèse sensiblement sur le rythme de redressement des comptes. Le coût total des baisses nettes de prélèvements obligatoires est d'environ 10 Md€ en 2020, soit 0,4 point de PIB. Les trois principales mesures pour 2020 sont l'allègement de l'impôt sur le revenu, la dernière tranche de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages et la poursuite de la baisse du taux d'impôts sur les sociétés.

La croissance de la dépense publique prévue dans les lois financières s'établirait quant à elle à +1,7 % en valeur, soit une progression similaire à celle attendue en 2019.

Les prévisions du Gouvernement ne sont en outre pas exemptes de risques. Le scénario économique retenu s'appuie sur une hypothèse de croissance du PIB de 1,3 %. Si ce scénario est globalement plausible, il reste soumis à des aléas extérieurs défavorables, comme l'a estimé le Haut Conseil des finances publiques[29]. Par ailleurs, la maîtrise attendue de la dépense publique exige une vigilance particulière en exécution.

[29] Avis du 23 septembre 2019 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Principales mesures affectant les prélèvements obligatoires en 2020

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

Source : Cour des comptes à partir des informations du projet de loi de finances pour 2020

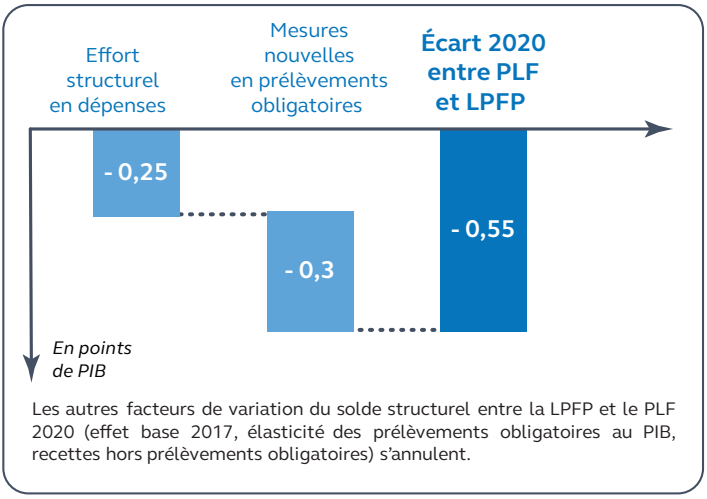
Une stratégie de finances publiques à moyen terme à redéfinir

Les choix effectués depuis deux ans ont conduit à s'écarter des orientations pluriannuelles fixées dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018.

Ainsi le déficit public s'établirait en 2020 à près de ¾ point de PIB au-dessus du niveau programmé (2,2 points de PIB contre 1,5 point de PIB). Le déficit structurel se situerait plus de ½ point de PIB au-dessus du niveau programmé (2,2 points de PIB contre 1,6 point de PIB).

La réduction plus lente que programmé du déficit structurel s'explique pour moitié environ par l'intensification des baisses de prélèvements obligatoires et, pour l'autre moitié, par un effort plus faible que prévu de la modération de la dépense.

Décomposition de l'écart de solde structurel 2020 entre le projet de loi de finances pour 2020 et la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018



Les autres facteurs de variation du solde structurel entre la LPFP et le PLF 2020 (effet base 2017, élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, recettes hors prélèvements obligatoires) s'annulent.

Source : Cour des comptes, à partir du projet de loi de finances pour 2020 et de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018

Le Gouvernement a indiqué son intention de présenter une nouvelle loi de programmation des finances publiques au premier semestre 2020. Il importe que celle-ci prévoie une réduction du déficit structurel ambitieuse, cohérente avec les engagements européens de la France, et ne repoussant pas en fin de période l'essentiel des efforts à accomplir. En complément, une révision du cadre de la programmation pluriannuelle, afin de rendre celle-ci plus effective, permettrait de crédibiliser un tel engagement.

Les politiques publiques

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

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

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

4. Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite

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

Les aides personnelles au logement représentent plus de 40 % de l'effort public pour le logement. Elles ont pour objet de réduire la charge de logement de 6,6 millions de ménages locataires bénéficiaires. Elles avaient donné lieu en 2015 à une communication de la Cour à la commission des finances du Sénat.

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

Depuis 2015, le financement des aides personnelles au logement, qui nécessitait des calculs complexes entre le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale, a été simplifié : le budget de l'État prend maintenant en charge plus de 80 % de ce financement.

Parallèlement, de nombreuses mesures d'économie ont permis de contenir à 18 Md€ puis de réduire à 17 Md€ la charge publique correspondante. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit un montant de 15,3 Md€.

La multiplication de mesures d'économies très diverses, parfois mal préparées ou coordonnées, est néanmoins porteuse de risques, en termes d'équité (certaines mesures touchant indifféremment tous les bénéficiaires, même à faibles ressources), en termes juridiques (notamment la prise en compte du patrimoine, qui n'est pas appliquée uniformément pour tous les bénéficiaires) ou de prévision budgétaire (les relations avec les bailleurs sociaux nécessitant une renégociation périodique des paramètres de la réduction de loyer de solidarité). La complexité de la prise en compte contemporaine des ressources a aussi été sous-estimée, entraînant le report de sa mise en œuvre et la perte d'une économie estimée à 642 M€ en loi de finances pour 2019.

La superposition de ces mesures a rendu le calcul des aides encore plus complexe et peu compréhensible. Il est essentiel que la réflexion actuelle sur le revenu universel d'activité permette de clarifier les finalités du système, de stabiliser les modalités de calcul et de réduire les coûts de gestion.

Enfin, les effets économiques de ces aides sur le niveau des loyers ont fait l'objet d'études peu nombreuses, et dont les conclusions sont divergentes. Des travaux plus ciblés sont maintenant indispensables pour mieux comprendre ces phénomènes.

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

Les aides au logement demeurent sources d'inégalités de traitement entre leurs bénéficiaires

Plusieurs situations montrent des effets non équitables au regard de la situation des ménages.

Pour un niveau de ressources comparable, des simulations montrent que le reste-à-vivre est plus favorable pour certains bénéficiaires de revenus de transfert que pour les personnes en situation d'activité.

Des ménages qui devraient avoir droit aux aides personnelles au logement, ne les demandent pas. Le taux de non-recours semble cependant assez faible, mais les travaux de repérage de ces ménages doivent rester un point d'attention.

Pour les étudiants, les aides sont versées de fait sans condition de ressources : elles bénéficient donc aussi indirectement aux familles aisées, et peuvent dans certaines zones entraîner une hausse des loyers au profit des propriétaires. Il est ainsi nécessaire de clarifier la situation financière et fiscale des étudiants vis-à-vis de leurs parents.

La gestion complexe du dispositif génère indus, risques de fraude et coûts de gestion élevés, mais peut être améliorée

Le mode de calcul des aides, très complexe, n'a pas été simplifié ; il a même été encore complexifié à la suite des mesures budgétaires des dernières années, ce qui génère erreurs et indus.

Le montant des indus détectés par les organismes payeurs concernant les aides personnelles au logement représente ainsi plus de 1 Md€ en 2018, même si le taux de recouvrement s'élève à 96,7 %. Parallèlement, le coût de gestion de ces aides, même s'il a baissé, est désormais supérieur au coût moyen toutes prestations confondues.

De même, les fraudes relatives aux aides au logement étaient estimées en 2017 à 470 M€ (2,7 % du montant total versé), en hausse de 67 % par rapport à 2015. Les fraudes constatées en 2018 s'élevaient à 60 M€, avec un taux de recouvrement de 83 %.

Même s'il ne résout pas les difficultés intrinsèques de complexité de gestion du système, le rapprochement des fichiers pour la prise en compte contemporaine des ressources est indispensable pour prévenir indus et fraudes. Il convient aussi de concrétiser l'objectif d'interfaçage des bases de données relatives aux logements, notamment pour mieux repérer les cas d'indécence du logement ou de surpeuplement.

La Cour réitère et ajuste ainsi plusieurs des recommandations adressées en 2015 aux ministres chargés du logement et du budget.

Recommandations

1. Expertiser l'effet inflationniste éventuel des aides personnelles au logement sur les logements de petite surface dans les territoires les plus tendus.

2. Renforcer le pilotage budgétaire des aides au logement en améliorant la connaissance des déterminants réels de la dépense.

3. Mettre en œuvre, pour les étudiants, l'obligation de choix, lors du dépôt de la demande, entre bénéfice direct de l'aide personnelle et rattachement au foyer fiscal parental.

4. Simplifier les modalités de prise en compte des changements de situation (calcul des montants mensuels d'aide, impact des changements de situation professionnelle) des bénéficiaires.

5. Mettre en œuvre dans des délais raisonnables l'interfaçage des bases de données relatives aux logements, aux revenus et aux patrimoines afin de lutter efficacement contre la fraude, l'indécence et le surpeuplement des logements.

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

En 2015, la Cour avait examiné la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique terminale (IRCT) qui est le dernier stade de la maladie rénale chronique. Elle avait constaté que le recours à la greffe restait insuffisant alors qu'elle présente le meilleur bénéfice pour les patients, que les modes de dialyse les plus lourds et contraignants pour ces derniers – en centre et en unité de dialyse médicalisée – prédominaient au détriment de la dialyse à domicile et de l'autodialyse et que les coûts de la dialyse pour l'assurance maladie étaient excessifs.

Dès lors, la Cour recommandait de rééquilibrer l'effort financier en faveur de la prévention, de donner une nouvelle impulsion à la greffe, de réduire les tarifs des séances de dialyse et de développer la dialyse à domicile. Dans l'ensemble, ces préconisations ont été insuffisamment suivies d'effets.

Des progrès limités pour un enjeu de santé public majeur

En 2017, les patients atteints d'une IRCT s'élevaient à 87 725, soit +20 % depuis 2013. Avec 165 nouveaux cas par million d'habitants en 2016, l'incidence de l'IRCT en France figure parmi les plus élevées en Europe, avec des disparités territoriales et sociales marquées. En dépit des améliorations apportées au registre épidémiologique REIN, le nombre de personnes atteintes par les premiers stades de la maladie rénale chronique reste mal connu. Trois à 5,7 millions de patients en souffriraient.

Les patients atteints d'une IRCT bénéficient d'une prise en charge totale par l'assurance maladie des dépenses qui lui sont liées. En 2017, ces dépenses ont atteint 4,18 Md€, soit une hausse annuelle moyenne de 2,4 % depuis 2013. La dialyse était à l'origine de plus de 80 % des dépenses (3,36 Md€, dont 2,4 Md€ pour les séances et 0,7 Md€ pour les transports), pour 55 % des patients traités, alors que la greffe en représentait moins de 20 % (0,8 Md€), pour 45 % des patients.

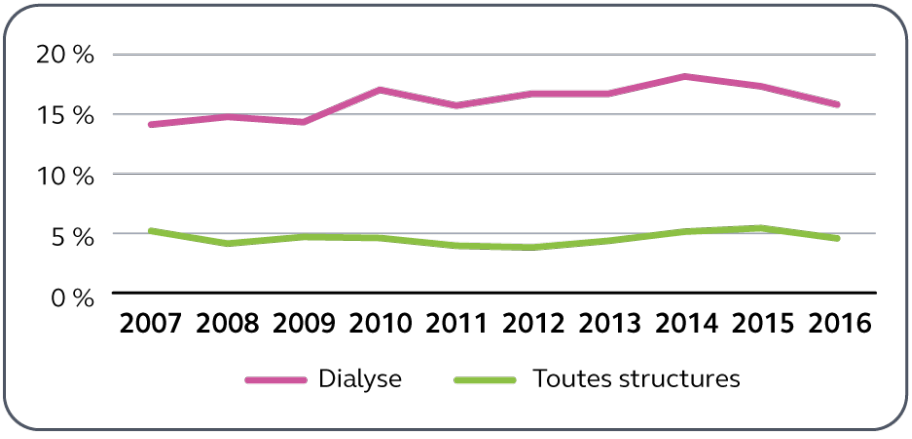
L'année suivant la greffe, le coût annuel d'un patient est 4,5 fois moins élevé que celui d'un patient dialysé (soit 62 140 euros de dépenses en moyenne en 2017).

Pour les patients pouvant en bénéficier, la transplantation rénale leur procure une plus grande durée et une meilleure qualité de vie. Cependant, la place relative de la greffe dans la prise en charge de l'IRCT n'a pas progressé. De plus, après avoir augmenté de manière continue, le nombre de transplantations rénales a baissé

en 2018 et n'a pas retrouvé en 2019 son niveau de 2017 (3 641 greffes en 2019, dont 3 133 à partir de sujets décédés et 508 à partir de donneurs vivants). Compte tenu de l'insuffisance globale de greffons, les délais d'accès à la greffe s'allongent : fin 2017, 18 793 patients étaient inscrits sur la liste d'attente nationale de la greffe, soit +75 % depuis 2013. De plus, l'égalité d'accès à la greffe demeure affectée par les pratiques hétérogènes d'inscription des néphrologues.

Le ministère de la santé a réduit les tarifs des séances de dialyse. Mais ces baisses concernent à ce jour pour l'essentiel les séances en centre et sont trop modestes (25 à 30 M€ par an) pour remettre en cause la rentabilité anormalement élevée de la dialyse : pour 2016, le résultat d'exploitation des établissements privés lucratifs ayant une mono-activité de dialyse peut être estimé en moyenne à 15 % de leur chiffre d'affaires, soit 10 points de plus que la moyenne de l'ensemble des établissements privés lucratifs.

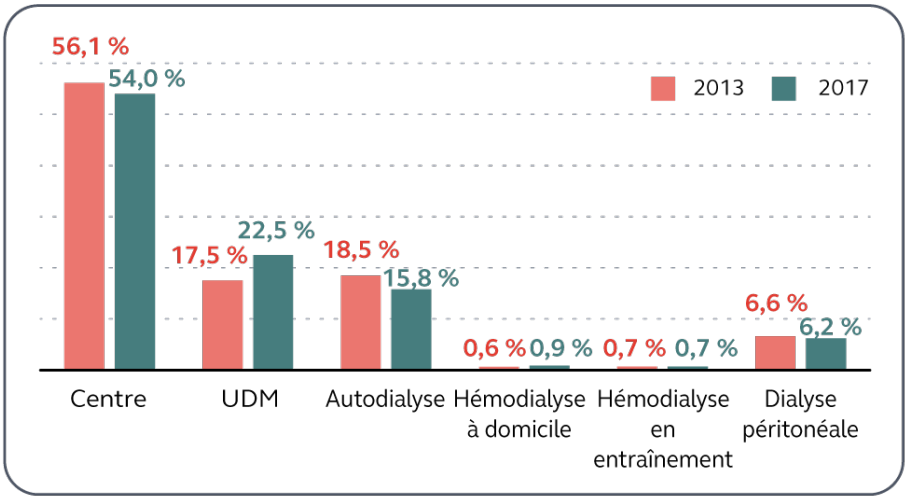
Résultat d'exploitation / chiffre d'affaires des structures privées lucratives de dialyse comparé à l'ensemble des structures privées lucratives entre 2007 et 2016 (en %)



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

Loin de réduire leur prépondérance, les modalités de dialyse les plus lourdes et les plus onéreuses – centres et unités de dialyse médicalisée – captent une part croissante des patients (76,5 % en 2017, contre 73,6 % en 2013), avec il est vrai une baisse de la place des centres par rapport à celle des unités de dialyse médicalisées (UDM). L'auto-dialyse régresse tandis que la dialyse à domicile stagne à un faible niveau (moins de 8 %). Pourtant, la dialyse à domicile apporte un meilleur confort de vie aux patients, est moins onéreuse qu'en centre ou en UDM et est d'ailleurs plus pratiquée dans d'autres pays comparables (plus de 20 % en Suède et au Danemark).

Part des différents modes de dialyse, en % du nombre de patients, en 2013 et en 2017



Source : graphique Cour des comptes d'après les données du registre REIN
Note de lecture : l'entraînement est une période de formation du patient avant une prise en charge dans une unité d'autodialyse ou à domicile.

Une prise en charge à rendre plus efficace

Les actions de dépistage de la maladie rénale chronique doivent être amplifiées au bénéfice des personnes qui présentent des facteurs particuliers de risque. Alors que près de 30 % des patients sont mis sous dialyse en urgence – dont 40 % n'ont pas vu au préalable un néphrologue –, la phase de « pré-suppléance » doit être mieux organisée afin de ralentir la progression de la maladie vers le stade terminal et d'orienter les patients vers le traitement le plus pertinent. À cet égard, le forfait de financement du suivi et de l'accompagnement des patients par une équipe pluri-professionnelle en amont de la dialyse ou de la greffe, créé en 2019, marque un progrès partiel.

Pour améliorer l'accès à la greffe, le don du vivant constitue une voie à encourager dans un contexte où les sources traditionnelles de greffons régressent (AVC, mortalité routière). En outre, il conviendrait que l'Agence de la biomédecine analyse les causes des fortes disparités territoriales en matière d'opposition des familles aux prélèvements sur des donneurs décédés. Afin de rendre l'accès à la greffe plus équitable, elle doit par ailleurs continuer à améliorer la conception des scores d'attribution des greffons.

Pour favoriser les modes de dialyse les mieux adaptés à leur situation, l'information et la formation des patients doivent être améliorées. Il est par ailleurs indispensable de lever les obstacles au développement de la

dialyse à domicile, en orientant une part minimale des patients vers ce mode de prise en charge, en intégrant celui-ci à la formation des néphrologues, en confiant des responsabilités accrues aux personnels infirmiers et en établissant un référentiel des prises en charge en dialyse.

Enfin, il importe de réformer le financement de la dialyse afin de l'adapter à la réalité des besoins des patients et des coûts. Dans cet objectif, il convient :

- de mettre en place un tarif unique par patient en fonction de son état de santé – et donc indépendant du mode de dialyse ;

- dans l'attente, d'accentuer les baisses de tarifs des séances de dialyse en centres et en unités médicalisées afin de restituer à l'assurance maladie l'excès manifeste de financement des séances de dialyse par rapport à leurs coûts et de mettre fin aux rentes de situation qui peuvent être observées ;

- de faire cesser les facturations anormales de consultations par certains néphrologues en clarifiant les règles applicables et en renforçant les contrôles de l'assurance maladie.

Recommandations

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

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

3. Déployer en direction du grand public une communication sur les risques, le dépistage et les traitements possibles de la maladie rénale chronique, en en modulant l'intensité en fonction des disparités territoriales de son épidémiologie *(DGS, CNAM)*.

4. Atteindre, d'ici trois ans, un premier palier national de 15 % de nouveaux patients dialysés à domicile :

- en permettant aux agences régionales de santé de conditionner les autorisations d'activité qu'elles accordent aux centres et aux unités de dialyse médicalisée à l'orientation d'une part minimale de leur patientèle vers des structures dispensant l'autodialyse ou la dialyse à domicile *(DGOS, ARS)* ;

- en élaborant un référentiel de prise en charge en dialyse afin d'objectiver l'orientation vers le mode de dialyse envisagé *(HAS, DGOS)*.

5. Préciser la règlementation applicable aux actes et consultations effectués par les néphrologues non-salariés en centre et en unité de dialyse médicalisée, afin d'assainir, lorsqu'il y a lieu, les pratiques de facturation à l'assurance maladie *(DGOS, CNAM)*.

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

Parmi les missions dévolues à l'État dans le domaine maritime figure celle de vérifier la bonne application des règles régissant la sécurité des navires et de leurs équipages. Le naufrage du *Grande America* dans le golfe de Gascogne en mars 2019, venu raviver le souvenir des dernières grandes catastrophes maritimes auxquelles a été confronté notre pays (naufrages de *l'Erika* en 1999, du *Prestige* en 2002), souligne l'importance de cette mission de contrôle. Elle concerne la conception des navires, leur construction et leur exploitation dans des conditions satisfaisantes de navigabilité et de préservation de l'environnement, ainsi que les conditions de travail des marins. Elle concerne tant les quelque 14 000 navires immatriculés à l'un des six registres du pavillon français (dont près de 9 000 navires de pêche) que les navires étrangers faisant escale dans les ports français (au nombre de 6 000 par an environ).

En France, le contrôle du respect des prescriptions, le plus souvent internationales et européennes, est principalement assuré par une quinzaine de centres de sécurité des navires (CSN), services spécialisés dépendant de la direction des affaires maritimes (DAM) du ministère de la transition écologique et solidaire. Cependant, ce mode d'organisation est en passe d'être profondément modifié. La DAM a en effet élaboré un ambitieux projet de réforme, dénommé « Affaires maritimes 2022 », dont le volet concernant le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages va conduire à un recentrage de l'action de l'État. Le moment est donc propice à l'établissement d'un bilan, sept ans après la publication par la Cour d'un rapport consacré à cette action de politique publique[30].

