

Le mot du Premier président



Pierre Moscovici

**Premier président
de la Cour des comptes**

Les citoyens et citoyennes me demandent toujours : à quoi sert la Cour des comptes ? Nos compatriotes attendent – et c’est bien légitime – que les observations et recommandations que la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) formulent sur la régularité et le bon emploi des fonds publics soient suivies des mesures correctives ou des réformes nécessaires. L’efficacité des contrôles et enquêtes que les juridictions financières réalisent auprès des services de l’État, des organismes de sécurité sociale, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, est pour nous une préoccupation constante.

Pour mieux prendre en compte cette exigence, j’ai souhaité, dans le cadre du projet stratégique de modernisation des juridictions financières JF 2025, que nous améliorions et rendions plus opérationnelle la formulation de recommandations, renforçons le suivi de leur mise en œuvre et communiquions mieux sur leurs résultats.

Conformément à ce nouvel objectif stratégique et nécessaire, le suivi des recommandations des juridictions financières fait désormais l’objet d’un rapport annuel ad hoc, distinct du rapport public annuel de la Cour des comptes, qui constituait jusque-là le principal vecteur de ce suivi. L’article L. 143-9 du code des juridictions financières prévoit en effet que « *la Cour des comptes publie chaque année un rapport présentant les suites données à ses observations et recommandations ainsi qu’à celles des chambres régionales et territoriales des comptes* ».

La première partie du présent rapport a été établie sur la base des retours que les destinataires de ces observations et recommandations ont l’obligation légale de fournir à la Cour et aux chambres régionales des comptes respectivement tous les trois ans et tous les ans après leur publication. Elle permet d’apprécier le degré de leur mise en œuvre. Il en ressort que, comme les années précédentes, près de 75 % des recommandations de la Cour et des CRTC sont complètement ou partiellement suivies d’effet.

La deuxième partie, qui ne figurait pas dans la précédente édition, répond au souci des juridictions financières d’enrichir l’exercice en offrant des éléments d’analyse plus qualitatifs sur notre impact. À ce titre, elle rend compte des résultats de onze enquêtes que la Cour a réalisées en 2022 pour examiner les mesures prises à la suite de précédents contrôles ayant porté sur des organismes ou dispositifs aussi divers que le service des retraites de l’État, l’aval du cycle du combustible nucléaire, le Mobilier national, l’allocation aux adultes handicapés (AAH), l’Ordre des médecins ou encore la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Ces analyses confirment que nos travaux contribuent effectivement à l'amélioration des politiques et de la gestion publiques. Elles montrent aussi que les juridictions financières peuvent encore progresser dans la formulation de leurs recommandations.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes s'attacheront par ailleurs à faciliter leur appropriation par les décideurs et gestionnaires en précisant les orientations de portée plus générale ainsi que le contexte dans lesquels elles s'inscrivent.

Le suivi des recommandations formulées par les juridictions financières leur permet ainsi d'identifier les voies et moyens d'une amélioration de leur efficacité. Les mesures prises en ce sens devraient permettre à la Cour et aux CRTC de renforcer encore leur contribution à l'amélioration de la gestion publique et à l'action publique au service de nos concitoyens.

Enfin, une troisième partie présente, conformément à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières un bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire.

**Art. 15 – La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration.**

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789



La Cour des comptes



Qu'a-t'elle suivi en 2022 ?

6 chambres thématiques
1 chambre contentieuse
ne formulant pas
de recommandations

82 rapports publiés en 2019
environ **500** recommandations
suivies chaque année
64 % complètement
ou partiellement mises en œuvre