Des progrès inégaux

Depuis 2012, la Cour a observé des progrès sensibles dans le domaine des contrôles portant sur les navires étrangers en escale dans les ports français ; la France respecte désormais l'ensemble des règles et des objectifs fixés au niveau européen. En revanche, les contrôles portant sur les navires battant pavillon français présentent des insuffisances, certains services n'assumant pas l'intégralité de leurs obligations.

[30] Cour des comptes, *La sécurité des navires et des équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté,* Rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'enquête a également mis en évidence l'inadaptation persistante des services aux besoins de contrôle. Alors que les tâches dévolues aux CSN se sont sensiblement diversifiées et complexifiées, du fait notamment de l'entrée en vigueur de nouvelles règles environnementales et sociales, les inspecteurs chargés d'en assurer le respect n'y ont pas été suffisamment préparés et formés. Par ailleurs, les recommandations que la Cour avait formulées en 2012 pour pallier les inconvénients de la dissociation des deux branches du contrôle relevant, d'une part, des CSN pour ce qui concerne les navires, d'autre part, des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) s'agissant de leurs équipages, n'ont pas encore été suivies d'effet.

Dans le sens des recommandations qui lui avaient alors été adressées, la direction des affaires maritimes a modernisé ses systèmes d'information. Ainsi, la base de données qui enregistre les résultats des contrôles des navires battant pavillon français a été progressivement fiabilisée, de nouvelles fonctionnalités y ont été intégrées et son utilisation a été généralisée. La DAM lui a parallèlement adjoint un système d'information décisionnel (SID) qui offre un important potentiel de connaissance et de pilotage des activités des CSN. Cependant, ni la direction des affaires maritimes, ni les directions interrégionales de la mer (DIRM), pourtant chargées de piloter les activités des CSN, ne l'ont jusqu'à présent exploité pour adapter de manière optimale les moyens aux besoins.

Les conditions du succès de la réforme

Dans le cadre du projet « Affaires maritimes 2022 », la direction des affaires maritimes a prévu d'étendre très sensiblement la délégation, à des sociétés de classification privées, des visites en vue de la délivrance des titres et certificats réglementaires concernant les grands navires. La réforme prévoit également la suppression de la durée de validité des titres et certificats de sécurité concernant les petits navires. Ces mesures sont fondées sur le principe d'une responsabilisation accrue des armateurs. Aussi leur mise en œuvre va-t-elle s'accompagner d'un changement de positionnement des services de l'État, dont les contrôles seront exercés non plus *a priori*, mais *a posteriori.*

L'administration a bien identifié les mesures à prendre pour accompagner la réforme, mais doit encore en préciser les modalités et en assurer la mise en œuvre effective. Il s'agit, d'une part, de renforcer le contrôle de second niveau des sociétés de classification habilitées à exercer le contrôle des grands navires et, d'autre part, de définir une politique et d'élaborer les instruments d'un contrôle ciblé des petits navires.

Pour les grands comme pour les petits navires, le nouveau dispositif ne sera crédible que si pèse sur les armateurs la menace réelle de lourdes sanctions en cas de non-respect des règles en vigueur. L'enjeu est sensible mais crucial, particulièrement dans le secteur de la pêche affichant un

taux d'accidents élevé. Sur ce point essentiel, la réforme semble avoir été insuffisamment assumée et préparée.

Elle devra aussi être suivie d'une spécialisation des équipes et d'une réorganisation des services chargés de piloter et de réaliser les contrôles, dont la direction des affaires maritimes n'a pas non plus jusqu'à présent mesuré toute la portée.

La Cour formule les quatre recommandations suivantes, que la direction des affaires maritimes devra mettre en œuvre sans délai compte tenu du calendrier de la réforme.

Recommandations

1. Affecter des équipes d'inspecteurs spécialement formés et en nombre suffisant au contrôle de second niveau des sociétés de classification habilitées à effectuer, pour le compte de l'État, l'inspection et la visite des grands navires.

2. Définir les axes et élaborer les instruments d'une politique de contrôle ciblé des petits navires, assortie de sanctions effectivement mises en œuvre.

3. Engager la spécialisation des inspecteurs de la sécurité des navires pour tenir compte de la diversification et de la complexification de leurs missions, notamment dans les domaines environnemental et social.

4. Réorganiser le dispositif de contrôle :

- soit en plaçant les centres de sécurité des navires sous l'autorité des directions interrégionales de la mer ;

- soit en les rattachant à une inspection ou un service à compétence nationale chargé de la sécurité des navires et de leurs équipages.

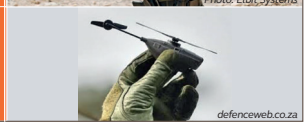
4 Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite

Des équipements accessibles et variés

En quelques années, les drones aériens sont devenus incontournables au sein des armées, voire de certains groupes para-étatiques. Outre le coût de la technologie, qui la rend plus accessible d'acquisition, d'entretien et d'emploi, les drones offrent l'avantage de la permanence en vol et de la capacité à opérer en milieu hostile du fait de l'absence d'équipage embarqué. Utiles dans l'obtention du renseignement, ils peuvent également être employés pour des frappes d'opportunité[31]. Très diversifiées, leurs caractéristiques déterminent leur catégorie d'appartenance, selon une segmentation inspirée de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord).

[31] La frappe d'opportunité permet de saisir l'occasion d'atteindre une force adverse dans le cadre d'une mission non initialement destinée à cette fin.

Segmentation des systèmes de drones aériens

	Catégorie de systèmes de drones	Poids	Rayon d'action typique	Catégorie OTAN	Exemples	
Drones armables	Drones d'attaque	Plus de 600 kg	> 150 km (liaison satellitaire)	Frappe/ combat	Prototypes (X45, X47, Neuron)	Photo © Dassault Aviation - A Pecchi
	Drones stratégiques			HALE (Haute altitude longue endurance)	Global Hawk	i.imgur.com
	Drones de théâtre			MALE (Moyenne altitude longue endurance)	Reaper Harfang Heron TP	U.S. Air Force photo by Bobbi Zapka
	Drones tactiques	150 à 600 kg	< à 150 km	Tactique	Sperwer Watchkeeper Patroller	Wikipédia
	Drones de contact	< à 150 kg	≈ 80 km	20 kg < Petit < 150 kg	ScanEagle Luna Hermes 90	Blog - Ministère de la défense
			≈ 25 km	20 kg < Mini < 2 kg	Skylark DRAC (drone de reconnaissance au contact)	Photo: Elbit Systems
			≈ 5 km	Micro et Nano < 2 kg	Black Widow Black Hornet	 defenceweb.co.za

X... : Type de drone représenté par la photo ci-contre

: Segments de drones opérés par les armées françaises

Source : Cour des comptes d'après classification OTAN

Une prise en compte tardive et hésitante

Si la France a déployé ses premiers drones lors de la première guerre du Golfe en 1990-1991, il faut attendre la fin des années 2000 et l'engagement en Afghanistan de systèmes « intérimaires » pour que soit définitivement emportée la conviction de l'intérêt des drones dans les opérations militaires. Au-delà des raisons mises en avant par le ministère des armées, figurent des causes plus profondes et cumulatives pour expliquer les retards pris à se doter de cette capacité, en particulier :

- des résistances d'ordre culturel, notamment au sein de l'armée de l'air ;

- un manque de cohérence dans les choix industriels, capacitaires et diplomatiques des pouvoirs publics ;

- des rivalités entre industriels, qui ont abouti à une forte concurrence intra-européenne ;

- l'absence de vision stratégique qui a retardé l'optimisation et la mise en cohérence des acquisitions.

Une réaction nationale insuffisante au regard des enjeux

Malgré une accélération des acquisitions, le parc de drones militaires français reste aujourd'hui encore limité et, sur certains segments, vieillissant.

L'armée de terre, qui a assumé un rôle de pionnier dans leur emploi, est aujourd'hui équipée de drones tactiques, pour des missions de renseignement et d'acquisition d'objectifs, et de drones de contact, pour la reconnaissance de terrain. En attente d'un profond renouvellement de ses équipements à partir de la fin 2019, elle sera passée, en un peu plus de vingt ans, d'un seul type de drone opéré avant 1995 à une dizaine en 2020.

Pour l'armée de l'air, face à l'impératif des besoins de l'intervention au Mali en 2013, la France a fait le choix, en urgence opérationnelle, d'un drone américain, le *Reaper*. Cette décision a permis de satisfaire, dans l'urgence, le besoin des armées, au prix de limites à l'autonomie de la France. En plus de considérations logistiques liées à l'entreposage des matériels, des restrictions d'utilisation ont subordonné le déploiement des premiers matériels, prélevés sur les chaînes de production dédiées à l'armée de l'air américaine, à autorisation préalable des Américains en dehors de la bande sahélo-saharienne.

Si la marine est équipée depuis longtemps de drones sous-marins dédiés à la lutte anti-mines, les livraisons liées au programme qui doit lui permettre de se doter de drones tactiques à voilure tournante ne sont pas attendues avant 2028, alors que l'intérêt de cet équipement a été prouvé pour renforcer ses capacités de surveillance dans le cadre de la lutte contre le trafic de drogue, du contrôle des pêches, etc.

Résultat d'un intérêt croissant pour les drones, les dépenses se sont accélérées ces dernières années, mais ont surtout contribué, pour un montant de l'ordre de 800 M€, à l'acquisition des *Reaper.* Les crédits dédiés aux drones sont

donc appelés à augmenter dans les années à venir : les financements devront répondre à cette exigence et le besoin être suffisamment anticipé pour éviter l'achat de matériel étranger dans des conditions défavorables.

Plusieurs défis à surmonter

Le nécessaire développement des capacités françaises dans le domaine des drones ne pourra être pleinement effectif que si les conditions suivantes sont réunies : une clarification quant aux conditions d'emploi de ces matériels, la mise en place de filières de ressources humaines adaptées et les modalités d'une coopération européenne efficace.

La décision d'armer les drones français[32] doit être accompagnée d'une clarification sur les conditions légales et éthiques de leur utilisation.

La réglementation applicable à la circulation aérienne des drones militaires sur le territoire national doit être assouplie pour notamment faciliter l'entraînement des équipages et le recours aux drones lors de missions de surveillance du territoire.

En matière de ressources humaines, les armées seront conduites à apporter des modifications substantielles à leurs politiques de recrutement et de formation afin d'accompagner le développement de filières professionnelles spécialisées pour accompagner la montée en puissance des drones.

Enfin, après de multiples tentatives avortées depuis le début des années 2000, la coopération actuelle pour développer un drone moyenne altitude, longue endurance (MALE) européen, qui bénéficie d'un financement de l'Union européenne de 100 M€, aura valeur de test pour la crédibilité de l'Europe de la défense. Au-delà, alors que se dessinent pour ces équipements de nouveaux usages, que favorisent l'intelligence artificielle et l'accélération de l'innovation, il importe que l'Europe ne se laisse pas distancer dans la maîtrise de ces technologies.

[32] La décision a été annoncée par la ministre des armées le 5 septembre 2017.

Recommandations

Au ministère des armées :

1. Sécuriser la montée en puissance des capacités de drones moyenne altitude, longue endurance (MALE) de l'armée de l'air, ainsi que de drones tactiques aériens de l'armée de terre et de la marine, par l'adaptation des règles d'insertion dans la navigation aérienne générale.

2. Accompagner la décision d'armer les drones de renseignement et de surveillance français d'une doctrine d'emploi, permettant de rendre compte de manière transparente de leurs conditions d'utilisation dans le respect du droit des conflits armés.

3. Consolider les filières professionnelles destinées au pilotage des drones par la mise à disposition d'équipements de formation et de simulation répondant aux exigences des armées, par le recrutement de profils adaptés et cohérents avec le besoin et par le développement de parcours de carrière attractifs.

4. Pour préserver les intérêts stratégiques européens, conclure rapidement un accord entre pays partenaires et industriels sur le programme de drone moyenne altitude, longue endurance (MALE), soutenable financièrement et conforme au besoin opérationnel.

L’action publique dans les territoires

1. La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager

2. Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles

3. Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées

4. Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire

1 La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager

En Bretagne, huit aéroports accueillent des lignes commerciales régulières, qui ont transporté 2,3 millions de passagers en 2018. Le trafic est toutefois concentré à 80 % sur les plateformes de Brest et de Rennes.

Cette densité est la conséquence de la configuration péninsulaire de la région qui a longtemps rendu le développement économique breton dépendant du transport aérien.

Aujourd'hui, le coût de ce modèle, les perspectives d'évolution de la réglementation européenne et les préoccupations environnementales croissantes impliquent une refonte de la stratégie régionale de mobilité.

Un modèle économique coûteux pour les finances publiques

Les collectivités publiques ont versé 45 M€ d'aides aux gestionnaires d'aéroports et aux compagnies aériennes de 2012 à 2017.

Près de la moitié du montant de ces aides a été attribuée aux compagnies desservant les lignes Lorient-Lyon et Lannion-Orly dans le cadre d'une obligation de service publique (OSP) subventionnée, dont le bilan s'est révélé décevant. Une ligne bénéficiant du même dispositif d'OSP vient pourtant d'être mise en place entre Quimper et Orly, parallèlement à une desserte ferroviaire à grande vitesse.

Les petites plateformes aéroportuaires restent très dépendantes des aides publiques. Malgré l'importance de ce soutien financier, la pérennité de certaines d'entre elles ne paraît plus assurée, au regard de la baisse de leur fréquentation et de la concurrence du transport ferroviaire.

Un environnement aéroportuaire en pleine mutation

Depuis 2017, la ligne ferroviaire à grande vitesse rapproche les principales agglomérations bretonnes de Paris : une complémentarité entre les différents modes de transport doit donc être recherchée. Quant à l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, il coïncide avec l'essor de la plateforme rennaise.

Les perspectives d'évolution de la réglementation européenne pourraient avoir pour effet un durcissement des conditions d'octroi des aides publiques aux petits aéroports et poser la question de leur viabilité économique.

La préoccupation environnementale est de plus en plus présente dans le débat public, or le transport aérien n'est pas le plus vertueux en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Ce sont notamment les vols intérieurs nationaux, que les aéroports bretons ont beaucoup développés, qui sont remis en cause.

Une nécessaire refonte de la stratégie régionale de mobilité

La stratégie aéroportuaire des collectivités bretonnes, et en premier lieu celle de la région, a longtemps été justifiée par des arguments liés au développement du territoire.

Or ces légitimes préoccupations n'ont pas fait l'objet d'études approfondies mettant en regard l'impact économique positif du transport aérien et ses conséquences financières et environnementales ; en outre, les collectivités n'ont pas encore suffisamment intégré la nécessité d'une approche multimodale de la mobilité.

Recommandation

À l'État et aux collectivités territoriales bretonnes :

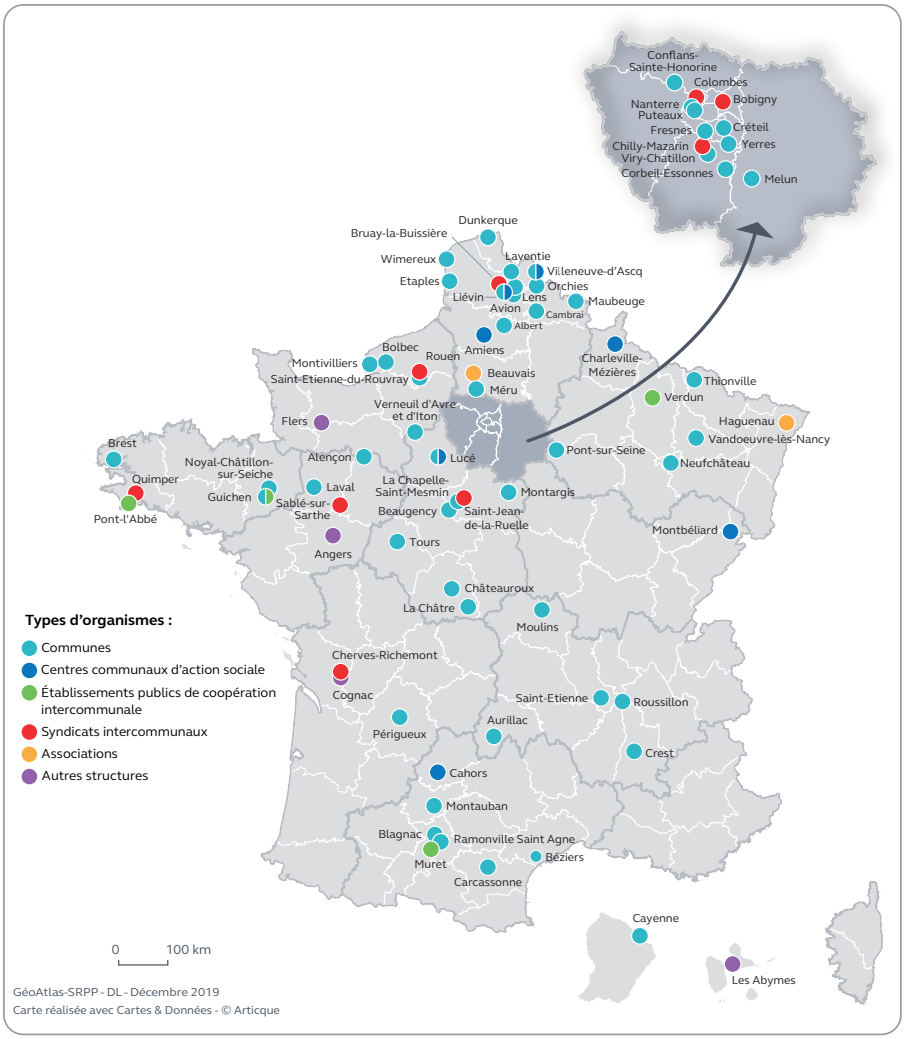
Élaborer une stratégie aéroportuaire économiquement soutenable en clarifiant les enjeux de desserte et d'aménagement du territoire, en mettant ces enjeux en perspective avec leurs impacts financiers et environnementaux et en les intégrant dans un schéma régional de complémentarité des différents modes de transport.

2 Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles

La restauration collective est l'un des plus anciens services publics locaux. Bien qu'elles n'en aient pas l'obligation, les communes, plus rarement leurs groupements, assurent ce service à l'intention des écoles primaires, dont les élèves représentent 85 % des usagers, des structures de la petite enfance, des personnes âgées en foyers ou à domicile et de restaurants administratifs ouverts aux agents communaux.

Douze chambres régionales des comptes ont contrôlé la gestion de la restauration collective au sein d'un panel de 80 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017.

Organismes couverts par l'enquête menée par les juridictions financières



Source : Cour des comptes

Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles

De nombreuses contraintes de production et de gestion

Les textes imposent d'importantes obligations aux gestionnaires des services de restauration collective, qui doivent garantir leur accessibilité, la qualité et la variété des repas produits, l'hygiène et la sécurité alimentaires. S'y ajoutent désormais de nouvelles exigences en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation à la santé et de transition écologique, qui viennent accroître le poids financier déjà lourd de ce service.

En majorité (59 % des repas servis en 2016[33]), les services de restauration collective sont gérés en régie par les collectivités qui assurent alors l'ensemble du processus de production et de distribution des repas par leurs propres moyens. Toutefois, elles peuvent aussi choisir de confier cette gestion à un opérateur, généralement privé, en procédant à une délégation de service public, ou acheter des repas à un tiers dans le cadre d'un marché public.

Ces modes de gestion entraînent des contraintes différentes. En régie, les collectivités sont directement responsables du respect de l'ensemble des normes d'hygiène, de sécurité alimentaire et de qualité nutritionnelle des repas, qui varient en fonction des publics. Elles doivent assumer la gestion délicate d'agents souvent peu qualifiés et confrontés à des tâches physiquement pénibles. Du reste, les difficultés de recouvrement des recettes tarifaires peuvent se traduire par des taux d'impayés parfois élevés.

Si le recours au secteur privé permet de lever certaines de ces contraintes de gestion, il n'est pas sans risques. L'externalisation fait perdre aux collectivités une partie du contrôle de la qualité des repas servis. En outre, les contrats de délégation de service public présentent la plupart du temps de forts déséquilibres au détriment des délégants. En particulier, ils offrent la possibilité aux délégataires de vendre à des tiers, à des prix avantageux, une partie des repas produits dans les cuisines centrales des collectivités et d'améliorer ainsi substantiellement leurs chiffres d'affaires.

Enfin, les collectivités supportent généralement la charge d'investissement des cuisines centrales, que celles-ci soient exploitées en régie ou de façon déléguée. Ces équipements, coûteux et souvent anciens, nécessitent fréquemment d'importants travaux de remise aux normes. Leur adaptation suppose une bonne estimation des besoins futurs des usagers, faute de quoi certaines communes supportent les surcoûts d'équipements surdimensionnés.

Des coûts importants pourtant mal appréhendés

En 2018, les charges globales de fonctionnement de la restauration collective du bloc communal s'élevaient à environ 5,3 Md€, dont les

[33] Source : Xerfi France, *La Restauration collective*, novembre 2016, p. 6. Cette étude porte sur la restauration collective publique et privée. Il n'existe pas de données consolidées sur ce sujet concernant le seul bloc communal.

deux tiers étaient consacrés à la masse salariale. Le coût moyen brut du repas s'établissait au niveau national à 7,33 € en 2017.

Ce coût varie fortement entre collectivités. Si ces écarts peuvent résulter de contraintes exogènes, ils sont majoritairement dus à des différences d'efficacité organisationnelle et de maîtrise de la gestion. Les gestionnaires disposent rarement d'une vision consolidée de la performance financière de leur service.

La participation de l'usager au financement du repas est en moyenne très inférieure au prix de revient du service avec lequel les tarifs, également variables, sont peu souvent corrélés. Les trois quarts des coûts de la restauration collective sont ainsi pris en charge par les budgets locaux et donc *in fine* par le contribuable.

Plusieurs marges de manœuvre existent pour améliorer la performance de ce service. Pour réduire les repas invendus, certaines collectivités ont mis en place des systèmes de paiement à la réservation et de majoration du tarif en cas de non-respect des règles. La mutualisation des achats de denrées alimentaires et la réorganisation des services concernés constituent d'autres voies d'amélioration.

Des exigences de politiques nationales difficiles à satisfaire

La restauration collective est au centre de multiples priorités nationales. Aux impératifs anciens d'accessibilité à tous et de protection de la santé, à travers l'équilibre nutritionnel et l'hygiène alimentaire, se sont ajoutées de nouvelles exigences, prévues notamment par la loi du 30 octobre 2018 dite « EGalim ». Elles visent à améliorer la qualité des repas et à faire de la restauration collective un levier de la transition écologique et de la promotion de certaines filières agricoles.

Ces objectifs sont cependant difficiles à atteindre par les seules collectivités. Les tarifications à caractère social, mises en place de longue date dans bien des communes, ne suffisent pas à assurer une fréquentation élevée par les publics les plus défavorisés, d'autres facteurs jouant aussi un rôle.

De même, si des progrès ont été observés, le recours aux produits de qualité reste en deçà des objectifs imposés à compter de 2022 par la loi EGalim. En outre, la volonté fréquemment exprimée de s'approvisionner auprès de producteurs locaux doit tenir compte de la règlementation en matière d'achats publics qui n'autorise pas la sélection des candidats selon leur implantation géographique. Elle suppose une importante ingénierie administrative alors que les collectivités ne sont pas nécessairement des clients privilégiés pour les producteurs. Enfin, les progrès en matière de lutte contre le gaspillage, rarement mesurés, demeurent inégaux.

La performance des services de restauration collective n'étant que peu suivie, les résultats obtenus au regard de ces différents objectifs sont rarement connus. Alors que certaines exigences seront longues à satisfaire et potentiellement onéreuses, il est ainsi difficile pour les collectivités d'en anticiper le coût.

Recommandations

Aux collectivités du bloc communal :

1. Développer la mutualisation des fonctions support nécessaires à la restauration collective, notamment celle des achats.

Aux collectivités et à l'État :

2. Établir un référentiel des coûts de la restauration collective, pour offrir aux gestionnaires publics locaux des outils permettant un meilleur pilotage de ce service.

3. Mesurer l'atteinte des objectifs chiffrés de la loi du 30 octobre 2018.

3 Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées

Les juridictions financières ont conduit une vaste enquête portant sur les 80 abattoirs publics (communaux ou intercommunaux) d'animaux de boucherie (bovins, ovins et porcins) dans neuf régions. Alors que 90 % de la production et de l'abattage relève aujourd'hui de cinq opérateurs industriels privés, la place des équipements publics est devenue résiduelle (7,2 % de la production totale en 2017), leur situation économique est dégradée et leur gestion par les collectivités se révèle particulièrement coûteuse.

Des déficits trop souvent pris en charge par les collectivités

En effet, en raison notamment de la forte dépendance à quelques clients, les tarifs pratiqués par les abattoirs publics tiennent insuffisamment compte de leurs coûts réels de production ou de leurs obligations en matière de mises aux normes (plus de 36,37 M€ entre 2014 et 2017 pour l'ensemble des abattoirs publics). Il en résulte des déficits qui trop souvent sont pris en charge par le budget des collectivités locales. Le contrôle de ces équipements nécessite, de surcroît, la mobilisation de moyens non négligeables par les services centraux ou déconcentrés de l'État.

À la fin des années 2000, face au retournement de tendance observé dans la consommation de viande, désormais en diminution, un plan a été mis en œuvre avec la création d'un Observatoire national des abattoirs (ONA), de six commissions interrégionales d'abattage ainsi que d'un office agricole, FranceAgriMer, notamment chargé de soutenir financièrement les projets des abattoirs. Toutefois, les objectifs de ce plan n'ont pas été atteints : l'ONA n'a plus d'activité depuis 2015, les commissions interrégionales ont été ignorées par les collectivités et seuls neuf projets portés par des abattoirs publics ont bénéficié du concours de FranceAgriMer.

Des justifications du maintien des équipements publics qui ont perdu de leur force

Développer les circuits courts, disposer d'équipement de proximité pour des modes d'abattage spécifiques ou soutenir des filières de qualité non directement rentables : les arguments traditionnellement avancés pour justifier l'existence des abattoirs publics ont aujourd'hui perdu de leur force. En effet, la proximité du lieu d'abattage n'est pas nécessaire pour promouvoir les « circuits courts », l'abattage d'urgence

est nettement moins fréquent et la part de marché des viandes sous signe de qualité reste très faible.

Si le développement économique local et l'aménagement du territoire régional, en lien notamment avec le soutien aux filières spécifiques, peuvent éventuellement justifier une forme d'intervention publique, de nouveaux modes d'abattage et de nouvelles modalités de gestion doivent permettre de proposer des solutions de substitution à l'existence d'abattoirs publics financés uniquement par l'État et les collectivités territoriales (coopératives d'utilisation de matériel agricole, sociétés coopératives d'intérêt collectif, abattage à la ferme, abattage mobile…).

Des évolutions à porter au niveau régional

En tout état de cause, de telles évolutions devront être portées au niveau régional. Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite « NOTRé »), la région est en effet la seule collectivité territoriale ayant compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Recommandations

Aux régions et à l'État :

1. Réactiver l'Observatoire national des abattoirs de façon à permettre à l'État de jouer son rôle de régulation en matière d'abattage d'animaux de boucherie sur le territoire national.

2. Faire correspondre le ressort des commissions interrégionales des abattoirs et le périmètre des nouvelles régions et s'assurer de la diffusion de leurs travaux et conclusions aux acteurs locaux.

3. Promouvoir le développement des modes de gestion que constituent les CUMA ou les SCIC, ne limitant pas à la seule sphère publique le portage économique et la gestion des abattoirs de proximité.

4 Les agences et offices de Corse : une réforme nécessaire

Les huit agences et offices de Corse ont des établissements publics institués, pour la plupart, dans le cadre du statut particulier de la Corse adopté par le Parlement en 1991. Chargés de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par la collectivité de Corse, ces opérateurs se distinguent de leurs équivalents continentaux – lorsqu'ils existent – par un statut identique d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

ATC : agence du tourisme de la Corse

OTC : office des transports de la Corse

OFC : office foncier de Corse

AUE : agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse

ADEC : agence de développement économique de la Corse

OEC : office de l'environnement de la Corse

ODARC : office du développement agricole et rural de la Corse

OEHC : office d'équipement hydraulique de Corse

En vertu de ce statut, ces établissements devraient être dotés d'une gouvernance élargie et de ressources budgétaires propres.

Tel n'est pas le cas en pratique.

D'une part, leurs organes délibérants respectifs sont des instances de dialogue, principalement entre les élus de l'Assemblée de Corse, qui les contrôlent largement, et les socioprofessionnels. Les autres collectivités territoriales et les services de l'État y sont peu ou pas représentés. Leurs organes dirigeants (président, directeur) sont désignés par la collectivité de tutelle.

D'autre part, sept des huit agences et offices ne développent quasiment aucune activité commerciale. Seul l'OEHC dispose de véritables ressources commerciales, qui représentent plus de la moitié de ses recettes de fonctionnement tandis que l'OFC perçoit des ressources propres par reversement de produits fiscaux et du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales. Les six autres établissements sont financés à plus de 85 % par une subvention annuelle de la collectivité de Corse. Cette situation tient à une activité essentiellement administrative qui repose principalement sur la gestion de dispositifs d'aides instaurés par cette collectivité ; cela conduit à qualifier ces organismes de services dépensiers, annexes de la collectivité de Corse.

En somme, ces « faux EPIC » constituent des services publics administratifs, ainsi que le juge administratif l'a relevé à plusieurs reprises.

Il incombe à la collectivité de Corse d'en tirer les conséquences en opérant une réforme statutaire des agences et offices, adaptée au profil de chacun d'entre eux, ainsi que le législateur l'y autorise.

L'enjeu tient à la fois à une nécessaire mise en conformité de leur activité avec leur statut et à la recherche d'économies budgétaires substantielles pour la collectivité de Corse et ses satellites.

En premier lieu, la Cour recommande que la collectivité de Corse se substitue à trois de ces opérateurs (AUE, OTC, OEC), en reprenant leurs missions et leurs salariés. Tous trois se caractérisent par des chevauchements de compétences avec la collectivité. La principale conséquence résiderait dans la transformation en droit public de tous les contrats des salariés de ces établissements. La soumission de ces agents aux règles publiques de gestion des ressources humaines favoriserait un meilleur encadrement des recrutements, des rémunérations, des promotions et du temps de travail. En outre, la suppression de ces établissements entraînerait, à terme, des économies d'échelle par le regroupement des fonctions support et de gestion administrative des demandes d'aides publiques. Par ailleurs, cette substitution génèrerait une économie budgétaire de 1,2 M€ par an, avec la fin de l'assujettissement à la taxe sur les salaires due par ces établissements publics.

En deuxième lieu, il est recommandé de transformer l'ODARC, l'ATC et l'ADEC en établissements publics administratifs (EPA), leurs salariés se voyant également requalifiés d'agents publics ; ces deux dernières agences pourraient d'ailleurs être fusionnées, compte tenu de la proximité de leur champ d'activité en matière de soutien à l'économie. Si la collectivité de Corse avait opéré un tel choix plus tôt, sa masse salariale aurait été allégée de 1,4 M€ par an. De même, elle n'aurait pas été conduite à verser des indemnités de départ à la retraite, non applicables aux EPA, soit une économie de 0,8 M€ entre 2011 et 2018. En outre, ces trois établissements ne seraient plus soumis à la taxe sur les salaires, soit une économie de 1,2 M€ par an.

En troisième lieu, la Cour préconise de maintenir le statut d'EPIC de l'OEHC et de l'OFC compte tenu de l'existence de ressources propres. Toutefois, elle préconise un rapprochement des statuts de leur personnel, afin de favoriser une rationalisation des règles de rémunération, de promotion et de temps de travail.

Par ailleurs, la Cour relève qu'en dehors d'un renforcement du contrôle des recrutements dans les agences et offices, la collectivité de Corse n'a pas mis en application les mesures qu'elle a prises afin de renforcer leur pilotage. Les conventions d'objectifs et de performance prévues avec chaque établissement n'existent qu'au stade expérimental ; la commission de contrôle et d'évaluation des agences et offices instituée par l'Assemblée de Corse ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2013 ; les contrôles de

l'exécution budgétaire et de la gestion des huit établissements tardent à se mettre en place alors que des écarts sont systématiquement constatés entre l'exécution et la prévision budgétaires de ces opérateurs.

L'augmentation continue de 60 % des charges de personnel des agences et offices en 10 ans résulte en partie de mesures très favorables pour les salariés. Cela s'observe notamment par des niveaux de rémunération et des dispositifs de promotion sans prise en compte de la performance individuelle du salarié, dont l'impact financier n'a pas été préalablement mesuré ni contrôlé.

La Cour formule trois recommandations dont la mise en œuvre devra s'accompagner du développement d'une culture de la performance, source d'économies substantielles pour la collectivité de Corse et pour ses satellites.

Recommandations

1. Substituer la collectivité de Corse à l'OTC, l'AUE et l'OEC *(collectivité de Corse)*.

2. Transformer l'ODARC, l'ATC et l'ADEC en EPA, ces deux dernières agences étant fusionnées (*État, collectivité de Corse)*.

3. Harmoniser les statuts des personnels de l'OEHC et de l'OFC *(collectivité de Corse)*.

La gestion publique

1. Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre

2. Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer

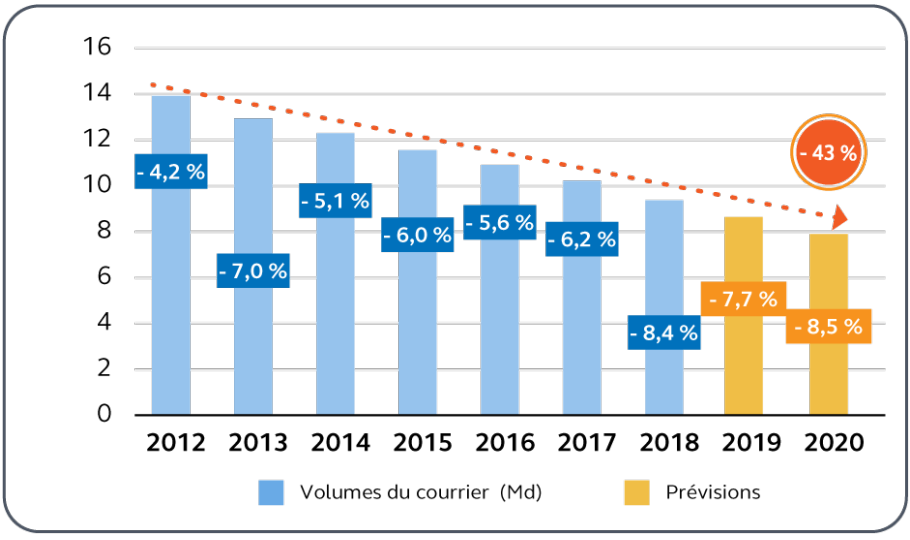
3. L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser

4. La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

1 Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre

Le volume de courrier en France est passé de 18 milliards de lettres en 2008 à un peu plus de 9 milliards en 2018 et pourrait baisser, si la tendance se poursuit, à 5 milliards en 2025.

Évolution des volumes de courrier (en milliards de plis et en %)



Source : Cour des comptes d'après données de La Poste. Les volumes pris en compte sont les envois de correspondance, y compris flux outre-mer, plis élections et correspondances import, hors presse abonnée

Dans son rapport annuel de 2016, la Cour avait souligné que cette situation rendait indispensables des adaptations profondes. La nouvelle enquête menée par la Cour a montré que si des transformations significatives ont été engagées, l'importance des défis à relever impose des réformes de plus grande ampleur.

Une modernisation engagée

L'effort général du groupe La Poste pour réduire la dépendance de son chiffre d'affaires au courrier traditionnel est axé principalement, à la branche Services-Courrier-Colis (BSCC), sur le développement du colis et des services de proximité. En parallèle, les agents

de cette branche, dont environ 70 000 facteurs, ont fourni des efforts notables en termes de productivité et de qualité de service.

Des efforts de productivité

L'outil industriel et logistique a été optimisé : l'automatisation du tri du courrier a atteint près de 80 % des volumes en 2018 ; près de la moitié correspond au tri complet « dans l'ordre de la sacoche ». Par ailleurs, les organisations de travail ont été adaptées et de nouvelles tournées mises en place.

Ces transformations ont requis des efforts d'adaptation importants de la part des postiers. En outre, les effectifs permanents de facteurs, en équivalents temps plein, ont diminué d'environ 10 % entre 2014 et 2018.

Des efforts de qualité de service

Afin de mieux mesurer la satisfaction des usagers, un nouvel indicateur est suivi depuis 2016 : le taux de recommandation net (c'est-à-dire l'écart entre la proportion de clients considérés comme « promoteurs » et la proportion de clients considérés comme « détracteurs »). Il a progressé de plus de douze points entre 2016 et 2018. Les responsables d'établissements reçoivent également, depuis 2017, un récapitulatif détaillé, par tournée, des réclamations adressées par les usagers (« La voix du client »). Enfin, un nouveau service de suivi des courriers est proposé aux usagers depuis 2018.

Des progrès restent cependant nécessaires pour faciliter la remise des objets suivis, par exemple en informant le destinataire de la distribution prochaine d'un recommandé ou encore en offrant à l'usager la possibilité d'exprimer à l'avance ses préférences concernant le jour de distribution. En outre, le déploiement en cours d'un service d'annonce de créneaux de livraison, pour des colis remis contre signature, ainsi que le développement de la base de données clients, sont de nature à améliorer la qualité de service et optimiser les coûts de distribution.

Plusieurs défis stratégiques à relever

La stratégie du groupe d'optimiser les coûts de la distribution, de miser sur les hausses tarifaires et de développer les services de proximité est confrontée à plusieurs défis.

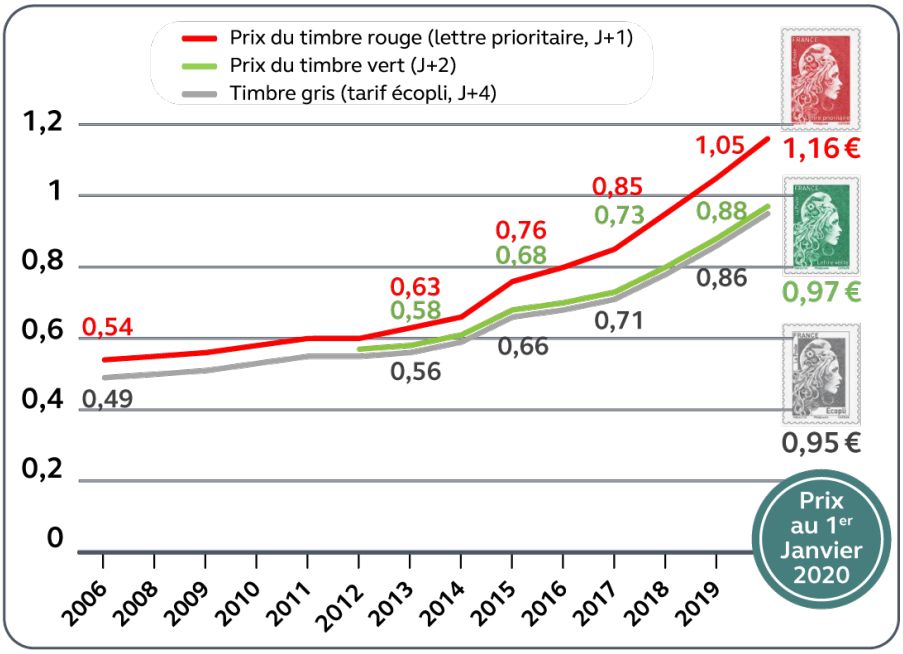
Un trafic en baisse et des coûts fixes prédominants

Le réseau de traitement et de distribution du courrier se caractérise par la prédominance des coûts fixes. La baisse du trafic, qui ampute chaque année d'environ 600 M€ le chiffre d'affaires du courrier, est de ce fait plus rapide que celle des coûts. Son aggravation prévisible rend nécessaire d'accroître la recherche de gains de productivité.

Une concurrence accrue

S'agissant du courrier, après des hausses tarifaires significatives au cours des dernières années, ce levier ne peut désormais plus guère être mobilisé, compte tenu du risque d'aggraver la chute des volumes, dans un contexte de numérisation croissante des échanges, y compris sous forme de lettre recommandée électronique.

Évolution du prix du timbre depuis 2006 (en euros)



Source : Cour des comptes

Le marché du colis croît, en raison de l'essor du commerce électronique, mais la concurrence y est vive et limite les marges réalisées ; en France, l'activité du groupe La Poste représente environ la moitié du marché, hors petits paquets internationaux. En outre, un nouveau marché de la livraison à la demande s'est développé au cours des dernières années, avec de nombreux acteurs, certains de dimension internationale, mais reposant sur un modèle économique et social éloigné de celui de La Poste.

Des relais de croissance à confirmer

Les services de proximité sont un des axes stratégiques de La Poste pour compenser l'impact de la baisse du courrier et maintenir l'emploi des facteurs.

Ils comprennent les nouveaux services confiés aux facteurs, par exemple *« Veiller sur mes parents »*, service pour faciliter le maintien à domicile des personnes âgées ; *« Recygo »*, organisant la collecte de déchets de bureau, etc. Ils exigent des facteurs de la polyvalence et peuvent entraîner une évolution importante de leur métier.