1^{re} chambre

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



2^e chambre

Énergie, transports, agriculture et mer, environnement



3^e chambre

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



4^e chambre

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

Rapporteur général

du comité du rapport public et des programmes



5^e chambre

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



6^e chambre

Sécurité sociale, santé, secteur médico-social

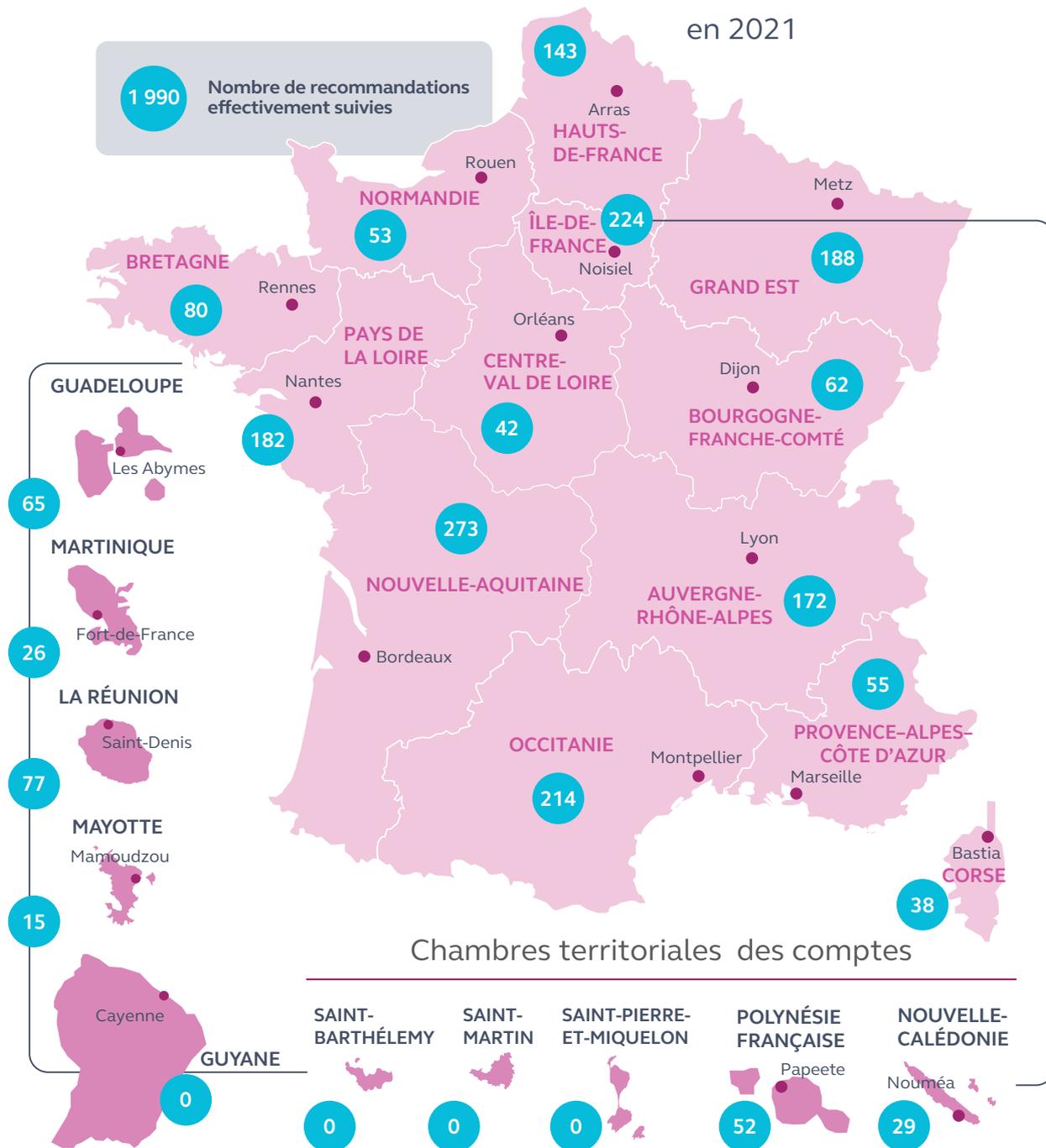
Combien de CRTC ?



Qu'ont-elles suivi en 2022 ?

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

349 rapports
1 990 recommandations émises dans les rapports d'observations définitives en 2021



Sommaire

Le mot du Premier président	3
-----------------------------------	---

Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations	15
-----------------------------------------------------------------------	----

A - Qu'est-ce qu'une recommandation ?	15
B - Quand et comment naissent les recommandations ?	15
C - À quels organismes les juridictions financières adressent-elles des recommandations ?	17
D - Comment sont suivies les recommandations ?	19
E - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?	20

Le suivi de la mise en oeuvre des recommandations de la Cour des comptes	23
--------------------------------------------------------------------------------	----

A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?	23
B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour	23
C - Un degré de mise en œuvre qui peut varier selon la nature des recommandations	24
1 - Les recommandations relatives à la gestion	24
2 - Les recommandations de politique publique	26

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	29
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

A - Comment s'organise le suivi des recommandations par les CRTC ?	29
B - Quels sont les principaux constats révélés par le suivi des recommandations des CRTC en 2022 ? ...	30
1 - La majeure partie des acteurs publics locaux s'appuient sur le suivi des recommandations pour améliorer leur gestion	30
2 - Les rapports de suivi gagnent en qualité, mais présentent des justifications hétérogènes nécessitant parfois des investigations complémentaires	30
3 - 76 % des recommandations émises par les CRTC en 2021 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement au bout d'un an	31
4 - Le niveau de mise en œuvre des recommandations diffère en fonction de leur nature	32
C - Le suivi des recommandations des CRTC permet d'améliorer la qualité de la dépense et de moderniser la gestion publique locale	33
1 - Une part significative des recommandations incite les acteurs publics locaux à rendre compte davantage de leur gestion et de leurs efforts de mutualisation ou de simplification	33
2 - Les recommandations des CRTC peuvent faciliter la conduite de réformes que les acteurs publics locaux ont parfois des difficultés à faire progresser au sein de leur organisation	34
D - Le suivi des recommandations contribue à diffuser une culture de la régularité et de la maîtrise des risques	35
1 - Le suivi réalisé par les CRTC incite les collectivités à mener à leur terme des réformes sensibles ...	36
2 - Les rappels au droit contribuent à la responsabilisation des gestionnaires publics locaux	37

E - Le suivi des recommandations contribue à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux	38
F - Deux exemples de suivi de recommandations relatives à des politiques publiques.....	39
1 - Le suivi de l'enquête sur la prévention et la gestion des déchets ménagers	39
2 - Les suites réservées à l'enquête sur l'entretien des routes nationales et départementales	43

L'impact des recommandations formulées par la Cour des comptes à partir de 11 enquêtes de suivi approfondi des recommandations