Par ailleurs, La Poste développe des services à domicile, principalement destinés aux seniors, mais cette évolution s'est faite principalement par l'acquisition de sociétés, sans implication des facteurs jusqu'à présent.

Si la contribution de l'ensemble des services de proximité au chiffre d'affaires du groupe La Poste est

croissante, leur part reste encore marginale (1 % en 2018), et leur rentabilité reste à confirmer.

Un ensemble de leviers à mobiliser

Des mutualisations et un emploi des nouvelles technologies à renforcer

Plusieurs réseaux de distribution coexistent au sein du groupe La Poste. Leur coopération permet de mutualiser des coûts fixes, comme le montre l'exemple des colis Chronopost livrés par les facteurs : leur nombre est passé de 270 000 en 2014 à un peu plus de 16 millions en 2018. Cet effort doit être poursuivi et toutes les synergies industrielles propres à améliorer la productivité doivent être exploitées, en veillant au respect des spécificités de chaque offre.

Bien qu'étant la cause de l'attrition des volumes du courrier, les technologies numériques représentent pour La Poste une opportunité pour trouver des relais de croissance et améliorer la satisfaction des clients.

Les facteurs sont tous équipés d'un smartphone Facteo, qui gère les recommandés et les colis et intègre les nouveaux services. Des fonctionnalités d'assistance sur le terrain plus développées pourraient toutefois simplifier et optimiser leur travail.

Des coûts de distribution et de collecte du courrier à optimiser

Atteindre une boîte aux lettres impose parfois au facteur d'effectuer un trajet important à l'intérieur des propriétés. Faciliter l'accès des facteurs aux boîtes aux lettres des particuliers, comme la Cour l'avait recommandé en 2016, peut ainsi contribuer à optimiser les coûts de distribution. À cet égard, une charte de raccordement postal a été préparée par le groupe en 2019 ; il conviendrait de la diffuser largement puis d'évaluer sa mise en œuvre.

S'agissant de la collecte du courrier dans les boîtes aux lettres situées sur la voie publique, leur nombre diminue, mais moins que celui des plis envoyés ; le parc de boîtes aux lettres français, parmi les plus denses en Europe, devrait être adapté.

Un service universel postal à réexaminer

Les services postaux assurés par La Poste, notamment ses obligations en matière de levées et de distribution, sont définis par une directive européenne et par la loi, sous le nom de service universel postal. En 2018, pour la première fois, le solde de ses recettes et de ses dépenses a été déficitaire (de 365 M€ en coûts complets).

Confrontés à des difficultés analogues, plusieurs opérateurs postaux européens ont réduit leur offre de service (passage de 6 à 5 jours de distribution, « distribution alternée », etc.), sans que cela soit considéré comme une remise en cause des règles posées par la directive postale du 15 décembre 1997. En France, les principales caractéristiques du service universel postal sont néanmoins restées inchangées.

Dans le cadre du contrat d'entreprise pour 2018-2022, l'État et La Poste ont prévu de se réunir en 2020, pour un point d'étape. Par ailleurs, La Poste prépare un nouveau plan stratégique. Dans ce contexte, des ajustements des modalités de mise en œuvre du service universel postal pourraient être envisagés, en s'appuyant sur des scénarios chiffrés, afin d'assurer l'équilibre économique et donc la pérennité du réseau de distribution postale.

Le réseau des facteurs : un actif à mieux valoriser

Parallèlement au développement des services de proximité, il est indispensable que le groupe La Poste positionne les facteurs sur les marchés de la livraison les plus stratégiques.

Tous les efforts possibles doivent être faits pour que les facteurs distribuent une plus grande part des colis. Il appartient au groupe d'analyser à quelles conditions ils pourraient s'impliquer tant dans la logistique de proximité (livraison d'objets, de repas, etc.) en plein essor, que dans la logistique urbaine (acheminement fluide et sans émissions carbonées des flux de marchandises qui entrent, sortent et circulent dans la ville).

Simultanément, les politiques internes visant à développer les compétences, à faciliter les mobilités internes et externes et, d'une manière générale, à soutenir et accompagner les équipes, doivent faire l'objet d'une attention particulière. En effet, les mutations engagées et les défis auxquels La Poste est confrontée impliquent, en particulier pour les facteurs, des changements d'organisation, des évolutions de métier et des mobilités.

Recommandations

À La Poste :

1. Développer l'interactivité avec les usagers pour faciliter la remise des objets suivis (préférences de livraison des recommandés et information des destinataires sur leur distribution prochaine, etc.).

2. Développer des outils numériques d'assistance sur le terrain visant à simplifier et accélérer les tournées des facteurs.

3. Renforcer les synergies entre les outils industriels de la branche Services-Courrier-Colis, de Chronopost et de DPD France.

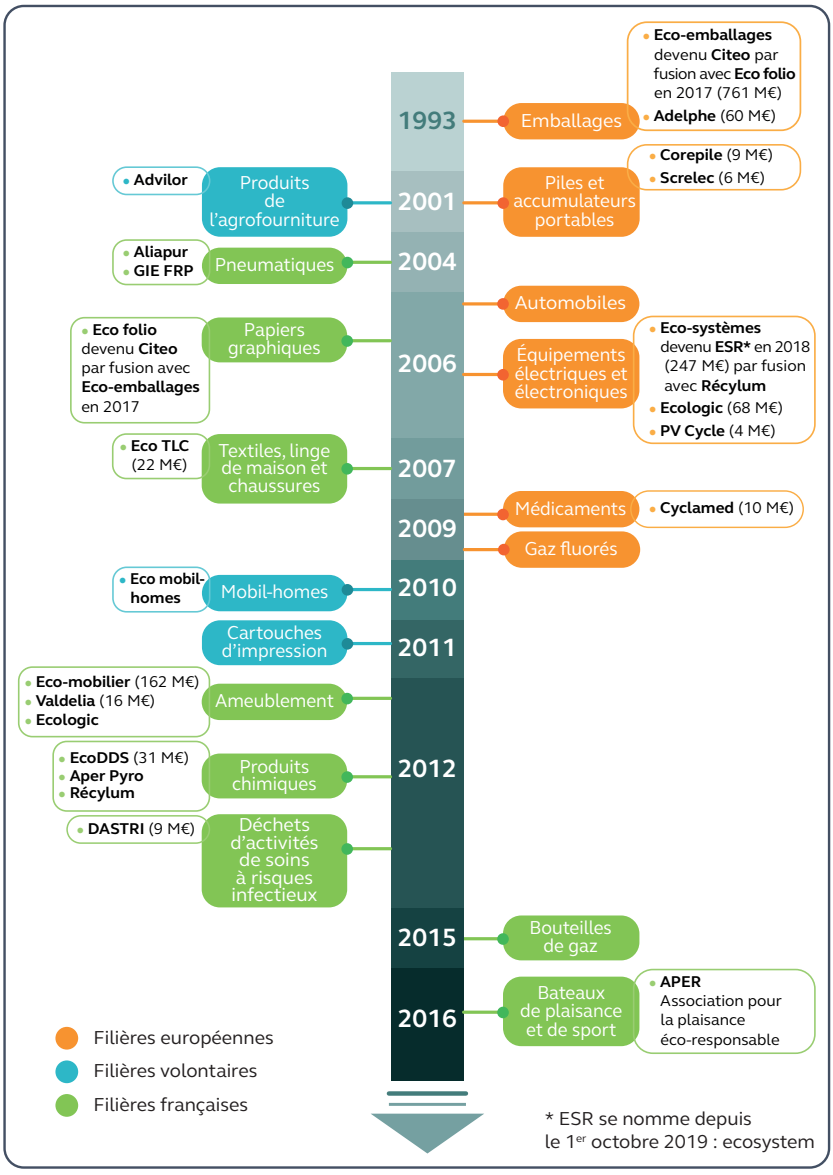
4. Adapter le nombre de boîtes aux lettres de rue au regard de l'évolution du courrier postal.

5. Améliorer le pilotage des ressources humaines, en enrichissant le bilan social annuel de la branche Services-Courrier-Colis du groupe postal, avec notamment des données spécifiques sur les facteurs.

2 Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer

Les éco-organismes, structures de droit privé auxquelles les producteurs délèguent leur responsabilité en matière de prise en charge des déchets des produits mis sur le marché – principe de la « responsabilité élargie du producteur » ou REP –, sont aujourd'hui des acteurs à part entière de la gestion des déchets. Le montant des contributions qu'ils perçoivent (1,4 Md€ en 2018) ainsi que la part des déchets qu'ils prennent en charge justifient qu'une attention spécifique soit portée aux résultats de leur action. La Cour a publié une première série d'analyses dans son rapport public annuel de 2016 ; elle a ensuite contrôlé en 2018 et 2019 trois nouveaux éco-organismes et examiné les suites données aux recommandations formulées en 2016.

Les filières REP, les éco-organismes créés et le montant des éco-contributions perçues en 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes

Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer

Des résultats inégaux, parfois en deçà des objectifs

Si les volumes de déchets collectés par les éco-organismes des huit principales filières REP ont globalement progressé de 46 % entre 2014 et 2018, dans certaines filières moins de la moitié des déchets produits sont collectés.

En matière de collecte et de traitement, certains objectifs ne sont pas atteints : ainsi en 2018, dans la filière textiles-linge de maison-chaussures, le taux de collecte est inférieur de 10 points à l'objectif, et dans la filière des emballages ménagers, le taux de recyclage (69,7 %) reste en-dessous de l'objectif de 75 % fixé pour 2012.

À la suite des observations formulées par la Cour en 2016, les éco-organismes ont, dans l'ensemble, amélioré leur gestion : le ratio charges de personnel/éco-contributions tend à diminuer tout comme le montant des provisions pour charges futures, antérieurement excessif.

Les difficultés persistantes de l'État à remplir ses missions

L'amélioration du pilotage des filières à responsabilité élargie du producteur nécessite tout d'abord de disposer de données objectives et récentes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Parallèlement, les structures de concertation mises en place doivent être réellement simplifiées et leurs travaux mieux organisés (recueil de contributions écrites et motivées, recours accru à la consultation électronique). Le processus d'élaboration des cahiers des charges qui encadrent les éco-organismes doit être amélioré et leur contenu doit privilégier quelques obligations de résultat et non consister en une énumération d'obligations de moyens.

Enfin, en contrepartie de la responsabilisation accrue des producteurs et des éco-organismes, les sanctions doivent être renforcées en cas de non-respect de leurs obligations.

La nécessité d'impliquer davantage les producteurs et les consommateurs

Pour augmenter la part des éco-organismes dans la collecte des déchets, il est nécessaire de conforter les obligations des producteurs et d'aider les consommateurs à réaliser les bons gestes de tri.

Les producteurs doivent améliorer l'écoconception de leurs produits grâce à une éco-modulation plus incitative de leurs contributions aux éco-organismes et les informations données aux consommateurs sur les caractéristiques environnementales des produits doivent être clarifiées. Enfin, de nouveaux canaux de collecte séparée doivent être développés pour toutes les formes de distribution.

Pour aider les consommateurs à accomplir les bons gestes de tri, l'information figurant sur les produits ou leurs emballages doit être la plus claire possible, ce qui n'est toujours pas le cas. Ainsi, le Triman ne leur est pas directement utile, et peu d'entre eux savent qu'une Info-tri figure sur la plupart des emballages. Les campagnes nationales de communication financées par les éco-organismes et celles menées au niveau local par les collectivités territoriales doivent donc s'efforcer de délivrer des messages concrets.

Recommandations

À l'État et aux éco-organismes en vue d'améliorer, d'une part, la connaissance des gisements de déchets et, d'autre part, le geste de tri des consommateurs :

1. Afin de fiabiliser les indicateurs fondés sur les gisements de déchets et d'améliorer le pilotage des filières REP, réaliser plus régulièrement des études de gisements.

2. Développer, à la faveur des campagnes de communication, au niveau adapté, national ou local, des messages opérationnels incitant concrètement aux bons gestes de tri.

À l'État pour l'aider à mieux remplir ses missions de pilotage et de contrôle des filières à responsabilité élargie du producteur :

3. Différencier la durée de l'agrément des éco-organismes et, au besoin, en envisager l'allongement, en fonction de la maturité des filières.

4. Simplifier le contenu des cahiers des charges des éco-organismes et les assortir d'objectifs de résultats.

5. Simplifier la procédure et l'assiette des sanctions envers les éco-organismes et les producteurs ne remplissant pas leurs obligations dans le cadre de leur responsabilité élargie, et les mettre en œuvre.

3 L'École polytechnique : une stratégie incertaine, une gestion à redresser

L'École polytechnique a été créée en 1794. Toujours prestigieuse et enracinée dans l'histoire de la République, l'École polytechnique a souhaité sortir d'une situation acquise que les évolutions internationales du monde académique rendaient de plus en plus intenable. La Cour dresse un premier bilan de cette mutation entamée depuis 2016, qui s'est accompagnée d'un engagement de l'État à augmenter sa subvention de 60 M€ sur la période 2017-2021. Elle souligne le caractère paradoxal du processus engagé, où ce fleuron de nos grandes écoles souhaite s'aligner sur les normes universitaires internationales tout en conservant ses traditions d'école militaire, et les incertitudes de son projet ambitieux de transformation.

Les limites du modèle historique

L'École polytechnique repose historiquement sur son statut militaire, sa formation d'ingénieurs polytechniciens et ses liens avec les corps techniques de l'État. Or, ces éléments ont progressivement perdu de leur cohérence.

Le lien avec les Armées est de plus en plus ténu. Le ministère des Armées exerce, en outre, une tutelle peu diligente, voire passive. L'avenir d'une tutelle exercée par ce seul ministère se posera de plus en plus, à mesure que la nature universitaire de l'École s'affirmera. Le cycle ingénieur polytechnicien, s'il demeure attractif en France, ne permet pas à l'École de se positionner dans la compétition internationale, du fait de sa structuration en quatre années. Enfin, à l'issue de leur formation, seule une faible proportion d'élèves rejoint désormais les corps de l'État (69 élèves sur les 400 que compte une promotion), contrairement à la situation qui prévalait il y a 30 ans.

Pour autant, l'École polytechnique veut conserver ces spécificités, ce qui pose un problème de positionnement. Alors même que le cycle ingénieur polytechnicien est censé incarner la méritocratie républicaine, le recrutement des élèves ingénieurs reste socialement peu ouvert et la situation se dégrade en matière de diversité : baisse du nombre de boursiers, prépondérance de quelques classes préparatoires parisiennes dont deux sont privées et payantes.

Une réforme de 2015 a modifié le dispositif de remboursement des frais d'entretien et d'études, appelé également « pantoufle ». Ce nouveau dispositif risque cependant de se révéler impossible à mettre en œuvre. Le suivi des carrières professionnelles est déjà défaillant aujourd'hui et les nouvelles modalités sont d'une

complexité difficile à surmonter. Au total, la déconnexion croissante entre l'École et la sphère publique ne peut manquer de poser la question du bien-fondé de la rémunération des élèves et de leur statut militaire.

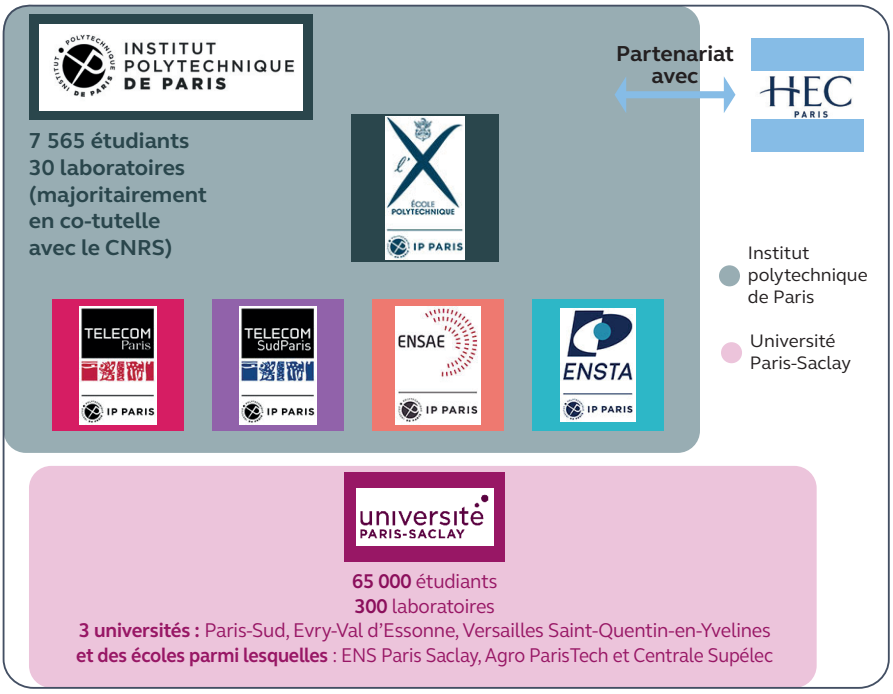
Une réforme tardive et aux contours incertains

L'École polytechnique n'est pas restée inerte face aux évolutions de l'enseignement supérieur et de la recherche. Afin de s'inscrire dans la compétition internationale, elle a développé, à partir de 2016, de nouvelles formations, sur le modèle Licence-Master-Doctorat du processus de Bologne : le *bachelor* (accessible après le baccalauréat), les *masters of sciences and technology*. Elle a également mis en place une offre de formation continue diplômante. Ces nouvelles filières (qui, pour les plus anciennes, n'existent que depuis trois ans) n'ont cependant pas encore atteint leur équilibre financier. Au total, il s'agit d'une mutation coûteuse dont la pertinence reste à démontrer.

L'École polytechnique souhaite, par ailleurs, développer son effort de recherche et mieux faire connaître l'activité de ses laboratoires, notamment pour remonter dans le classement ARWU (dit « classement de Shanghai »), dans lequel elle est mal classée. Sa stratégie en matière de recherche demeure cependant peu lisible et largement dépendante des organismes qui financent cette activité (notamment le CNRS à hauteur de 56 %).

L'École polytechnique a refusé l'intégration au sein du regroupement Paris-Saclay (contrairement à d'autres grandes écoles telles Centrale Supelec, Agro ParisTech et l'École normale supérieure Paris-Saclay). Elle a préféré engager la création de l'Institut polytechnique de Paris (IP Paris), se coupant ainsi des financements des investissements d'avenir liés aux initiatives d'excellence (IDEX). Cela constitue un choix singulier et exigeant. Il reste maintenant à démontrer qu'IP Paris est plus qu'un regroupement de circonstance, destiné à justifier la sortie de Paris-Saclay.

L'Institut polytechnique de Paris et son environnement sur le plateau de Saclay



Source : Cour des comptes

Une gestion qui n'est pas à la hauteur des ambitions de l'École

L'administration de l'École n'est pas organisée pour mener à bien sa stratégie de croissance ambitieuse.

Il existe un important décalage entre les ambitions du projet IP Paris et la situation financière dégradée de l'École. Après cinq exercices déficitaires consécutifs de 2014 à 2018, le déficit financier se confirme pour l'année 2019.

La qualité de la gestion doit sérieusement s'améliorer : prévisions en matière de masse salariale, maîtrise des dépenses de fonctionnement, pratiques en matière de rémunérations, etc. Ce domaine a fait l'objet d'une grande négligence.

La programmation immobilière n'existe pas, alors que le campus est vieillissant et représente un enjeu d'attractivité, notamment pour les étudiants internationaux.

Recommandations

1. Accroître le vivier de candidats des nouvelles formations *(bachelor, masters of science and technology, executive master)* et réévaluer leurs droits de scolarité *(École polytechnique)*.

2. Formaliser la stratégie et les objectifs de la recherche à l'École polytechnique *(École polytechnique)*.

3. Assurer un meilleur suivi de la trajectoire professionnelle des anciens élèves *(École polytechnique)*.

4. Faire évoluer le statut des élèves ingénieurs, y compris le principe de leur rémunération *(École polytechnique, Ministère des armées, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation)*.

5. Prendre, sans délai, les mesures internes propres à assurer le retour à l'équilibre financier de l'École *(École polytechnique)*.

4 La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé représente près d'un quart des dépenses de retraite obligatoire (79,4 Md€ en 2018). Elle est gérée par les partenaires sociaux *via* la fédération Agirc-Arrco et des institutions de retraite complémentaires (IRC), membres de groupes de protection sociale (GPS) qui ont, par ailleurs, des activités concurrentielles d'assurance.

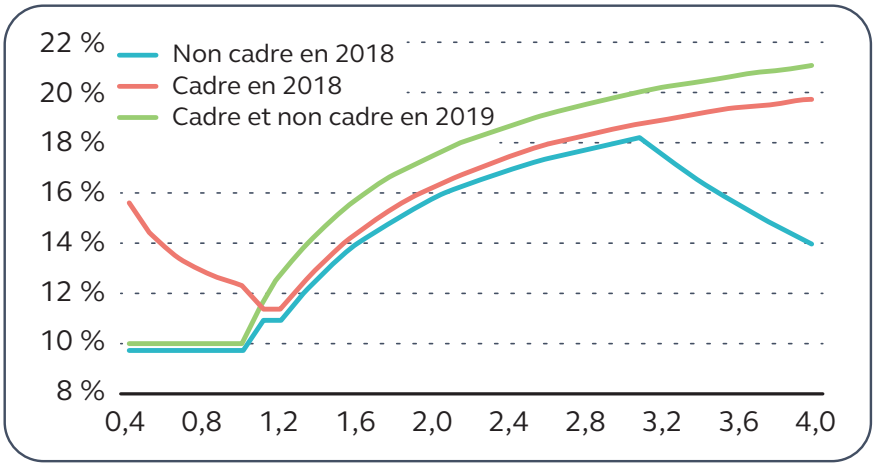
Le régime Agirc-Arrco est un régime de retraite financé par répartition : chaque année, les cotisations prélevées sur les salaires des actifs financent les pensions des retraités. C'est un régime par points : les assurés acquièrent chaque année un nombre de points, fonction du montant des cotisations versées et de la « valeur d'achat » du point. La pension est déterminée, au moment du départ à la retraite, par le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière auquel est appliquée une « valeur de service » du point, puis évolue au cours de la retraite comme la valeur de service.

Un régime unifié, doté de règles de pilotage pluriannuelles

Confrontés à une perspective d'épuisement des réserves accumulées par l'Agirc et l'Arrco, les partenaires sociaux ont adopté trois accords en 2015, 2017 et 2019 visant à fusionner les régimes Agirc et Arrco, ajuster les paramètres pour redresser les perspectives financières du régime et mettre en place des règles de pilotage pluriannuelles permettant de favoriser un équilibre durable du régime.

Avant la fusion au 1er janvier 2019, les valeurs de service du point ont été revalorisées en deçà de l'inflation et ont augmenté plus rapidement que les valeurs d'achat du point. Le système des cotisations a été refondu et le taux de cotisation effectif, qui rapporte le montant total des cotisations au salaire, a augmenté en 2019, sauf pour les cadres à faibles salaires. Depuis 2019, des coefficients temporaires appliqués au montant de la pension incitent à différer le départ à la retraite par rapport à l'âge du taux plein au régime général.

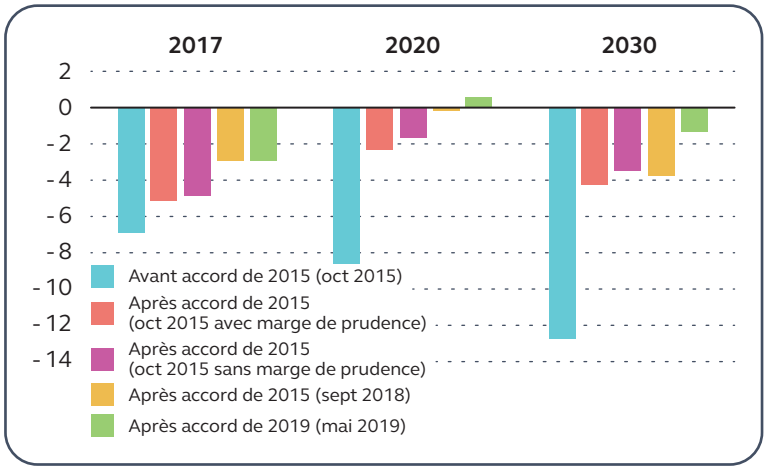
Taux de cotisation effectif avant et après fusion, selon le salaire rapporté au plafond de la sécurité sociale



Source : Cour des comptes, selon la réglementation de l'Agirc-Arrco

Ces mesures ont permis d'améliorer la situation financière du régime qui devrait revenir à l'équilibre en 2020. Les accords prévoient en outre une révision tous les quatre ans des paramètres du régime de façon à maintenir de façon pérenne un montant minimum de réserves.

Solde technique de l'Agirc-Arrco avant et après les accords de 2015 et 2019 (Md€ 2018)



Source : Cour des comptes, selon les projections de l'Agirc-Arrco

Note : hypothèse d'indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point à partir de 2019 dans les scénarios avant accord de 2019. La date entre parenthèses correspond à la date de réalisation des projections.

La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

Une recherche d'efficience à poursuivre

Parallèlement à la fusion des régimes, le mouvement de concentration des groupes de protection sociale (GPS) s'est poursuivi mais l'organisation reste complexe et la séparation entre la gestion des retraites complémentaires et les activités concurrentielles des GPS demeure insuffisante. La fédération Agirc-Arrco dispose en outre d'une capacité de pilotage limitée.

Les coûts de gestion ont diminué de manière significative, en ligne avec la recommandation de la Cour dans son rapport de 2014. Cependant, des marges d'optimisation demeurent, à la fois pour réduire les coûts, améliorer les délais et la qualité de la liquidation, et rationnaliser le recouvrement des cotisations en le confiant aux URSSAF.

La gestion des réserves (environ 60 Md€) est partagée entre la fédération et les GPS, ce qui peut entraîner des stratégies de placement divergentes et ne donne pas un rôle de pilotage suffisant à la fédération.

Des enjeux de simplification et de transparence

Les évolutions du régime doivent être poursuivies. Dans le cadre du système actuel, la structure des cotisations pourrait être simplifiée, notamment en uniformisant les cotisations ne générant pas de points, destinées à financer les dispositifs de solidarité. Les différences de règles entre l'Agirc-Arrco et le régime général (dates de versement et de revalorisation des pensions, coefficients temporaires décalant de fait l'âge du taux plein pour les retraites complémentaires), sources de complexité pour les assurés, devraient être réexaminées.

Dans le cadre d'un système universel de retraite tel que proposé par le Haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) en juillet 2019, le régime Agirc-Arrco serait intégré dans le système unique et la question de l'articulation entre retraites de base et complémentaire disparaîtrait. Cette intégration devra garantir des conditions d'équité, de transparence, de visibilité et de soutenabilité.

La période de transition devrait être mise à profit pour améliorer l'efficience du régime complémentaire et préparer l'unification des structures de gestion par un plan prévisionnel de gestion des effectifs et des compétences. La question de l'utilisation future des réserves du régime devra enfin être traitée.

Recommandations

À l'Agirc-Arcco :

1. À l'occasion du transfert aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, préserver et étendre au régime général l'individualisation des cotisations par salarié.

2. Renforcer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pour prendre en compte les mutations en cours.

3. Amplifier les économies de gestion, compte tenu des réformes récentes et à venir et en accentuant le parangonnage entre les IRC, et reverser les réserves de gestion administrative et d'action sociale à la réserve technique de financement.

4. Réexaminer la politique des placements en cohérence avec l'horizon de pilotage du régime et renforcer le rôle de la fédération dans la gestion des réserves.

Deuxième partie

Le numérique au service de la transformation de l'action publique

Introduction

Le rapport public annuel (RPA) comporte pour la première fois un ensemble de chapitres traitant, sous des angles différents, d'une même **thématique transversale**.

L'objectif est de mettre l'accent sur une évolution majeure de l'action publique et de la présenter sous différentes facettes, au fil des contrôles des juridictions financières, ces dernières ayant elles-mêmes, souvent, dû adapter leurs propres travaux à ces évolutions. Cette présentation doit permettre, d'une part, d'illustrer les capacités d'évolutions des acteurs publics, les progrès et les bonnes pratiques, d'autre part, de souligner les difficultés rencontrées et les risques que les contrôles ont pu faire apparaître. Il n'y a pas de volonté d'exhaustivité dans le traitement du sujet mais le souhait de montrer la diversité du traitement d'un même thème.

Le sujet retenu pour ce premier exercice est « le numérique au service de la transformation de l'action publique », parce que le développement du numérique constitue une évolution majeure de nos sociétés dont les acteurs publics se sont progressivement emparés. Si la transformation numérique va au-delà de la seule informatisation des procédures et implique également une évolution des services, de leur organisation et de leurs méthodes, il est particulièrement intéressant de s'interroger sur les conditions de réussite de ces projets du point de vue des citoyens et dans une logique d'inclusion.

Améliorer les services rendus au citoyen grâce au numérique

La transformation numérique permet d'améliorer les services rendus aux usagers, voire même de proposer de nouveaux services.

L'informatisation des procédures, par exemple, devrait faciliter la vie des usagers en leur évitant des déplacements, en ne les soumettant pas aux contraintes des horaires d'ouverture des bureaux et en leur permettant de suivre à distance l'avancement du traitement de leurs demandes. C'est le cas, par exemple, de la numérisation de la procédure de demandes de titres d'identité.

Le développement du numérique permet également de proposer de **nouveaux services et prestations**.

La coopération ou la **diffusion à distance** a été un des premiers vecteurs de ces progrès. Le chapitre sur *les infrastructures numériques du ministère de l'enseignement et de la recherche* met notamment en valeur les supports numériques conditionnant le développement de cours ou d'examens en ligne et les échanges entre les utilisateurs.

Introduction

Aujourd'hui, **l'utilisation des données de masse** offre de nouvelles opportunités à l'administration pour créer de nouveaux services. La base de données utilisée pour la prévision des crues, Vigicrues, est d'une utilisation simple et intuitive. Sa fréquentation est importante (12 millions de visiteurs pour les trois dernières années).

Si l'ouverture des données de masse et la facilitation de leur utilisation constituent un élément central de la démarche de l'État plateforme[34], il ressort toutefois des observations formulées dans cette partie du RPA que des progrès notables restent à faire en la matière.

En particulier, de manière générale, l'équilibre reste difficile à trouver pour les acteurs publics entre protection de la vie privée et ouverture des données : on constate ainsi des lacunes dans l'application des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) dans les chapitres sur la numérisation de la demande de logement social, *sur les services numériques de Pôle emploi ou sur le dossier pharmaceutique*.

Utiliser le numérique pour renforcer l'efficacité de l'action publique

Plusieurs chapitres montrent qu'un bon usage du numérique peut améliorer sensiblement l'efficacité des acteurs publics.

En améliorant **la circulation de l'information** et en accélérant les échanges avec les usagers, la numérisation des procédures a des effets structurants. Elle peut en effet conduire à rationaliser les organisations et à en simplifier les processus : le coût d'instruction d'une demande numérique de logement social est, par exemple, trois fois inférieur à celui d'une demande effectuée à un guichet « physique ». L'automatisation du traitement des demandes d'allocation par Pôle emploi a également permis une baisse significative du coût de l'indemnisation.

Les gains d'efficacité qui résultent de cette transformation numérique, essentiellement constitués de réduction des effectifs consacrés à la gestion des procédures, peuvent être différemment utilisés : ils sont parfois réaffectés à d'autres missions prioritaires, comme la lutte contre la fraude à l'identité au sein des préfectures ou le conseil des demandeurs d'emplois chez Pôle emploi. De même, la dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme devrait permettre de dégager du temps de travail pour le conseil aux demandeurs.

Par ailleurs, **l'intelligence artificielle** et un meilleur usage des bases de données disponibles ou à constituer permettent de mettre à disposition des acteurs publics de nouveaux outils pour la conduite des politiques publiques. Pour

[34] L'État plateforme consiste à envisager comme mettant à disposition de la société civile des ressources et laissant aux acteurs privés la liberté de développer des biens et des services finaux à l'aide de ces ressources.

une meilleure détection des épidémies, la Cour encourage ainsi une clarification du cadre juridique relatif aux données de suivi sanitaire issues du dossier pharmaceutique et une meilleure articulation entre cette base et celles de la plateforme des données de santé créée en 2019.

La production de données en masse procède en grande partie du développement de l'« internet des objets ». Par exemple, grâce aux capteurs embarqués sur les drones ou les équipements d'élevage, on dispose de données privées qui, croisées avec des données publiques, devraient contribuer à l'amélioration du pilotage des politiques publiques dans le domaine agricole.

Réunir les conditions nécessaires à la réussite de la transformation numérique

Les sujets abordés dans plusieurs chapitres montrent toutefois que les impacts positifs de la transformation numérique, tant sur les services offerts aux usagers que sur l'efficacité des organisations ne sont pas toujours au rendez-vous ou que l'ambition de la transformation pourrait se heurter à des fragilités à traiter sans attendre.

Malgré les succès certains des ministères financiers dans le domaine du numérique (impôts.gouv.fr, prélèvement à la source, etc.), le chapitre qui les concerne souligne les carences en **personnel qualifié** de leurs services informatiques, la répartition déséquilibrée des effectifs au sein de ces services au détriment des fonctions à forte valeur ajoutée et les facteurs structurels expliquant leur manque d'attractivité pour les jeunes diplômés.

Le succès de la transformation de l'administration est aussi conditionné à l'amélioration des **conditions de conduite des projets** numériques.

Le chapitre sur l'arrêt du programme *SIRHEN* met en évidence les défauts inhérents à certains grands projets : instances de pilotage trop nombreuses, coûts de gestion élevés ou perte de contrôle du projet du fait de l'ampleur des prestations externalisées. La Cour y reviendra dans un rapport sur la conduite par l'État des grands projets numériques, à remettre à la commission des finances du Sénat en juin 2020.

Dans la mise au point des projets, la partie numérique n'est pas toujours la plus importante. Sans **simplification des procédures**, leur numérisation risque d'être peu efficace et même de les rendre encore plus complexes. Le thème de la *dématérialisation de la délivrance des titres* montre bien comment la numérisation intégrale de procédures aussi complexes aurait justifié un travail approfondi de simplification préalable.

La réussite de la transformation numérique de l'administration nécessite par ailleurs des **investissements importants**. Le chapitre sur les *infrastructures numériques du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* souligne ainsi la nécessité de l'acquisition de calculateurs et d'équipements de stockage des données plus puissants mais aussi mieux sécurisés. Quant au chapitre

sur *Pôle emploi*, il met en évidence que l'investissement dans l'acquisition de nouveaux matériels et le développement de nouveaux logiciels ne doivent pas conduire à négliger la maintenance des logiciels plus anciens qui constituent la base des systèmes d'information de nos organisations, comme le relevait également le rapport récent de la Cour consacré à la DGFiP.

Enfin, le succès d'une ambitieuse transformation numérique dépend de **l'accompagnement** qui est organisé, tant pour les salariés des services concernés que pour les usagers. S'agissant de la *demande de logement social*, la Cour déplore ainsi des faiblesses (ergonomie pénible, navigation difficile, notamment) qui tendent à altérer la qualité du service rendu aux usagers les moins à l'aise avec le numérique. Dans le cas de la numérisation des procédures, la suppression des guichets physiques est pénalisante pour certains usagers, notamment en fonction de leur âge, de leur lieu de résidence et de leur formation, comme le montre notamment le chapitre sur *la dématérialisation des titres*.

L'organisation de solution de substitution et d'accompagnement reste à parfaire, comme le soulignait déjà le rapport des juridictions financières sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux[35] . Dans cette publication de mars 2019, la Cour insistait sur la nécessité d'organiser l'accès aux services par la mise en œuvre d'une stratégie « multicanal » en distinguant les niveaux de démarche (consultation, déclaration, conseil, expertise individualisée) et en ajustant le degré de dématérialisation à ces niveaux.

De surcroît, les services dématérialisés peinent à résoudre des problèmes n'ayant pas été anticipés lors de la numérisation des procédures alors que les agents de guichet avaient habitué les usagers à davantage de souplesse. Le chapitre sur *la transformation numérique de Pôle emploi* insiste ainsi sur la nécessité de ne pas déléguer intégralement le suivi des demandes des usagers au système informatique.

Enfin, si le développement du numérique peut participer positivement à la **transition écologique**, par exemple en réduisant les déplacements et par sa capacité à résoudre des problèmes infiniment supérieurs aux capacités de calcul humaines, il a aussi un impact environnemental fort, à travers notamment les consommations énergétiques qu'elle suscite. Le chapitre sur les *infrastructures du MESR* souligne à quel point les établissements d'enseignement supérieur tiennent peu compte des enjeux de consommations énergétiques mais aussi d'empreinte environnementale liée aux matériels ou de gestion de leur empreinte écologique grâce au numérique (logique de *smart campus*).

Même le ministère de la transition écologique et solidaire, pourtant chargé de la transformation écologique, n'a pas encore mis en place de dispositif de gestion de l'empreinte carbone de ses activités numériques et la Cour l'y invite en vue d'une généralisation à toutes les administrations.

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

L’apport du numérique en matière de service rendu aux usagers

1. Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titre par les préfectures

2. La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer

3. Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique

1 Gains de productivité et qualité de services : la dématérialisation de la délivrance de titre par les préfectures

Le « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG), mis en œuvre pour l'essentiel en 2017 et 2018, a consisté à tirer parti des technologies numériques pour redéployer une partie des effectifs vers des missions insuffisamment dotées et les faire progresser en qualification. Des procédures numériques et des plateformes dénommées « centres d'expertise et de ressources des titres » (CERT) ont ainsi remplacé l'accueil au guichet et le traitement des dossiers en préfecture ou en sous-préfecture pour la demande et la délivrance des cartes nationales d'identité (CNI), passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation des véhicules (les « cartes grises »). Les leçons de cette expérience devraient permettre de mieux exploiter les potentialités ouvertes par la dématérialisation, et de mettre davantage au cœur des réformes à venir la qualité du service rendu aux usagers.

Des objectifs atteints malgré une préparation insuffisante et une mise en œuvre difficile

La préparation du plan a été indiscutablement insuffisante, en partie du fait des contraintes de calendrier. Les difficultés d'accès de certaines populations aux services numériques ont été mal prises en compte. L'assistance téléphonique aux usagers a été sous-dimensionnée au départ. Le coût informatique de la dématérialisation n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation. Du côté des services préfectoraux, les tâches non traitées par les CERT eux-mêmes ont été sous-estimées et le plan n'a pas pu être l'occasion d'une rationalisation du réseau territorial.

Si la mise en œuvre des projets informatiques s'est révélée difficile, la dématérialisation des procédures a eu lieu dans les délais prévus. Mais, pour la délivrance des cartes grises, la gestion de projet a été défaillante et a abouti à un allongement considérable des délais de traitement avant qu'une cellule de crise ne rétablisse la situation. Pour les permis de conduire, la transition a été réussie mais le système demeure obsolète. Pour les CNI et passeports, la procédure de pré-demande en ligne, facultative, montre la vitesse naturelle d'adoption d'un service dématérialisé : au bout de trois ans, 50 % des pré-demandes sont faites en ligne.

Les objectifs de restructuration des services préfectoraux ont été globalement atteints. La concertation avec les agents et l'attention forte prêtée à leurs attentes ont facilité la

réalisation du plan. 1 300 emplois ont été supprimés en trois ans dans les services « titres ». Près de 1 500 ont été basculés sur les CERT. 1 000 autres ont été ou seront transférés vers des missions des préfectures dont le renforcement est jugé prioritaire et un repyramidage très ambitieux des emplois concernés, c'est-à-dire la transformation d'emplois de base en emplois de catégorie supérieure, est en cours jusqu'en 2020 ; si les premiers retours du terrain sont assez contrastés ce n'est que dans un an que le plein effet de la réallocation des gains de productivité pourra être correctement évalué.

Une dématérialisation dont les potentialités peuvent encore être mieux exploitées

L'accès au service s'est trouvé généralement amélioré par la dématérialisation. Elle a offert à la majorité des usagers l'opportunité d'engager la procédure au moment de leur choix ; ainsi la moitié des demandes de cartes grises sont effectuées en dehors des horaires classiques d'ouverture des préfectures. Toutefois l'ergonomie des sites internet devrait être perfectionnée puis adaptée en permanence, tandis que le dispositif est fragilisé par le fait que l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ne dispose pas d'un plan de continuité d'activité opérationnel en cas de panne de ses systèmes d'information. Pour les CNI et passeports, le réseau des dispositifs de recueil d'identité est encore sous-utilisé, en particulier dans certains départements très peuplés, et les délais de rendez-vous en mairie peuvent être longs ; des bonnes pratiques, comme la création d'outils mutualisés entre communes, seraient à généraliser. Les délais de délivrance des 22 millions de titres produits chaque année (dont 11,5 de cartes grises) sont acceptables mais disparates géographiquement.

À l'avenir, une attention accrue devra être portée aux usagers. L'effort engagé pour répondre aux difficultés de ceux qui sont éloignés du numérique doit être accentué. La qualité de l'accueil téléphonique, qui s'était considérablement dégradée, doit continuer d'être améliorée. La « crise des cartes grises » montre aussi qu'il aurait fallu simplifier la réglementation avant d'engager le processus de numérisation, ce que n'a pas permis le calendrier du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG). Il faudra par ailleurs résorber le retard considérable de traitement des permis étrangers par des mesures de réorganisation énergiques.