Le service des retraites de l'État.....	49
1 - Une réforme d'organisation qui n'est pas allée au bout des redéploiements d'effectifs attendus ...	49
2 - Une amélioration de l'offre de services et du suivi de la performance	50
3 - Une réduction du nombre de centres de gestion des retraites (CGR), sans aller jusqu'à la création d'un pôle unique	51
IN Groupe	53
1 - Une gouvernance mieux mobilisée	53
2 - Des charges de personnel à maîtriser	54
3 - Une plus grande lisibilité de la stratégie et un pilotage financier amélioré	55
4 - Le contenu du monopole à redéfinir	55
L'aval du cycle du combustible nucléaire	57
1 - Les principaux constats du rapport et les événements intervenus depuis 2019.....	58
2 - La mise en œuvre des recommandations.....	59
L'Université de Lille	63
1 - L'université de Lille a renforcé son pilotage stratégique et financier mais des difficultés demeurent.....	63
2 - Une nouvelle dynamique de coopération régionale et une démarche allant dans le sens d'une offre de formation renouvelée	66
Le Mobilier national	69
1 - La transformation du SCN en établissement public à caractère administratif	69
2 - Les coûts de fonctionnement	70
3 - La remobilisation des équipes.....	72
4 - La préservation et la valorisation du patrimoine national.....	73

Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)	75
1 - La prise en compte partielle des recommandations que la Cour a formulées en 2018.....	75
2 - Le CNAPS face aux défis de son environnement	76
La politique des lanceurs spatiaux.....	81
1 - Une amélioration de la politique de financement de la politique spatiale	81
2 - Un programme Ariane 6 en difficulté	82
3 - Une gestion du Centre spatial guyanais à améliorer	83
L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)	85
1 - Un rapprochement tardif et incomplet du système d'information de Ladom	85
2 - L'association de LADOM avec pôle emploi n'a pas encore permis d'enrayer le déclin de son activité	86
L'allocation aux adultes handicapés	89
1 - Le nombre des bénéficiaires et le coût de l'AAH	90
2 - Le processus de traitement des demandes d'attribution de l'AAH.....	91
3 - Le pilotage des modalités d'instruction de l'AAH	92
4 - Des évolutions amorcées par l'État à amplifier et à compléter	93
L'ordre des médecins	95
1 - Une action vigoureuse du Conseil national pour remédier aux défaillances de gestion constatées.....	95
2 - Des missions insuffisamment adaptées	96
3 - Une gouvernance dont la modernisation doit se poursuivre	97
La tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles	101
1 - Une tarification qui reflète insuffisamment le niveau et la gravité des AT-MP	101
2. Une tarification qui demeure inéquitable selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise	103
Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire	
1 - Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.....	109
2 - La mise en œuvre d'une plateforme de signalements ouverte aux citoyens et lanceurs d'alerte...	111
3 - Les transmissions adressées à l'autorité judiciaire	113

Réponses des administrations, organismes et personnes concernés

Le service des retraites de l'État	117
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	117
Destinataires n'ayant pas d'observation	119
L'aval du cycle du combustible nucléaire.....	121
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	121
Destinataires n'ayant pas d'observation	121
L'Université de Lille	124
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	124
Le Mobilier national	127
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	127
Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)	130
Destinataires n'ayant pas d'observation	130
Destinataires n'ayant pas répondu	130
La politique des lanceurs spatiaux	131
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	131
Destinataires n'ayant pas d'observation	131
L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)	134
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	134
L'allocation aux adultes handicapés	141
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	141
Destinataires n'ayant pas d'observation	141
Destinataires n'ayant pas répondu	141
L'ordre des médecins.....	147
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	147
Destinataires n'ayant pas d'observation	147
La tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles	149
Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023	149

Références aux travaux cités

Rapports cités dans la 1ère partie.....	155
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes	155
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	155
Rapports cités dans la 2ème partie : chapitres de suivi	156

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations

A - Qu'est-ce qu'une recommandation ?

Chargées de s'assurer du bon emploi des deniers publics et d'en informer les citoyens, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) examinent les comptes et la gestion de l'État et des organismes publics, ainsi que, dans certains cas, d'organismes privés, notamment lorsqu'ils reçoivent de l'argent public, et réalisent des enquêtes sur les politiques publiques. Elles se prononcent sur la conformité aux règles et normes applicables des décisions prises ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites.

Dans ce cadre et à l'occasion des rapports qu'elles rendent publics¹, les juridictions financières formulent des recommandations destinées à aider les décideurs publics à améliorer leur gestion ou la conduite des politiques publiques examinées.

Efficacité :

apprécier le résultat à partir de l'objectif qui avait été fixé

Efficience :

parvenir au résultat en utilisant le moins de ressources possibles (au moindre coût)

B - Quand et comment naissent les recommandations ?

Processus d'élaboration et de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

Les recommandations découlent des constats les plus significatifs mis en évidence lors de l'instruction.

Elles constituent des propositions d'amélioration ou des pistes de changement à mettre en œuvre, dans un délai variable selon les sujets traités. Il s'agit de suggérer des marges de progrès dans la gestion d'un service ou d'un organisme ou dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Les recommandations proposées par les rapporteurs qui réalisent l'enquête doivent être précises, réalisables et mesurables. Elles sont présentées aux décideurs publics concernés au cours de l'entretien qui clôt la phase d'instruction.