La transition numérique permet de renforcer la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, qui est souvent la première étape vers d'autres fraudes. Grâce à la dématérialisation des titres, la menace à la fraude numérique peut être mieux anticipée. De nouveaux outils de sécurisation et de détection ont été récemment déployés mais la dimension stratégique de cette démarche manque encore. La transition numérique ouvre en outre des possibilités nouvelles de fraude. En définitive, si la création d'un véritable réseau de lutte en la matière constitue une avancée majeure du PPNG, les moyens de cette lutte doivent encore être accrus.

Recommandations

À l'État :

1. Dresser en 2021 un bilan de l'exécution du « plan préfectures nouvelle génération », permettant de vérifier que, dans un contexte évolutif, les moyens nécessaires ont été alloués aux quatre missions qualifiées de prioritaires dès 2016.

2. Préparer et tester, en conditions réelles, un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité pour les systèmes et les procédures concourant à la production des titres sécurisés.

3. Procéder à une réallocation territoriale des dispositifs de recueil d'identité sous-utilisés, et promouvoir l'utilisation des dispositifs de recueil mobiles.

4. Donner la priorité à la simplicité pour l'usager dans la conception des nouveaux systèmes de délivrance des cartes grises et des permis de conduire qui vont être lancés.

5. Revenir sur la gratuité de l'échange de permis étrangers et de l'établissement de permis internationaux et faire un bilan de la politique d'échange des permis de conduire étrangers.

6. Définir une stratégie nationale de lutte contre la fraude à l'identité, à l'immatriculation et aux droits à conduire, permettant notamment de veiller au déploiement et au renforcement des outils numériques de contrôle et de détection, avec une attention particulière pour les « tiers de confiance ».

2 La transformation numérique au ministère de la transition écologique et solidaire : un engagement à confirmer

La transformation numérique entraîne une modification profonde de l'organisation administrative ; elle introduit de nouvelles méthodes et relations entre l'usager, le citoyen et les agents grâce à des outils, des produits et des services appuyés sur des solutions informatiques innovantes.

Un engagement du ministère et de ses opérateurs dans la transformation numérique

Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et ses principaux opérateurs ont engagé cette transformation numérique : le MTES, qui dispose d'un plan pour la période 2018-2022, a d'ores et déjà mis en œuvre des systèmes d'information performants au service de l'environnement. Ainsi en est-il du système d'information sur l'eau (SIEau) qui permet le partage et la mise à disposition des données sur la ressource en eau en France, ou encore du Géoportail, plateforme de diffusion d'informations géographiques développée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), qui propose l'accès à des cartes IGN à des photographies aériennes, aux parcelles cadastrales, à des cartes du relief, etc.

Le ministère a créé en son sein une « fabrique numérique », incubateur développant des solutions innovantes telles que « Kelrisks », qui permet de connaître instantanément le risque de pollution des sols d'un terrain, ou encore « Trackdéchets », solution en cours de développement destinée à assurer le suivi des déchets des entreprises.

La dématérialisation en cours des procédures au service des usagers

Malgré l'engagement du MTES et de ses opérateurs, seules 12 % des démarches administratives proposées aux usagers faisaient l'objet, à l'été 2019, d'un téléservice structuré. Or, dans le cadre du programme « Action Publique 2022 », chaque ministère doit atteindre 100 % de démarches accessibles en ligne dès 2022. Le MTES en est encore loin, même si son plan de transformation numérique prévoit l'accélération des démarches de dématérialisation en faveur des usagers.

Un suivi des initiatives à structurer et une mesure de l'impact écologique à définir

Il appartient au ministère de soumettre systématiquement ses futurs projets ministériels à une étude d'impact et de rentabilité et de mesurer l'empreinte écologique de sa propre transformation numérique, ce qui constituerait un bon indicateur de l'efficacité de ses choix au regard de l'objectif environnemental. Le MTES devrait être pilote dans la mise au point d'une méthode d'évaluation de l'empreinte écologique des projets de transformation numérique, méthode qui s'appliquerait d'abord en son sein avant d'être généralisée à l'ensemble des administrations.

Recommandations

Au ministère de la transition écologique et solidaire **:**

1. Systématiser, au plus tard en 2022, les études d'impact et de rentabilité pour l'ensemble des projets de transformation numérique du ministère et de ses opérateurs.

2. Généraliser au sein du ministère, au plus tard en 2022, la mesure de l'impact environnemental des projets de transformation numérique.

3 Le dossier pharmaceutique : un outil au service de la santé publique

Outil professionnel des pharmaciens, le dossier pharmaceutique a été institué par la loi en 2007 afin de favoriser la qualité des soins et de sécuriser la dispensation des médicaments. Il a été conçu par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP), qui en assure depuis la mise en œuvre et la gestion, pour un coût de 4,3 M€ en 2018.

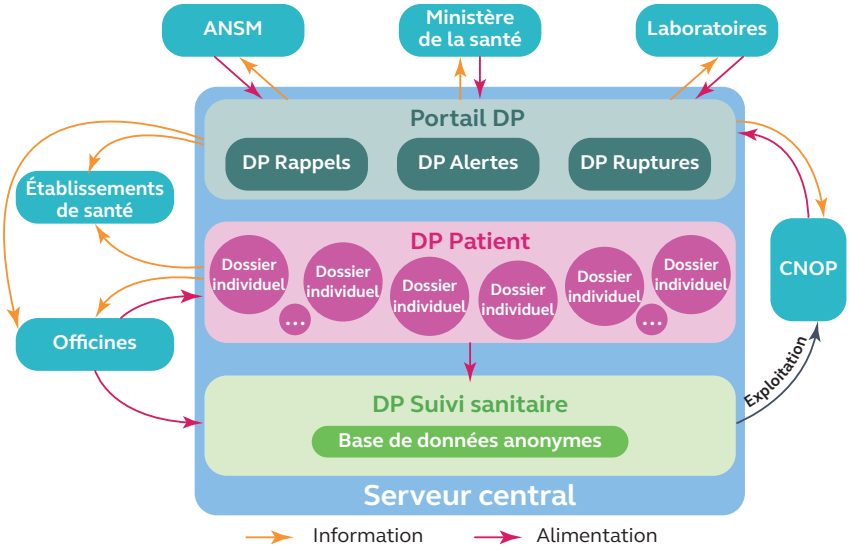
Le dossier pharmaceutique a connu une montée en charge rapide et une diversification de ses usages

Le succès et la montée en charge rapide du dossier pharmaceutique s'expliquent notamment par le pilotage volontariste du conseil national de l'ordre des pharmaciens, le développement d'un système informatique de qualité et un budget progressivement équilibré, grâce à des financements provenant principalement des cotisations des pharmaciens, puis de laboratoires pharmaceutiques et d'établissements de santé.

Aujourd'hui, le dossier pharmaceutique recouvre des dossiers patients individuels et une infrastructure de communication entre acteurs de la chaîne du médicament à des fins de sécurité sanitaire.

Les dossiers individuels donnent accès, sur présentation de la carte Vitale, à l'historique des médicaments délivrés au patient en officine au cours des quatre derniers mois. La finalité ainsi poursuivie est de lutter contre les effets indésirables des médicaments, en améliorant la détection des interactions médicamenteuses, des surdosages et des mésusages. Le dossier pharmaceutique est particulièrement utile pour les patients qui sont atteints de maladies chroniques ou qui fréquentent plusieurs pharmacies. Il permet également de sécuriser la dispensation en cas d'oubli d'ordonnance. Aujourd'hui, près de 99,9 % des officines sont raccordées et il existe plus de 45 millions de dossiers individuels.

Le système d'information du dossier pharmaceutique



Source : Cour des comptes

Le conseil national de l'ordre des pharmaciens s'est appuyé sur le système d'information sécurisé des dossiers individuels pour développer d'autres fonctionnalités, qui permettent ainsi, en collaboration avec les autorités sanitaires, de diffuser aux pharmaciens des alertes sanitaires, de procéder à des rappels de lots de médicaments ou de les informer sur les ruptures d'approvisionnement. Les informations recueillies alimentent aussi une base de données anonymes, qui est utilisée à des fins d'études en santé publique par le conseil national de l'ordre des pharmaciens.

Cependant, ce succès a aussi été facilité par l'acceptation de quelques insuffisances : les médicaments issus de l'automédication sont peu couverts ; l'impact du dossier pharmaceutique sur la santé publique a été insuffisamment évalué et le respect de la procédure visant à garantir le consentement du patient à l'ouverture de son dossier est difficile à documenter.

Le développement du dossier pharmaceutique doit être poursuivi, tout en préparant son articulation avec le dossier médical partagé

L'usage du dossier pharmaceutique individuel doit être généralisé en rendant sa création automatique sauf opposition du patient. Supprimer l'obligation d'utiliser la carte Vitale du patient pour y accéder et étendre la durée d'accès à l'historique des médicaments au-delà de quatre mois faciliteraient, en outre, l'inscription des médicaments délivrés sans prescription médicale et des traitements de plus longue durée.

L'utilisation du dossier pharmaceutique doit désormais être rendue obligatoire dans les établissements de santé, qui l'utilisent encore peu. L'intérêt de ce dossier pour les rappels de lots ou les ruptures d'approvisionnement de médicaments rend nécessaires l'amélioration des informations échangées et la généralisation du recours à ses fonctionnalités par les grossistes-répartiteurs.

Initialement conçu comme le volet « médicament » du dossier médical partagé, le dossier pharmaceutique s'est développé de façon indépendante, sous l'effet des importants retards de celui-ci. Alors que la Caisse nationale d'assurance maladie s'est vu confier la relance du dossier médical partagé, l'interconnexion des deux dossiers doit être considérée comme une priorité. Il convient, en effet, d'éviter des doublons de fonctionnalités coûteux et de permettre la disponibilité rapide des informations et leur intelligibilité pour les professionnels de santé comme pour les patients.

Recommandations

Au Conseil national de l'ordre des pharmaciens, au ministère de la santé et à la Caisse nationale d'assurance maladie :

1. Achever au plus tard en 2021 la mise en conformité du dossier pharmaceutique avec le règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD), en particulier la réalisation des études d'impact sur la vie privée.

2. Conforter le dossier pharmaceutique en inscrivant toutes ses finalités dans le code de la santé publique.

3. Faciliter la création et étendre l'utilisation des dossiers pharmaceutiques individuels en autorisant des créations automatiques sauf opposition du patient, en supprimant l'obligation d'utiliser la carte Vitale pour y accéder et en augmentant la durée de consultation des données.

4. Dans les établissements de santé, rendre obligatoires l'alimentation du dossier pharmaceutique pour les activités de rétrocession et le recours au dossier pharmaceutique pour les procédures de retraits et de rappels de lots.

5. À des fins de sécurisation de la chaîne du médicament, rendre obligatoire le recours aux fonctionnalités DP-Ruptures et DP-Rappels pour les grossistes-répartiteurs et améliorer les informations échangées en matière de rupture d'approvisionnement.

6. Favoriser l'utilisation des données issues du dossier pharmaceutique en améliorant la qualité des données et en intégrant la base de données anonymes dans la plateforme des données de santé.

7. Réaliser de manière prioritaire le raccordement du dossier pharmaceutique au dossier médical partagé et à l'espace numérique de santé.

Les moyens numériques au service de l'efficacité des acteurs publics

1. Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants

2. La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser

3. Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter

1 Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants

Pôle emploi a fait de la transformation numérique l'un de ses principaux leviers d'adaptation à la gestion du chômage de masse et de mise en œuvre de ses orientations stratégiques. Amorcée en 2015, la transformation numérique a conduit à des évolutions majeures dans le service rendu aux publics comme dans l'organisation et le contenu des métiers de l'opérateur. Si les bénéfices de cette stratégie sont notables, Pôle emploi doit aujourd'hui faire face à des fragilités techniques importantes.

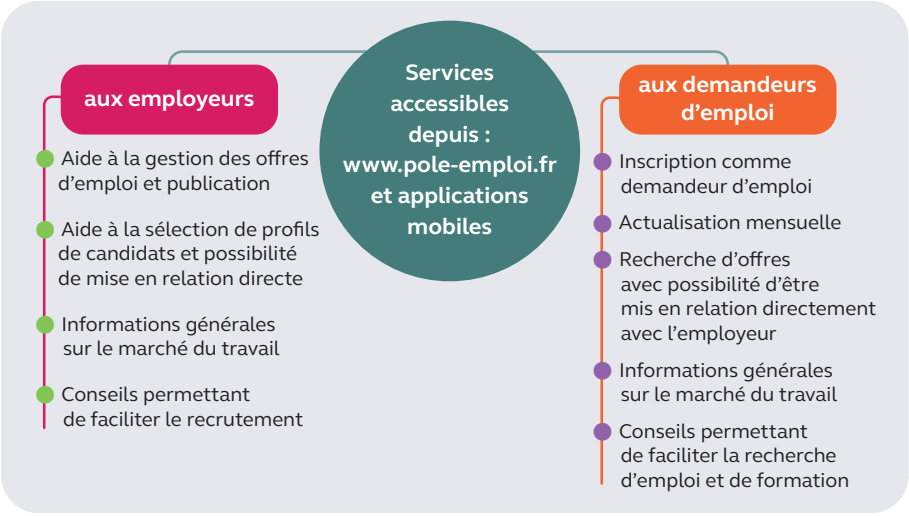
Le développement de l'offre de services numériques : un axe stratégique majeur, des points de vigilance

Pour Pôle emploi comme pour d'autres services publics, développer les services numériques permet d'apporter des réponses à la prise en charge d'un public croissant. Le volume des personnes indemnisées et accompagnées a progressé en lien avec la hausse du nombre de chômeurs entre 2012 et 2018. Les demandeurs d'emploi entrant dans le champ de l'accompagnement sont ainsi passés de 4,9 millions à 5,9 millions (+21,1 %) et les personnes indemnisées de 2,8 millions à 3,2 millions (+11,8 %).

Dans ce contexte, la transformation numérique a joué un rôle central dans la stratégie de Pôle emploi. Celle-ci vise notamment à moduler l'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en fonction de leurs besoins, à renforcer les moyens d'accompagnement au profit des chômeurs les plus en difficulté et à rendre autonomes ceux en capacité de l'être. Cette démarche entraîne un déport de charge de certaines actions que Pôle emploi assurait précédemment, en les transférant en totalité (l'inscription ou l'actualisation) ou en partie (l'accompagnement) aux bénéficiaires.

Outre la mise à disposition de services d'inscription, d'actualisation et de prise en charge financière, prestations proches de celles proposées par d'autres services publics, Pôle emploi a développé une offre numérique variée pour faciliter la recherche d'emploi, pour les demandeurs, et de recrutement, pour les entreprises, dans leurs différentes dimensions.

Principaux services numériques proposés par Pôle emploi



Source : Cour des comptes

Pôle emploi a fait de l'offre numérique un laboratoire d'innovation et met en avant sa collaboration avec des start-up, à l'origine d'une part importante des services mis à disposition du public. Il applique de nouvelles modalités de conception de projet, inspirées des start-up et portées par ses propres salariés : l'intrapreneuriat.

Cette stratégie numérique tend à faire évoluer le rôle et la place de Pôle emploi : pour les demandeurs d'emploi jugés autonomes, l'obligation de moyens de Pôle emploi reposerait désormais moins sur le retour à l'emploi lui-même que sur les outils mis à leur disposition. La transformation numérique modifie ainsi de manière significative le rapport de Pôle emploi à ses publics et les modalités du service rendu.

Cette stratégie a contribué à améliorer la qualité de service. Toutefois, deux points de vigilance importants sont à souligner. La détection en amont des personnes en difficulté avec l'usage du numérique revêt une sensibilité particulière, car celles-ci courent des risques d'exclusion des services de Pôle emploi. Il est nécessaire d'améliorer la détection de ces difficultés lors du diagnostic initial des demandeurs d'emploi, afin d'adapter les services qui leur seront offerts.

En outre, si le niveau d'utilisation des services digitaux de base (actualisation, dépôt d'offres, recherche d'offres et de profils de candidat, etc.) est élevé (45 millions de visiteurs par mois pour pole-emploi.fr), l'usage des services d'aide à la recherche d'emploi reste faible et peu piloté. Les seules données

disponibles en la matière sont celles de l'« emploi *store* », plateforme gratuite réunissant de nombreuses applications et sites web. Conçu comme une porte d'entrée privilégiée, l'« emploi *store* » permet d'accéder à de très nombreux services d'aide à la recherche d'emploi, réalisés par Pôle emploi (63) ou par des partenaires (248). Au mois de mai 2019, le nombre de visites ayant réellement donné lieu à l'utilisation d'une application restait très faible, dépassant à peine 200 000. Il importe désormais de mettre en place un véritable pilotage de cette offre numérique et de la recentrer sur les services les plus utiles.

Une transformation de l'organisation, des fragilités techniques

La transformation numérique a également conduit à des évolutions importantes au sein de Pôle emploi, sources de gains de productivité et d'améliorations qualitatives. La procédure d'inscription est aujourd'hui entièrement dématérialisée. Les modalités d'accueil en agence ont été optimisées : l'accueil en flux du public est limité à la matinée et les après-midi sont consacrées aux rendez-vous planifiés avec les demandeurs d'emploi et aux ateliers d'aide à la recherche d'emploi. Enfin, une part croissante de la gestion des allocations est entièrement automatisée (42,6 % des demandes en 2018), réduisant ainsi nettement le délai de traitement.

C'est dans l'activité de gestion des allocations que se concentre l'essentiel des gains de productivité. Ces gains ont permis de renforcer les moyens destinés à l'accompagnement. Au cours de la période 2014-2018, Pôle emploi a enregistré une baisse de 1 157 ETPT (-12,6 %) sur l'activité d'indemnisation et une hausse de 1 750 ETPT (+9,6 %) sur l'activité « suivi et accompagnement ». De nombreux conseillers précédemment chargés de l'indemnisation ont ainsi été affectés à des fonctions d'accompagnement. Pôle emploi n'est cependant pas en capacité de mesurer précisément les moyens d'accompagnement redéployés au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, même s'il s'agit d'une des priorités de sa stratégie digitale. Au regard de l'importance des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus en interne grâce au développement des traitements automatisés et des services numériques, il est essentiel de les mesurer complètement et cela d'autant plus que le recours à l'intelligence artificielle permettra de les augmenter.

Le développement des services numériques a également fait significativement évoluer le métier de conseiller. L'exigence de personnalisation, de même que l'automatisation de certaines tâches à faible valeur ajoutée, ont conduit à une spécialisation de ces métiers, cohérente avec la professionnalisation du service rendu. Les conseillers sont désormais spécialisés dans deux filières : conseiller emploi (avec trois dominantes possibles : placement, entreprise et contrôle de la recherche d'emploi) et conseiller gestion des droits.

Enfin, Pôle emploi doit apporter des réponses adaptées à deux enjeux techniques majeurs. Le socle informatique, applicatif et technique, qui porte les applications sensibles (inscription, actualisation, gestion des allocations), a été conçu il y a trente ans. Il doit impérativement être rénové au risque de mettre en péril sa capacité d'être maintenu et de freiner les adaptations nécessaires (par exemple liées au changement des règles d'indemnisation). Par ailleurs, le développement numérique a conduit à une forte augmentation du volume des données traitées. Or, celles-ci demeurent encore insuffisamment structurées. Pôle emploi devra mettre en œuvre un pilotage de ces données, associant l'État et l'Unédic, lui permettant d'améliorer la gestion de ses activités.

Recommandations

- en faveur des publics de l'opérateur :

1. Améliorer la détection précoce des personnes en difficulté dans l'usage des services numériques *(Pôle emploi)*.

2. Améliorer le pilotage de l'offre de services numériques et la centrer sur les outils les plus efficaces à la recherche d'emploi *(Pôle emploi)*.

- sur le fonctionnement et l'organisation interne de l'opérateur :

3. Mesurer l'ensemble des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le fonctionnement interne grâce au développement des systèmes d'information et des services numériques *(Pôle emploi)*.

4. Donner la priorité à la modernisation du patrimoine applicatif et technique *(Pôle emploi)*.

5. Mettre en place un plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, en associant l'État et l'Unédic *(Pôle emploi, ministères sociaux, Unédic)*.

2 La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser

Enregistrer de manière fiable et transparente les demandes de logement social est un enjeu important au regard des deux millions de demandes exprimées chaque année et de la difficulté d'obtention d'un logement social, notamment dans les zones les plus tendues. La numérisation de la procédure d'enregistrement des demandes a ainsi représenté un progrès pour l'ensemble des parties prenantes – demandeurs, bailleurs sociaux et collectivités responsables des politiques du logement. Mais les résultats obtenus ne répondent pas encore pleinement à leurs différentes attentes et la numérisation doit, pour se généraliser, être davantage sécurisée et accompagnée.

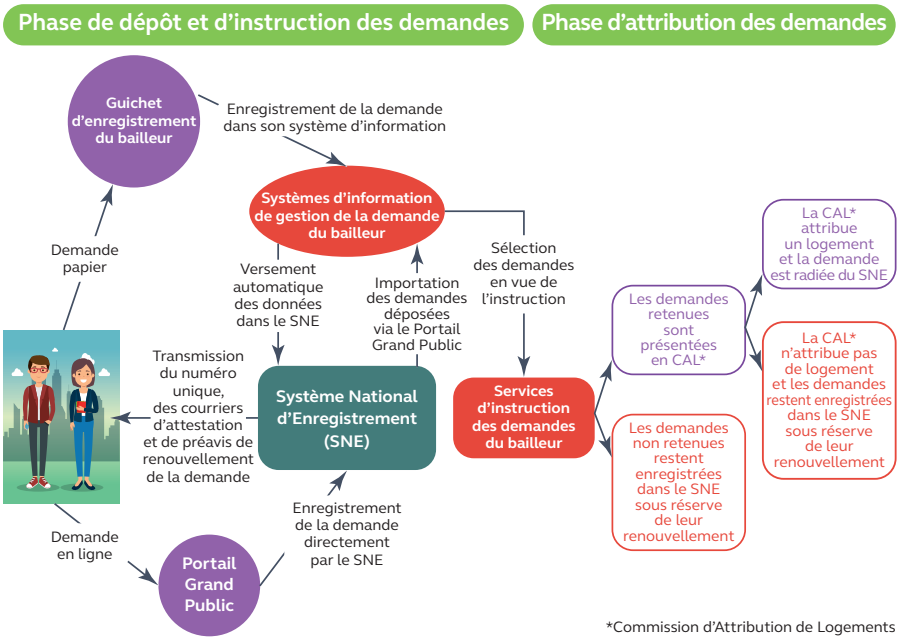
La numérisation a facilité le dépôt de la demande d'un logement social

La numérisation, initiée en 2009 avec le système national d'enregistrement (SNE), a permis d'uniformiser la procédure de dépôt et de protéger les droits liés à l'ancienneté de la demande grâce à l'attribution d'un numéro unique départemental. Le SNE offre désormais au demandeur la possibilité de déposer, de renouveler et d'actualiser sa demande directement sur un portail internet, qui reste toutefois inégalement utilisé selon les régions. Pour autant, l'enregistrement des demandes sur le portail ne s'est pas substitué à la procédure de dépôt papier auprès des guichets physiques, qui demeure, pour 65 % des premières demandes, la plus utilisée.

Source d'économies budgétaires et de simplification pour l'usager, cette numérisation devrait également apporter plus de transparence, d'équité et de sécurité.

La numérisation de la demande de logement social : une procédure simplifiée pour les demandeurs, une gestion à fiabiliser

Le parcours d'une demande de logement social



Source : Cour des comptes

Mais la gestion de cette transition vers le numérique présente des faiblesses

Alors que le SNE alimente les statistiques du logement, les demandes qu'il contient sont déclaratives, incomplètes et peuvent émaner de demandeurs inéligibles. Le contrôle des demandes intervient seulement lors de leur instruction et, de ce fait, la fiabilité des données n'est pas garantie. De plus, un même foyer peut déposer des demandes dans plusieurs départements. En conséquence, les responsables du SNE admettent que le nombre des demandeurs pourrait être surévalué de 20 % (soit 400 000). La loi Égalité et Citoyenneté de février 2017 a, certes, prévu l'instauration d'un numéro unique national de demande qui devrait permettre d'éliminer les doublons, mais cette disposition, qui n'était pas assortie de délai d'exécution, n'était toujours pas mise en œuvre à la fin de l'année 2019.

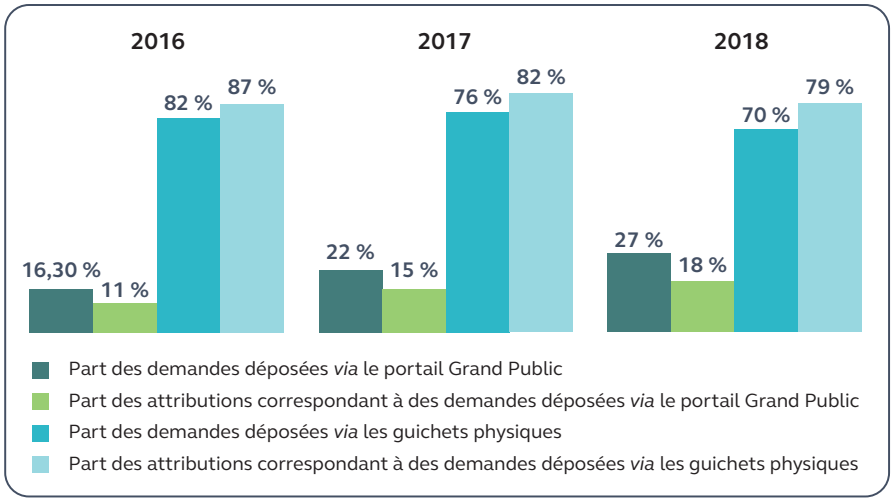
La mise en œuvre par le ministère chargé du logement du règlement général sur la protection des données (RGPD), d'application impérative depuis mai 2018, a souffert d'approximations qui ont fragilisé le traitement des données personnelles des demandeurs.

L'ergonomie du portail internet pourrait freiner son développement en particulier sur les téléphones mobiles : navigation difficile, niveau de langue

complexe, aide en ligne insuffisante. De plus, comme les bailleurs sociaux ne renseignent pas suffisamment les données, les demandeurs ne peuvent pas suivre en ligne l'avancement de leur dossier, alors que cette fonctionnalité est prévue par la loi.

D'après les statistiques du SNE, les demandeurs qui formulent leur demande en ligne ont moins de chance de se voir attribuer un logement que ceux qui les formulent au guichet ; de plus, quand ils obtiennent ce logement, le délai d'attribution est plus important.

Répartition des attributions selon les modalités de dépôt de la demande



Source : Cour des comptes à partir de données du ministère chargé du logement

Aucune différence objective entre les usagers du portail internet et ceux des guichets physiques, en termes de profil socio-économique (revenus, composition familiale, appartenance à une catégorie de demandeurs légalement prioritaires) ou de comportement (par exemple une éventuelle plus grande propension des demandeurs en ligne à refuser les offres), ne permet d'expliquer les écarts observés. Faute d'être prouvé, le manque de fiabilité des données saisies sur le portail numérique, invoqué par les bailleurs sociaux, ne constitue pas davantage une explication suffisante. L'administration doit, dans ces conditions, identifier les facteurs explicatifs de ces écarts d'attribution et les corriger s'ils ne sont pas justifiés.

Une fois ces faiblesses résolues, l'extension de la numérisation à l'ensemble du processus d'attribution des logements sociaux est souhaitable, à condition d'être accompagnée socialement

Faute d'une automatisation efficace des échanges de données, les bailleurs sociaux utilisent peu les informations disponibles dans le SNE et privilégient leurs propres systèmes d'information pour gérer les demandes.

Or, il serait souhaitable, par souci d'équité, que les bailleurs soient astreints à consulter toutes les demandes du SNE afin que leur préférence pour le contact personnel pénalise moins les demandeurs en ligne.

Les données du SNE sont peu utilisées par les commissions d'attribution des logements gérées par les bailleurs, pourtant censés développer, au niveau intercommunal, une gestion partagée de la demande. Les outils applicatifs ne permettent pas de repérer les publics prioritaires, à l'exception de ceux éligibles au droit au logement opposable, ce qui rend nécessaire un interfaçage automatisé avec les systèmes des réservataires de logement (préfectures, Action logement). Au-delà, l'interfaçage avec les systèmes des caisses d'allocations familiales et de la DGFiP permettrait, dans le respect du RGPD, de sécuriser les données de revenus.

Le SNE ne peut pas remplir de façon fiable sa mission statistique légale au service des politiques publiques du logement car il contient encore trop d'erreurs sur les ressources des demandeurs et sur le nombre exact des demandes, ce qui a notamment pu fausser le repérage des ménages prioritaires du premier quartile de revenus ou le calcul de l'indice de tension du parc immobilier en vue de l'application de la loi SRU sur l'obligation de construction de logement sociaux.

La généralisation des demandes en ligne, non encore décidée par l'État mais réalisée dans certains départements, nécessiterait de prendre en compte les publics les plus éloignés des démarches administratives en s'inspirant des pratiques ayant donné des résultats probants : simplification du langage, accompagnement personnalisé modulable en fonction des besoins.

Recommandations

Au ministre chargé du logement :

1. Fiabiliser et sécuriser les données enregistrées dans le SNE et mettre ce dernier en conformité avec le règlement général sur la protection des données personnelles.

2. Mettre en œuvre dans les meilleurs délais le numéro unique national prévu depuis 2017, tant pour faciliter les démarches des usagers que pour fiabiliser les données du SNE.

3. Indiquer aux demandeurs, sur le portail grand public, l'état d'avancement de leur dossier.

4. Assurer l'égalité de traitement des demandes de logement social quelle que soit la modalité de leur dépôt.

5. Modifier l'article R. 441-9 du Code de la construction et de l'habitat pour imposer l'exploitation des données issues du SNE lors de l'examen des demandes par les commissions d'attribution de logement.

3 Les données du ministère de l'agriculture et de l'alimentation : un potentiel à mieux exploiter

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et ses opérateurs sont à la fois producteurs et utilisateurs de quantités massives de données, sur les exploitations agricoles et les produits alimentaires, les aides agricoles européennes, les cultures et les cheptels…

Des données très diverses produites en masse

Le dernier plan de transformation numérique du MAA, à l'été 2018, identifiait plus de 300 jeux de données.

Ces données ont de multiples usages : production de statistiques et connaissances scientifiques ; aide à la décision, suivi des marchés et des filières ; contrôle et suivi des politiques mises en œuvre (sécurité sanitaire, encadrement des droits de plantation de vignes, contrôles vétérinaires) ; gestion et suivi des aides européennes et nationales, etc.

La recherche d'un équilibre entre ouverture des données et protection des secrets

La diversité croissante des données, la forte augmentation de leur volume et la complexité de leurs régimes juridiques imposent au MAA la mise en œuvre d'une politique cohérente qui concilie circulation des données, protection des secrets dont celui de la vie privée – obligation encore renforcée par le règlement général sur la protection des données (RGPD) entré en vigueur en 2018.

Par exemple, une disposition législative expresse du code rural a autorisé, pour une bonne information du public, la publication des résultats des inspections sanitaires des établissements de restauration (y compris de restauration collective) et des commerces alimentaires, en principe couverts par le secret des affaires. L'application « Alim'confiance » permet ainsi au public de consulter ces résultats par simple géolocalisation.

Exploiter les données, une nécessité pour améliorer l'action du ministère

L'utilisation efficiente des données s'articule autour de trois axes : la gestion efficace des données par l'administration dans le cadre des procédures existantes, l'exploitation des données en masse pour innover et améliorer les politiques publiques et, enfin, la mise à disposition auprès de tiers extérieurs à l'administration pour favoriser les réutilisations.

Mieux employer les données pour moderniser et simplifier l'administration

Des applications facilitent désormais les démarches des usagers : par exemple, « Arpent » permet les inscriptions en ligne aux examens dans l'enseignement agricole et la consultation des résultats à distance ; l'application « Vitiplantation » permet aux viticulteurs d'obtenir électroniquement leurs autorisations de plantation.

Exploiter les données, une source d'innovation pour les politiques publiques

L'exploitation des données détenues par le MAA et ses opérateurs peut également être source d'innovations et d'amélioration de l'action publique. Tel est le cas du projet « iAlim », destiné à améliorer le ciblage des contrôles des restaurants dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

Favoriser une réutilisation, en toute sûreté, des données privées

Dans le domaine agricole, « l'internet des objets » produit des données en masse pour les cultures et l'élevage grâce aux capteurs installés sur le matériel agricole, les drones, les équipements d'élevage et les bovins. Ces données privées (par exemple celles relatives au suivi des rendements, aux intrants, à l'état sanitaire du bétail, etc.) pourraient contribuer à améliorer la conduite des politiques publiques, notamment en les croisant avec des données publiques. Les grandes entreprises industrielles et de services du secteur agricole ont quant à elles déjà saisi l'enjeu de l'exploitation des données. Il y a donc un véritable intérêt public à garantir la sûreté et la souveraineté de la réutilisation des données agricoles publiques et privées des agriculteurs et la protection des intérêts de ces derniers. C'est pourquoi le MAA a lancé une initiative destinée à faire connaître, dans le monde agricole, les enjeux de partage et réutilisation de leurs données : la société API-AGRO. À destination de toutes les filières agricoles, API-AGRO agit comme courtier ou intermédiaire entre producteurs de données et utilisateurs, et offre également des services pour faciliter la réutilisation des données mises à disposition à travers une plateforme.

Des données encore trop peu valorisées

Le MAA n'a encore qu'une connaissance imparfaite des données déjà exploitées par les opérateurs agricoles et qui pourraient faire l'objet d'échanges entre SI ; il manque d'une vision globale sur les données déjà publiées et les modalités de leur publication. L'objectif d'achèvement des chantiers en cours est fixé à 2022 ; toutefois, à mi-2019, ces divers projets n'en étaient qu'à leur commencement.

À ce jour, l'exploitation des potentialités des données au sein du ministère reste très modeste, notamment parce que les moyens et compétences consacrés au pilotage et à la gouvernance des données y semblent peu proportionnés aux défis à relever : le MAA ne dispose par exemple pas de compétences expertes en traitement des données de masse ou en intelligence artificielle (sa délégation au numérique ne compte que quatre agents), alors que de telles compétences lui seraient pourtant nécessaires, par exemple pour évaluer les effets des aides publiques et le suivi de l'économie des filières.

Recommandations

1. Accroître le recours à des ressources expertes en matière d'intelligence artificielle et d'exploitation des données de masse *(MAA)*.

2. Réguler et sécuriser les échanges via des interfaces de programmation applicative (API) entre les opérateurs publics *(DINUM)*.

Les conditions de réussite de la transformation numérique de l'action publique

1. Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers

2. Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse

3. Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire

1 Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers

Les ministères économiques et financiers (MEF), composés notamment des deux grandes directions à réseau que sont la direction générale des finances publiques (DGFiP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), comptent parmi les administrations recourant le plus intensément aux technologies de l'information, avec des projets récents tels que la généralisation des télédéclarations fiscales puis le prélèvement à la source. Pour les directions de ces ministères, la réussite des projets numériques est donc, plus que jamais, d'une importance stratégique.

Face à une pénurie globale de talents numériques et à l'absence d'une « marque employeur », les ministères économiques et financiers sont confrontés à des problèmes de recrutement et de fidélisation de leurs spécialistes des systèmes d'information et de communication, tant titulaires que contractuels.

Des difficultés de recrutement et de fidélisation

Avec 5 331 personnes dans les systèmes d'information, les ministères économiques et financiers sont le premier employeur civil de cette filière professionnelle dans l'État. 73 % d'entre elles travaillent à la DGFiP, 10 % au secrétariat général et 9 % à la DGDDI.

Les deux directions à réseau gèrent en quasi autonomie leurs propres corps de fonctionnaires informaticiens à l'exception de 49 ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC), corps à vocation interministérielle géré par le ministère de l'intérieur.

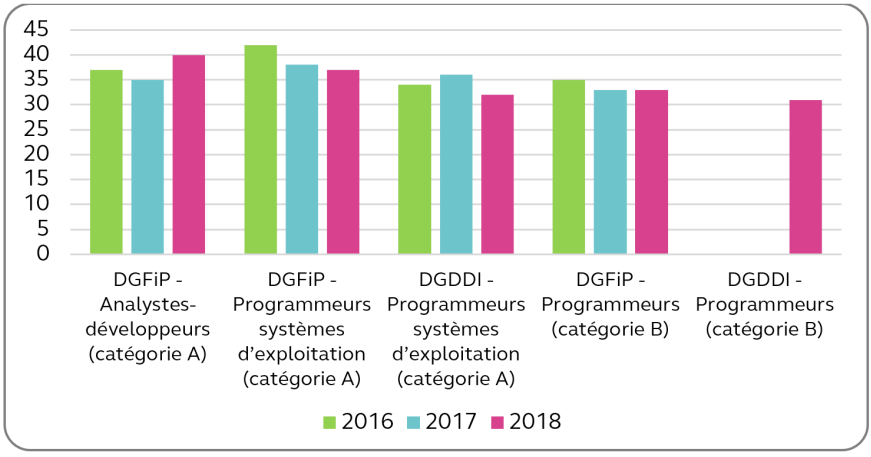
L'attractivité des concours est insuffisante. Les postes non pourvus sont nombreux : 35 % des postes de programmeur ouverts aux concours des trois dernières années à la DGFiP et 80 % des postes d'informaticien de catégories A et B ouverts en 2018 à la Douane. Une étude réalisée au début de

l'année 2019 auprès d'étudiants dans la filière ingénieur révèle ainsi que sur 229 interrogés, la moitié déclare n'avoir jamais envisagé de travailler pour les ministères économiques et financiers.

Les autres sources de recrutement sont insuffisantes. Le recours aux contractuels dans la filière informatique et numérique est important au sein du secrétariat général (41 %), mais beaucoup plus marginal à la DGFiP (2,1 %) et à la DGDDI (8,2 %). Or si des efforts ont été faits pour mieux rémunérer les contractuels au moment de leur embauche, aucun parcours de carrière n'est organisé par la suite et les revalorisations salariales sont moins dynamiques que dans le privé. En conséquence les départs de contractuels sont nombreux. Par ailleurs, en 2018, la DGFiP employait 51 apprentis dans la filière des systèmes d'information, la Douane sept et le secrétariat général, un seul.

L'âge moyen des informaticiens, supérieur à celui de l'ensemble du personnel, est de plus de 49 ans (dont 12 % de plus de 60 ans à la DGFiP). Celui des personnes recrutées par concours en 2018 est élevé : 40 ans pour le concours d'analystes-développeurs à la DGFiP.

Âge moyen des personnes recrutées par concours



Source : Cour des comptes à partir des données DGDDI et DGFiP
Note : le concours de programmeurs (catégorie B) de la DGDDI a été créé en 2018.

Le *turnover* du personnel chargé des systèmes d'information, qui s'établit à 9 % dans les autres administrations, est maîtrisé à la DGFiP (7,1 %) mais élevé à la DGDDI (14 % en 2018) où il engendre des vacances de poste récurrentes. Cette direction n'est ainsi parvenue à remplacer que 84,4 % des départs en 2018 (96 % dans les autres administrations), les périodes de vacance sur certains postes pouvant atteindre 18 mois.

La faible attractivité des ministères économiques et financiers comme employeur

Le marché de l'emploi dans le secteur informatique connaît aujourd'hui de fortes tensions causées par une pénurie de personnel qualifié. En conséquence, les employeurs – entreprises et administrations – pratiquent activement la chasse aux talents. Dans ce combat, les ministères économiques et financiers souffrent de plusieurs handicaps.

En premier lieu, les délais de recrutement (14 mois minimum pour les titulaires et 11 mois pour les contractuels) ne sont pas adaptés à un marché en tension et laissent peu de chance à l'administration face à la concurrence du secteur privé qui recrute les jeunes juste après leur diplôme.

Certains ministères ont déjà innové dans leurs modalités de recrutement avec la mise en place de concours accélérés, qualifiés de « flash » (admissibilité à partir d'un dossier déposé par le candidat, admission par des oraux avec les services recruteurs), ou l'embauche préalable sous statut de contractuel dans l'attente du concours avec une aide à sa préparation.

En deuxième lieu, les jeunes ingénieurs ignorent que les ministères économiques et financiers recrutent. La communication, notamment sur les réseaux sociaux, est peu active, la présence est faible sur les salons étudiants ou dans les écoles. Il n'existe pas d'actions de type « challenges », comme cela est organisé par de grandes entreprises, qui permettraient de faire connaître leur activité, d'identifier des talents et de les recruter. Ces ministères disposent pourtant de nombreux atouts à faire valoir (développement du logiciel libre, diversité et enjeux des projets…).

En troisième lieu, l'environnement de travail n'est pas assez adapté aux critères recherchés aujourd'hui par le personnel de cette filière professionnelle : modèle managérial collaboratif, culture de l'expérimentation (« labs », « intrapreunariat »…), travail en mode projet, et télétravail, dont l'usage reste marginal au sein des ministères économiques et financiers.

Recommandations

Au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'action et des comptes publics :

1. Créer un concours d'ingénieurs informatiques ouvert aux étudiants de niveau bac +2 donnant droit au statut de fonctionnaire élève rémunéré et au financement des études supérieures contre l'engagement de servir dans l'administration pendant une durée minimale.