Les constats et les recommandations sont examinés lors d'un délibéré au cours duquel les rapporteurs soumettent le résultat de leur instruction à l'appréciation collégiale d'une chambre de la Cour, d'une CRTC² ou d'une formation commune à plusieurs chambres ou à la Cour et aux CRTC. Ce processus permet de veiller à la qualité des travaux.

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

² La Cour des comptes comporte sept chambres, une chambre spécialisée dans le contentieux et six chambres « thématiques », ayant chacune un domaine de compétences. Elles peuvent travailler soit séparément, soit ensemble si le sujet examiné est transversal. Lorsque l'enquête comporte à la fois un volet « État » et un volet « collectivités territoriales », la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes travaillent ensemble pour la réaliser et délibérer sur le rapport.



Benoît Malbrancke

**Conseiller référendaire
à la 1^{ère} chambre**

→ Quel diagnostic faites-vous du dispositif actuel de formulation des recommandations de la Cour et quels leviers identifiez-vous pour l'améliorer ?

Les recommandations constituent une des pierres angulaires des travaux des juridictions financières. Reflets de la diversité de nos instructions, elles sont de forme et de complexité multiples. Elles tirent leur valeur de la clarté et de la pertinence des solutions qu'elles proposent. Tout en restant libre, leur formulation doit faire l'objet d'une démarche intellectuelle solide.

À la suite d'une réflexion interne, les outils d'aide à l'élaboration des recommandations viennent d'être renforcés, de même que le processus qualité qui permet de finaliser leur rédaction. Une recommandation bien formulée doit répondre aux questions essentielles à sa compréhension et sa mise en valeur par l'entité contrôlée, comme l'objectif à atteindre, les moyens d'y parvenir ou l'horizon temporel de sa mise en œuvre.

Une manière simple de tester la qualité de la formulation d'une recommandation est de la soumettre à la question de son suivi, en se demandant dans quelles conditions la Cour la considèrerait comme totalement mise en œuvre.



Jonathan Sapène

**Conseiller référendaire en service extraordinaire
et correspondant recommandations
de la 1^{ère} chambre de la Cour**

→ La finalisation des recommandations fait-elle l'objet d'un dialogue avec les administrations contrôlées ?

L'élaboration des recommandations fait l'objet d'une attention particulière et de nombreux échanges avec les administrations contrôlées, car il s'agit d'une spécificité des juridictions financières et d'un levier important pour la mise en œuvre de nos conclusions. À l'issue de l'instruction, durant laquelle les rapporteurs se forment une opinion et élaborent des projets de recommandations sur la base de leurs entretiens, déplacements et contrôles, les principales conclusions sont évoquées durant un entretien de fin de contrôle avec les administrations concernées, qui est l'occasion de présenter chacune des recommandations envisagées pour s'assurer de leur pertinence et de leur bonne compréhension. Une fois les observations provisoires adoptées par un délibéré collégial, les projets de recommandations sont adressés aux administrations contrôlées, qui ont un mois pour faire leurs remarques et peuvent être auditionnées à leur demande ou à celle de la Cour. Toutes les réponses sont analysées et examinées lors d'un second délibéré collégial, qui peut décider d'ajouter, de retirer ou de modifier des recommandations sur la base des éléments qui ont été apportés. Cette procédure garantit que les recommandations correspondent précisément à l'objectif défini par la Cour et qu'elles sont à la fois réalistes et bien comprises par ceux qui vont les mettre en œuvre.

Les constats et recommandations sont contredits : ils sont adressés aux responsables des administrations ou organismes concernés qui peuvent ainsi faire part de toutes leurs observations. Ils ne sont définitifs qu'après prise en compte de ces observations et, s'il y a lieu, audition de ces mêmes responsables.

Une fois adopté, le rapport définitif est communiqué aux ministres, aux dirigeants des organismes contrôlés et aux personnes mises en cause afin qu'ils puissent exercer leur droit de réponse. Le rapport est alors publié³, accompagné de ces réponses. Ainsi, lors de la phase de contradiction, les administrations contrôlées peuvent faire part de leur appréciation sur les observations provisoires des juridictions financières. La contradiction institue un dialogue entre le contrôleur et le contrôlé et améliore la qualité des observations définitives. L'exercice du droit de réponse, avant la publication, permet au contrôlé de faire part de ses observations sur la version définitive du rapport avec la garantie de la publication de sa réponse à l'appui du rapport. Dans le cas des enquêtes de la Cour, le ministre responsable est également invité à exercer son droit de réponse.

C - À quels organismes les juridictions financières adressent-elles des recommandations ?

La Cour des comptes assure le suivi des recommandations formulées dans son rapport public annuel, les rapports publics thématiques, les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), les communications au Parlement et au Gouvernement et les référés que le Premier président adresse aux ministres.