2. Augmenter le recours au corps interministériel des ingénieurs des systèmes d'information et de communication (ISIC) et aux contractuels.

3. Augmenter le nombre d'apprentis dans la filière des systèmes d'information et faciliter, pour les meilleurs d'entre eux, leur recrutement par concours (spécifique ou de droit commun) ou par contrat à l'issue de leur formation.

4. Confier au secrétariat général, pour l'ensemble des ministères économiques et financiers, la communication sur les métiers informatiques, le recrutement et l'affectation des ISIC et des contractuels et la coordination de la gestion des personnels chargés des systèmes d'information.

5. Renforcer l'attractivité des ministères économiques et financiers comme employeur, en mobilisant l'ensemble des leviers au-delà des seules questions de rémunérations, notamment la marque employeur et l'environnement de travail.

2 Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse

Dans un référé de 2016, la Cour avait recommandé au ministère de l'éducation nationale de remédier urgemment aux défaillances du programme SIRHEN. Trois années plus tard, le programme a finalement été arrêté. La Cour presse le ministère de sortir de l'impasse.

Un ambitieux programme finalement abandonné après une dépense de 400 M€

En 2007, le ministère engage le programme SIRHEN destiné à moderniser son système de gestion des ressources humaines. Créé dans les années 1980 et éclaté en 900 bases de données, il est à bout de souffle. Prévu pour être développé en cinq ans avec 60 M€, ce nouveau logiciel devait gérer la paye et tous les aspects de la carrière des 1,1 million d'agents du ministère qui a choisi de déléguer sa conception et sa construction à des entreprises, contrairement à ses habitudes. Dès 2011, après un premier audit aux conclusions critiques, le budget est rehaussé et le calendrier étiré.

En 2014, 4 000 membres des inspections académiques sont transférés dans SIRHEN suivis en 2015 par 14 000 personnels de direction. Malgré ces premiers résultats encourageants, les doutes persistent. En 2016, une nouvelle organisation est décidée avec le soutien de la direction intermistérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) : SIRHEN doit alors aboutir en 2020 avec un budget plafonné à 496 M€, toutes dépenses confondues.

Début 2018, un retard d'au moins neuf mois et de nouveaux risques de dérapage budgétaire (entre 30 et 100 M€) sont identifiés. En juillet 2018, le ministère décide d'arrêter le programme ayant engagé 400 M€ à cette date.

Un programme handicapé par les défaillances persistantes de sa conduite

Les causes de cet échec avaient été en grande partie identifiées par la Cour dans un référé de 2016 où elle pointait les défaillances de la conduite du programme. Faute d'outils de suivi, le ministère a insuffisamment contrôlé le travail des entreprises et mal piloté le travail de ses équipes, en nombre insuffisant pour rétablir une situation compromise. Il s'est révélé incapable

de faire respecter les cadrages calendaires et budgétaires successifs, au demeurant initialement irréalistes.

Il n'a pas su s'appuyer sur le succès du transfert des 18 000 agents dans SIRHEN. Si des difficultés ont été constatées lors du déploiement, des améliorations tardives ont été apportées au cours de l'année 2018 à la satisfaction des utilisateurs qui continuent d'utiliser le logiciel SIRHEN. De façon générale, les personnels actuellent gestionnaires et utilisateurs du SIRHEN sont désorientés et devront être remobilisés.

Un retour au point de départ 12 ans après le lancement du programme

Les arguments qui ont conduit à arrêter le programme SIRHEN n'ont pas permis d'éclairer suffisamment l'avenir. Les conséquences opérationnelles d'un arrêt de SIRHEN n'ont pas été détaillées alors que le risque d'un effondrement du système informatique historique persistait, la sécurisation des anciens outils toujours utilisés a depuis été heureusement engagée par le ministère. Il était estimé possible de développer un nouvel outil en réduisant de moitié son budget alors même que l'alternative technique à retenir était inconnue. Enfin une récupération d'une partie des travaux réalisés était évoquée. En définitive le ministère perdra sans doute les 400 M€ investis depuis 2007 dès lors que le programme de substitution repartira sur des bases totalement nouvelles. Au total SIRHEN a été arrêté sans stratégie de substitution définie.

Ainsi le ministère a dû consacrer l'année 2019 à conduire une réflexion avec l'appui de consultants pour définir une nouvelle trajectoire de modernisation. À terme, il sera nécessaire pour tirer un bilan financier complet, d'une part de comparer le coût futur de la modernisation avec ce qu'aurait coûté l'achèvement du programme SIRHEN tel qu'estimé lors de son arrêt (soit environ 200 M€), d'autre part de sommer l'ensemble depuis le lancement de la modernisation en 2007.

Recommandations

Au ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse :

1. Achever la sécurisation des SIRH historiques afin de prévenir tout risque d'accident majeur en y consacrant les ressources financières et humaines nécessaires.

2. En vue d'une prise en compte dans le prochain budget, définir au plus tard à la fin du 1er semestre 2020 une nouvelle trajectoire et, quelle que soit l'architecture cible, l'assortir d'objectifs crédibles, en délais et en coûts, la doter d'outils simples de suivi des réalisations et des dépenses.

3. Remobiliser par une communication large et réactive l'ensemble des acteurs et utilisateurs des systèmes d'information des ressources humaines en veillant à la transparence des décisions prises.

3 Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire

Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche, entendues comme les équipements permettant le transport, le traitement et le stockage des données, constituent un levier incontournable de l'excellence scientifique et pédagogique du pays. Leur performance et leur fiabilité sont primordiales pour les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche face à la transformation numérique en cours.

Les infrastructures numériques en France ont su jusqu'ici s'adapter à l'évolution des besoins. Cependant l'explosion du volume des données à traiter et les nouveaux usages appellent des modernisations indispensables pour garantir la qualité de service et soutenir un changement d'échelle. Dans cette perspective, leurs modalités de financement, éparses et fluctuantes, n'apparaissent plus adéquates eu égard au caractère pérenne des usages du numérique.

Des investissements à la main de quelques opérateurs

La spécificité des besoins de la recherche a conduit, en France comme dans la plupart des pays européens, à la mise en place d'infrastructures propres au domaine de l'enseignement supérieur et la recherche, afin de traiter des volumes de données sans commune mesure avec les usages habituels. Sous l'impulsion de quelques grands opérateurs, des initiatives nationales ont structuré une ossature positivement reconnue par les utilisateurs, à l'image du réseau national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Renater) pour les connexions réseaux à très haut débit ou de la société civile du grand équipement national de calcul intensif (Genci) pour l'acquisition de supercalculateurs de très haut niveau. Chaque établissement a par ailleurs organisé ses propres équipements pour assurer la desserte « au dernier kilomètre » des usagers.

Jusqu'à présent, ces infrastructures ont répondu à l'évolution des besoins des communautés scientifiques et académiques, en dépit de l'hétérogénéité de la qualité de service finale, qui varie beaucoup selon les établissements, les sites ou les laboratoires. En effet, le pilotage national de ce secteur reste peu affirmé : le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) ne dispose pas de vision d'ensemble des moyens existants et, en dépit d'une stratégie affichée depuis 2015, il peine à mettre en œuvre ses objectifs de rationalisation et de mutualisation des infrastructures.

Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire

Un changement d'échelle peu préparé

Ces infrastructures sont désormais confrontées à un changement d'échelle qui semble peu préparé. Alors que le volume des données, notamment de la recherche, s'accroît vivement, les enjeux de leur gestion, tout comme les défis de sécurité de systèmes d'information, sont encore peu appropriés par les établissements et les communautés académiques et scientifiques.

De surcroît, les moyens sont dispersés sur le territoire et entre les acteurs. Les salles qui hébergent les équipements demeurent trop nombreuses et trop petites pour garantir un service de qualité : selon les données recueillies par la Cour auprès des établissements d'enseignement supérieur, leur surface moyenne atteint à peine 25 m^2. Les moyens de calcul scientifique demeurent en outre encore trop peu partagés au sein de centres mutualisés, les « méso-centres », et articulés avec les moyens nationaux de Genci. Enfin, l'exigence de fiabilité continue des connexions, pour permettre la tenue d'examens en ligne par exemple, nécessite un renforcement des garanties en matière de réseaux, notamment pour prolonger la qualité de service promue par Renater.

Le Mesri poursuit à cet effet des objectifs de mutualisation et de consolidation que la Cour partage. Toutefois, celle-ci considère que les sites reconnus initiatives d'excellence dans le cadre du programme d'investissements d'avenir devraient se substituer à la cible de mutualisation retenue jusqu'à présent, à savoir l'échelle régionale, et que ses objectifs doivent être soutenus par des mécanismes financiers sans lesquels les efforts du ministère resteront vains.

La nécessaire pérennisation des financements

La modernisation des infrastructures numériques ne pourra pas se faire sans une mise à plat de ses financements pour tenir compte du caractère pérenne des besoins. Pour cela, il est dans un premier temps nécessaire de mieux connaître les coûts du numérique et de ses infrastructures, ainsi que les modèles économiques associés. Ces coûts ne font l'objet ni d'un suivi analytique des établissements, ni d'une consolidation au niveau national. Quant aux modes de financement des infrastructures, inadaptés, ils reposent sur l'acquisition de moyens par les laboratoires dans le cadre d'appels à projets, de contrats de recherche ou à travers les programmes d'investissements d'avenir et les contrats de plan État-Région. De fait, ils favorisent la détention de moyens en propre par les laboratoires au détriment de solutions mutualisées et préparent peu au renouvellement et à la modernisation des équipements et capacités existants.

L'instauration d'un nouveau dialogue de gestion entre le ministère et les établissements, la prochaine loi de programmation pluriannuelle de la recherche et la nouvelle génération de contrats de plan État-Région constituent des occasions de procéder à une meilleure programmation des équipements numériques du Mesri, veillant à l'identification de crédits récurrents et au financement des défis technologiques actuels, nouvelle génération de supercalculateurs et intelligence artificielle en tête.

Recommandations

Aux pouvoirs publics et aux opérateurs :

1. Retenir les sites reconnus initiatives d'excellence comme cible de la démarche de labélisation de *data centers* du ministère dès 2020, y associer une labélisation d'un réseau de centres mutualisés de calcul scientifique (mésocentres), conditionner l'octroi de financements de l'État à l'obtention de ces labels *(Mesri)*.

2. Soumettre Renater aux audits de sécurité de l'Anssi, en vue de sa qualification en tant qu'« opérateur de services essentiels » *(Mesri, Anssi, Renater)*.

3. Consacrer des financements récurrents à l'entretien et au renouvellement des infrastructures numériques, à la fois en inscrivant des crédits dans la prochaine loi de programmation pour la recherche et en utilisant le dialogue de gestion avec les établissements et organismes sous tutelle pour flécher ces dépenses *(Mesri)*.

4. Proposer à la communauté scientifique un portail recensant les services numériques publics existants *(Mesri)*.

Troisième partie

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des juridictions financières

- Le suivi des recommandations de la Cour des comptes
- Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

Introduction

Pour apprécier les effets de leurs travaux, les juridictions financières suivent la prise en compte des recommandations qu'elles formulent dans leurs rapports. Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, une synthèse annuelle rend compte de cet exercice de suivi dans le rapport public annuel (RPA). Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par les juridictions financières constitue par ailleurs l'un des indicateurs de performance du programme du budget de l'État qui leur est consacré.

De manière générale, l'analyse des suites apportées aux recommandations des juridictions financières témoigne des efforts faits, dans un délai parfois relativement bref, par les organismes contrôlés, et met en lumière les améliorations significatives réalisées.

Évolution de l'indicateur de suivi des recommandations des juridictions financières pour les trois dernières années

	Suivi 2017	Suivi 2018	Suivi 2019
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi	2 264	2 504	2 808
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 763	1 970	2 108
soit	*77,9 %*	*78,7 %*	*75,1 %*

Source : Cour des comptes
Note : l'indicateur des exercices 2017 et 2018 a été recalculé sur la base de la définition de l'indicateur modifiée en 2019, c'est-à-dire sur le suivi des publications de l'année n-3. Il s'agit donc du suivi des recommandations des publications de 2014 pour le suivi 2017 et les recommandations des publications de 2015 pour le suivi 2018

Cet indicateur rend compte des suites données aux 626 recommandations formulées par la Cour dans ses communications publiées au cours de l'année 2016 et aux 2 182 recommandations formulées dans les rapports d'observations définitives transmis par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) aux collectivités territoriales et présentés à l'assemblée délibérante de ces dernières entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018.

Le nombre de recommandations suivies est en augmentation, pour la Cour comme pour les CRTC, en raison essentiellement de l'augmentation du nombre des publications de la Cour et du nombre moyen de recommandations par rapport pour les CRTC.

Le taux de suivi global fléchit légèrement par rapport aux deux années précédentes mais **respecte la cible fixée à 75 %** dans le projet annuel de performance (PAP) pour l'ensemble des juridictions financières.

Le suivi des recommandations de la Cour des comptes

Les travaux de la Cour des comptes visent à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion et des politiques publiques. À ce titre, elle formule, dans ses rapports, des recommandations dont elle vérifie la mise en œuvre à l'occasion de ses contrôles, mais aussi dans le cadre d'une campagne annuelle de suivi systématique pour les recommandations contenues dans ses publications. L'article L. 143-9 du code des juridictions financières prévoit que le rapport public annuel comporte une présentation de cette campagne annuelle, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires des recommandations ont l'obligation de fournir à la Cour.

Depuis 2012[36], le suivi réalisé en année n concernait l'ensemble des recommandations formulées dans les rapports ou référés publiés (hors notes d'exécution budgétaire) au cours des trois dernières années (de n-3 à n-1). La Cour rendait ainsi compte, chaque année, du degré de mise en œuvre de plus de 1 500 recommandations, certaines ayant été émises très récemment et chacune étant prises en compte trois années de suite.

L'année 2019 a été marquée par une révision de ce périmètre de suivi, dans le cadre d'une réflexion plus générale qui a pour objectif d'améliorer la conduite de cet exercice, primordial pour vérifier et témoigner de la capacité de la Cour des comptes à participer concrètement à l'amélioration des politiques et de la gestion publiques.

La Cour a décidé que le suivi annuel des recommandations ne porterait que sur les recommandations d'une seule année, l'année n-3, soit, en 2019, les recommandations formulées dans les publications de l'année 2016. Ce périmètre permet en effet à la Cour de vérifier l'application de ses recommandations dans leur état quasi « définitif » de mise en œuvre, à un horizon temporel qui laisse un temps raisonnable à leurs destinataires pour les appliquer ou, tout du moins, pour engager les réformes qu'elles induisent.

C'est dans ce cadre renouvelé que la Cour a assuré le suivi de 626 recommandations formulées dans ses communications définitives rendues publiques entre le 1er janvier et le 31 décembre 2016.

[36] La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même.

Évolution de l'indicateur de suivi des recommandations des juridictions financièrespour les trois dernières années

	2017 **Suivi des recommandations** formulées en 2014	**2018** **Suivi des recommandations** formulées en 2015	**2019** **Suivi des recommandations** formulées en 2016
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi (a)	561	553	626
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre (b)	418	431	473
Soit *(b/a)*	**74,5 %**	**77,9 %**	**75,6 %**
Pour mémoire : indicateur ancien périmètre de suivi	*72,7 %*	*72,4 %*	-

Source : Cour des comptes
Note : l'indicateur des exercices 2017 et 2018 a été recalculé sur la base de la définition de l'indicateur modifiée en 2019, c'est-à-dire sur le suivi des publications de l'année n-3. Il s'agit donc du suivi des recommandations des publications de 2014 pour le suivi 2017 et les recommandations des publications de 2015 pour le suivi 2018.

À périmètre constant, **l'augmentation du nombre de recommandations suivies en 2019**, alors qu'il était plutôt stable lors des deux derniers exercices, s'explique notamment par un plus grand nombre de publications en 2016. Le cycle des travaux de la Cour l'a en effet conduite à publier davantage que les années précédentes, le nombre de rapports publics thématiques ou de rapports au Parlement étant variable d'une année sur l'autre.

Cette augmentation du nombre de recommandations à suivre n'a pas de conséquence directe sur le niveau de l'indicateur de suivi dont on constate une légère baisse par rapport à l'année dernière. Ainsi, **75,6 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre**, contre 77,9 % en 2018, à périmètre identique. L'indicateur est en revanche un peu supérieur à celui constaté en 2017 (74,5 %).

Le résultat 2019 correspond à la cible fixée par le projet annuel de performance (PAP) qui est de 75 % pour l'ensemble des juridictions financières.

Cotation des recommandations suivies par la Cour des comptes au cours des trois derniers exercices

Cotation	2017 Suivi des recommandations formulées en 2014		2018 Suivi des recommandations formulées en 2015		2019 Suivi des recommandations formulées en 2016	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Totalement mise en œuvre	180	32,1 %	193	34,9 %	196	31,3 %
Mise en œuvre en cours	134	23,9 %	139	25,1 %	175	28,0 %
Mise en œuvre incomplète	102	18,2 %	99	17,9 %	102	16,3 %
Non mise en œuvre	88	15,7 %	72	13,0 %	81	12,9 %
Devenue sans objet	17	3,0 %	15	2,4 %	32	5,1 %
Refus de mise en œuvre	40	7,1 %	37	6,7 %	40	6,4 %
Total	**561**	**100 %**	**553**	**100 %**	**626**	**100 %**

Source : Cour des comptes
Note : l'indicateur des exercices 2017 et 2018 a été recalculé sur la base de la définition de l'indicateur modifiée en 2019, c'est-à-dire sur le suivi des publications de l'année n-3

En 2019, 473 recommandations sont, trois ans après leur publication, soit **totalement mises en œuvre (31,3 %)**, soit partiellement mises en œuvre, que cette **mise en œuvre soit en cours (28 %) ou incomplète (16,3 %)**.

La part des **recommandations totalement mises en œuvre** fléchit légèrement par rapport à l'année précédente, mais s'établit en moyenne à **un tiers** des recommandations suivies sur la moyenne des trois dernières années.

Par ailleurs, 81 recommandations (12,9 %) sont considérées comme non mises en œuvre par la Cour, qui constate également le refus de mise en œuvre de 40 recommandations (6,4 %) de la part des ministères ou des établissements concernés.

Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), introduites par l'article 107 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRé »), dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer.

Destinataires de ces rapports, les CRTC en adressent une synthèse à la Cour, en particulier s'agissant du suivi de leurs recommandations, lequel fait l'objet d'une présentation dans le rapport public annuel, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du CJF.

La période retenue cette année par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) concernés par le suivi de leurs recommandations, courait donc du 1er octobre 2017 au 30 septembre 2018, période au cours de laquelle les 348 rapports d'observations définitives, objets du suivi, ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Les CRTC ont reçu 332 rapports de suivi des ordonnateurs, lesquels fondent les synthèses de chaque CRTC qui viennent elles-mêmes alimenter la présente synthèse du rapport annuel. Celle-ci porte, au total, sur 2 182 recommandations effectivement suivies.

Comme pour la Cour, un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés : l'échelle vise à distinguer les recommandations totalement mises en œuvre de celles dont la mise en œuvre est en cours, incomplète ou inexistante.

Cette année, **74,9 %** des recommandations suivies par les chambre ont été totalement ou partiellement mises en oeuvre (**78,9 %** lors de l'exercice précédent).

Cotations des recommandations suivies par les CRTC en 2016, 2017 et 2018

Cotation	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2016-2017	*2017-2018*	*2016-2017*	*2017-2018*
Totalement mise en œuvre	802	969	41,1 %	44,4 %
Mise en œuvre en cours	611	567	31,3 %	26 %
Mise en œuvre incomplète	126	99	6,5%	4,5 %
Non mise en œuvre	331	402	17 %	18,4 %
Devenue sans objet	45	58	2,3 %	2,7 %
Refus de mise en œuvre	36	87	1,8 %	4 %
Total	**1951**	**2 182**	**100 %**	**100%**

Source : Cour des comptes

L'analyse des rapports de suites met en lumière des **améliorations significatives de gestion** réalisées par les collectivités et organismes contrôlés, **dans des délais parfois brefs.**

Près de 43 % des recommandations sont totalement satisfaites un an après leur proposition par les CRTC. Les évolutions interviennent dans certains cas très rapidement après la formulation des recommandations par les chambres. C'est notamment le cas dans certains domaines, comme la comptabilité, où il est possible d'agir très vite pour obtenir des résultats tangibles.

Le bilan d'application de l'article L. 243-9 du CJF apparaît ainsi relativement satisfaisant, même si seuls les futurs contrôles des CRTC permettront de s'assurer de la portée précise des recommandations et de leurs effets sur la qualité de la gestion publique locale.