Pour les CRTC, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, communément appelée « loi NOTRé », a fixé la liste des organismes ayant fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion dont la mise en œuvre des



Philippe Rousselot

Président de section à la 3^{ème} chambre de la Cour

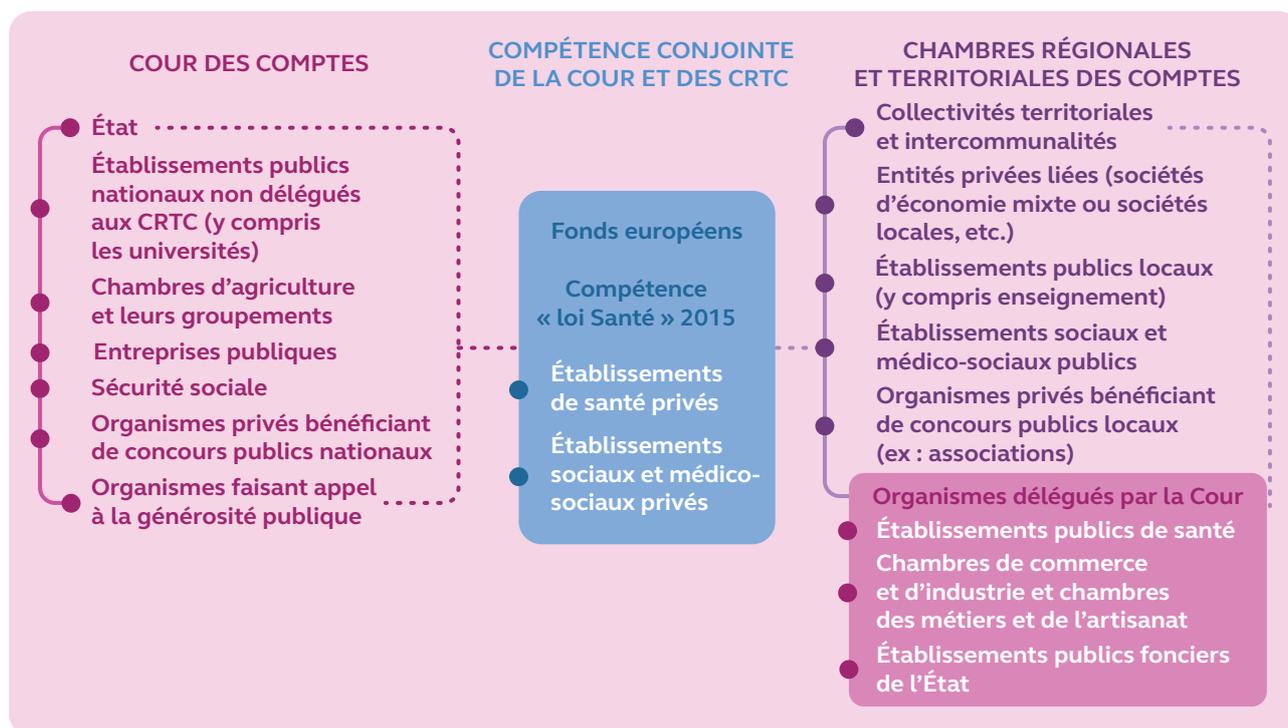
→ Le suivi des recommandations permet-il de nourrir un dialogue utile avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ?

Le suivi des recommandations est impératif au regard des normes internationales applicables aux institutions supérieures de contrôle. Au-delà de cette nécessité pleine de bon sens, il se révèle particulièrement utile pour les équipes de la Cour en charge d'un secteur de l'action publique qui peuvent, avec un recul de trois ans, entamer avec les entités contrôlées un dialogue approfondi sur le sens même des recommandations. Il est moins question de savoir si elles ont été ou non mises en œuvre (ce point est assez facile à établir) que de comprendre si elles ont, comme le veut leur vocation, ouvert la voie à une amélioration de la gestion ou de la performance. Le rôle et la portée des recommandations n'apparaissent qu'à l'occasion d'un dialogue constructif, témoin du travail accompli ou des faits nouveaux qui se sont produits depuis leur publication initiale. Les opérateurs et l'administration centrale du MESR, au-delà des réponses techniques, sont moins invités à se justifier qu'à analyser. Ils offrent aussi aux rapporteurs de la Cour un retour sur la qualité de leurs propositions, leur degré d'acceptation et de réalisme, leur pertinence et leur utilité.

recommandations qui leur ont été adressées doit être suivie. À ce jour, cette obligation ne concerne que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). Ces organismes ne représentent qu'une partie des rapports des CRTC, même si, dans les faits, ils constituent le cœur historique de leurs métiers.

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

Compétences de contrôle respectives de la Cour des comptes et des CRTC



Source : Cour des comptes

- Norme professionnelle III-18 : « L'instruction consiste à collecter des données et à les analyser afin d'obtenir les éléments probants destinés à fonder les constatations du rapporteur et les observations et recommandations qu'il en tire. »
- Norme professionnelle III-47 : « Le rapporteur expose ses constatations ainsi que les observations et recommandations qu'il en tire dans un rapport d'instruction destiné à la formation délibérante. »
- Norme professionnelle III-52 : « Les recommandations proposées sont réalistes et leur mise en œuvre mesurable. L'entité responsable est clairement identifiée. »
- Norme professionnelle III-65 : « La séance comprend la présentation par le rapporteur du rapport et des observations et recommandations qu'il comporte. »
- Norme professionnelle III-72 : « La procédure contradictoire a pour objet de permettre aux dirigeants des entités et aux responsables des activités contrôlées ou aux tiers mis en cause de faire connaître leurs remarques avant que les observations et recommandations ne soient définitivement adoptées. »
- Norme professionnelle III-75 : « La contradiction porte à la fois sur les observations et sur les recommandations qui en sont tirées. »
- Norme professionnelle III-83 : « À l'issue de la procédure contradictoire, les observations et les recommandations sont rédigées de manière claire et concise par le rapporteur sur la base des décisions prises par la formation délibérante. »
- Norme professionnelle III-93 : « La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes assurent un suivi de leurs observations et de leurs recommandations afin d'évaluer les effets de leurs contrôles. »
- Norme professionnelle III-96 : « La Cour et les chambres régionales et territoriale des comptes assurent et formalisent un suivi annuel des recommandations rendues publiques sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces recommandations ont l'obligation de fournir. »
- Norme professionnelle III-97 : « La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes informent annuellement le public du suivi de leurs recommandations »

Le suivi des recommandations, défini par la norme 39 de l'ISSAI-ESS-300 de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques (INTOSAI), est un sujet

fréquemment débattu dans le cadre de la coopération internationale entre ISC (Congrès de l'EUROSAI de mai 2022, Congrès des ISC francophones, Association des ISC ayant en commun l'usage du français, 2020).

Éléments de comparaison internationales : comment font les autres institutions supérieures de contrôle pour formuler et suivre leurs recommandations ?

Les modalités techniques de ce suivi peuvent varier, notamment en fonction du mandat des institutions, bureau d'audit du Parlement national ou juridiction, mais la réflexion stratégique semble aujourd'hui converger vers quelques axes de progrès : la qualité et la continuité du dialogue entre l'ISC et l'organisme audité, la systématisation du suivi des recommandations, l'importance de la mobilisation et de l'implication du Parlement dans ce suivi, l'accessibilité des recommandations et du statut de leur mise en œuvre à la société civile.

Pour ce faire, une évolution des outils et méthodes s'observe dans plusieurs ISC :

***Tribunal de Cuentas (Espagne) :** Le plan stratégique de l'ISC espagnole prévoit la systématisation et l'inclusion dans le rapport annuel du suivi des recommandations, la mise en place d'un outil électronique spécifique et la mise en ligne des résultats (mise en œuvre complète, partielle, en cours ou absente) recueillis dans le cadre de questionnaires annuels de suivi ou d'audits de suivi « dont le seul objectif est de vérifier le degré de conformité avec les recommandations formulées par la Cour dans les rapports d'audit précédents ». Ces audits de suivi sont dits « abrégés » (recommandations relativement simples) ou « réguliers » (recommandations relativement complexes ou dont la mise en œuvre n'est pas effective).

***Latvijas Republikas Valsts kontrole (Lettonie) :** Afin de mesurer et de démontrer concrètement les bénéfices de son activité au service de la communauté nationale, l'ISC lettone calcule les gains financiers résultant de la mise en œuvre, dont elle a vérifié l'effectivité, des recommandations issues de ses travaux. Ce montant est publié. Rapporté à son propre budget, il lui permet d'afficher un indicateur d'impact.

***National Audit Office (NAO, Royaume-Uni) :** L'ISC britannique publie en ligne l'ensemble des recommandations qu'elle a émises depuis 2019. Le libellé de la recommandation, le sujet précis visé, l'entité concernée et les autres institutions potentiellement impliquées sont précisées. Figurent également dans la base la réponse de l'organisme contrôlé (acceptée, partiellement acceptée, refusée, à l'étude), les suites qui lui ont été données (mise en œuvre, en cours de mise en œuvre, caduque) ainsi que le regard que porte le NAO sur ladite déclaration de mise en œuvre (confirmation de l'ISC ou non).

***Government Accountability Office (GAO) des États-Unis :** L'ISC américaine assortit 60 % de ses rapports de recommandations dont certaines, désignées comme « prioritaires », font l'objet de l'envoi d'un courrier spécifique aux responsables administratifs clés. Ces dernières concernent notamment les « enjeux financiers majeurs », les problématiques essentielles ou susceptibles de contribuer à « l'amélioration ou la transformation de programmes ou d'agences publics ». Une base de données des recommandations par domaine, agence et sujet, est accessible en ligne sur le site de l'institution qui estime que 75 % d'entre elles sont suivies d'effet dans les quatre années suivant leur formulation.

D - Comment sont suivies les recommandations ?

La Cour et les CRTC assurent chaque année, lors d'une « campagne » spécifique, le suivi des recommandations formulées dans les rapports précédemment publiés, dans des conditions fixées par la loi.

De plus, lorsqu'un contrôle ou une enquête portant sur un organisme ou une politique publique déjà examiné quelques années auparavant est ouvert, le suivi des recommandations qui avaient alors été formulées est systématiquement effectué, de façon à apprécier leur degré de mise en œuvre.

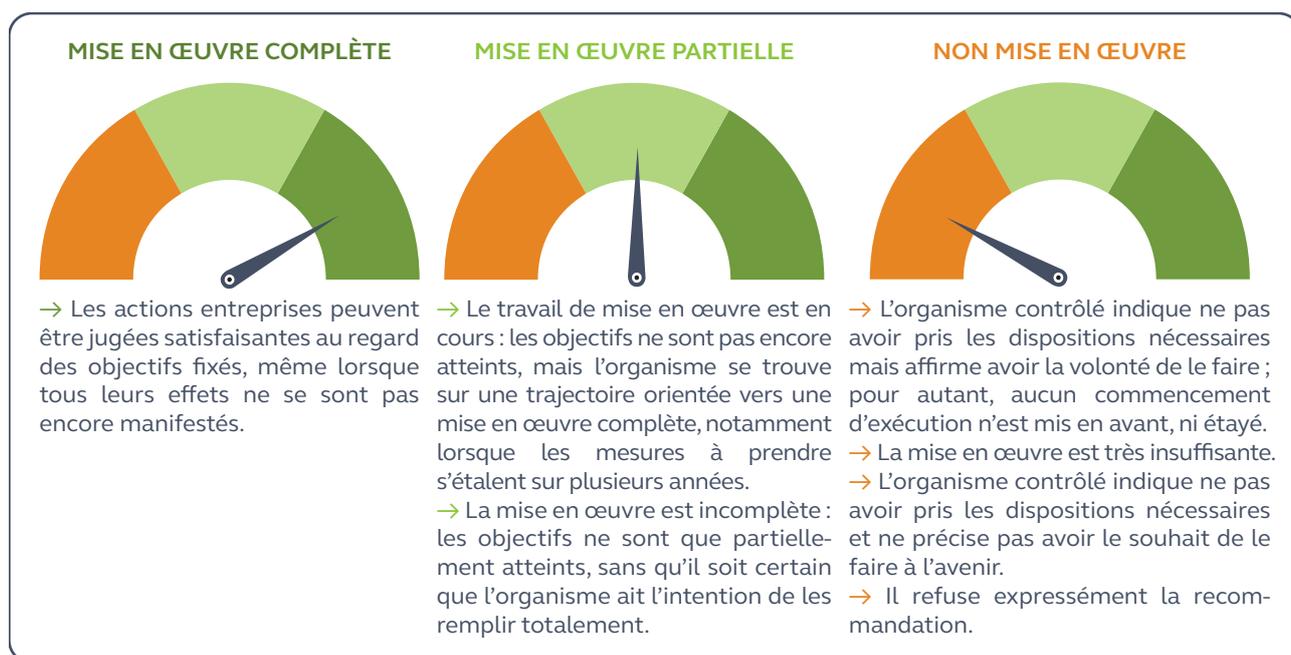
E - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?

Pour la Cour comme pour les CRTC, un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes contrôlés. Des échanges sont organisés entre les juridictions financières et les organismes auxquels ont été adressées des recommandations. Ils permettent d'apprécier le degré de mise en

œuvre de chaque recommandation et de proposer une cotation « totalement mise en œuvre », « partiellement mise en œuvre » ou « non mise en œuvre ».

On distingue ainsi les recommandations totalement mises en œuvre de celles dont la mise en œuvre est partielle ou inexistante.

Degré de mise en œuvre des recommandations



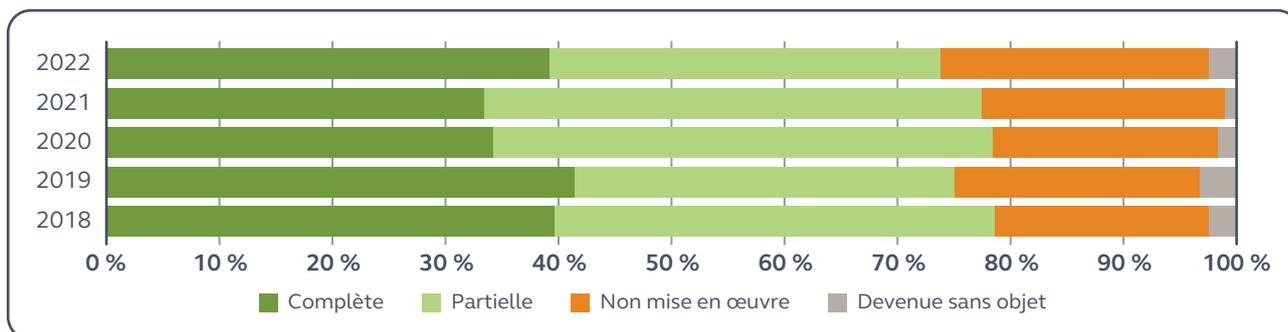
Source : Cour des comptes

Un certain nombre de recommandations peuvent également être considérées comme « sans objet », soit parce qu'elles sont devenues obsolètes, soit parce que leur suivi s'avère inopérant compte tenu de l'évolution du contexte.

Le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés (Cour et CRTC) est resté stable depuis 2018, avec près de 80 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre.

La baisse de la proportion de « recommandations complètement suivies d'effet » et la hausse symétrique de celle des recommandations dont la mise en œuvre est partielle est l'illustration d'une temporalité de mise en œuvre assez différente selon la nature de la recommandation.

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



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le taux est constitué par le rapport entre :

- au numérateur : la somme des recommandations des juridictions financières ayant été mises en œuvre (totalement ou partiellement) parmi à la fois les recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) suivies dans le cadre défini à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières ;

- au dénominateur : la somme des recommandations suivies par les juridictions financières, correspondant à la fois aux recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et ayant pu faire l'objet d'un suivi et aux recommandations des CRTC suivies dans le cadre défini à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières.



Alexandra Debuys

Emmanuelle Faure

Conseillères référendaires en service extraordinaire et correspondantes recommandations de la 5^{ème} chambre



→ Comment le suivi des recommandations est-il utile pour la programmation des travaux de votre chambre ?

Le suivi des recommandations permet de mesurer concrètement l'impact et la performance au sens de la LOLF des travaux de la 5^{ème} chambre sur les politiques publiques relevant de son périmètre.

En effet, il permet de mesurer l'appropriation de nos recommandations par les décideurs et gestionnaires, mais aussi, en creux, leur recevabilité et leur qualité. Il permet ainsi de mieux orienter la politique de contrôle de la Cour des comptes selon les priorités retenues au titre de la programmation pluriannuelle et de l'affiner qualitativement, pour être plus performante.

Le suivi des recommandations porte sur les rapports publiés les trois années précédentes et ouvre la possibilité, en fonction des sujets examinés, de mener une enquête approfondie. La campagne annuelle permet ainsi d'engager un travail d'instruction à part entière.

Cette forme de « clause de rendez-vous » permet de vérifier au plus près la pertinence et le caractère opérationnel des recommandations de la Cour et, en fonction des résultats, d'adapter la programmation annuelle en la rendant plus agile et pleinement en phase avec les réformes politiques engagées.

Enfin le suivi des recommandations donne sens aux travaux des équipes. Il nourrit les échanges en offrant autant de recul que de perspectives, et alimente les débats internes sur la programmation, clef de voûte de notre organisation.

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

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

La Cour lance chaque année une campagne coordonnée de suivi de ses recommandations. Ses interlocuteurs privilégiés sont les secrétaires généraux des ministères, qui doivent s'assurer que les réponses qui parviendront à la Cour répondent à l'enjeu d'évaluation de leur degré de mise en oeuvre. La Cour peut par ailleurs transmettre des questionnaires sur la mise en oeuvre des recommandations aux opérateurs eux-mêmes quand cela est nécessaire.

La Cour a assuré en 2022 le suivi des recommandations formulées et publiées en 2019.

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

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



Source : Cour des comptes

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

L'augmentation du nombre de recommandations suivies en 2022 s'explique par le nombre très important de publications réalisées en 2019. Le cycle des travaux de la Cour l'a en effet conduite à beaucoup publier cette année-là, avec 82 publications contre 65 en 2018.

La proportion de recommandations complètement ou partiellement mises en oeuvre est de 64 % en 2022, trois années après la formulation des recommandations suivies.

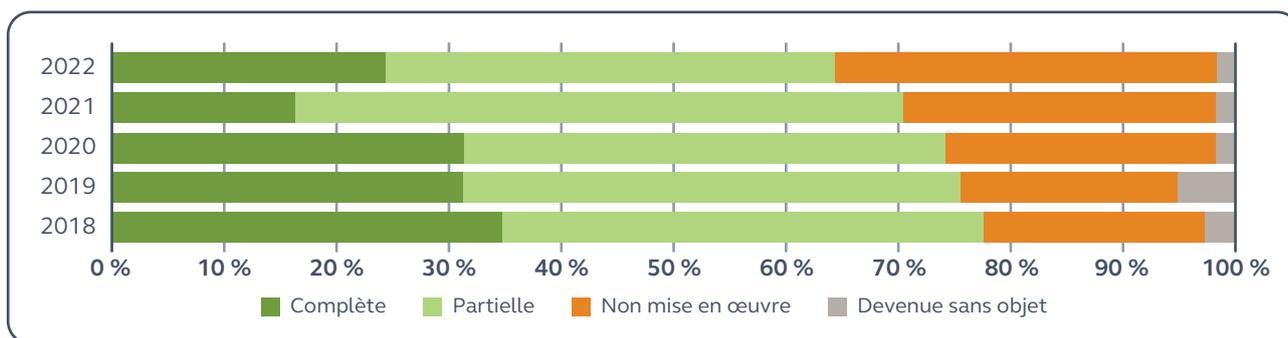
La tendance sur quatre ans est une baisse sensible de la part des recommandations complètement ou partiellement mises en oeuvre, celles des recommandations non mises en oeuvre étant passées de 20 % en 2018 à 34 % en 2022.

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

Millésime des rapports et recommandations	2015	2016	2017	2018	2019
Campagne de suivi	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de recommandations suivies	553	626	411	399	520

Source : Cour des comptes

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour au cours des cinq dernières campagnes de suivi (2018 à 2022)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le taux est constitué par le rapport entre :

- au numérateur : la somme des recommandations de la Cour des comptes ayant été mises en œuvre (totalement ou partiellement) parmi les recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 ;

- au dénominateur : la somme des recommandations suivies par la Cour des comptes, correspondant aux recommandations figurant dans les publications de la Cour de l'année n-3 et ayant pu faire l'objet d'un suivi.

En 2022, le taux de recommandations totalement mises en œuvre s'est amélioré par rapport à 2021.

Le constat de la 6^{ème} chambre (sécurité sociale, santé, secteur médico-social) sur le degré de mise en œuvre des recommandations suivies en 2022

Trois ans après leur publication, les recommandations suivies au titre de 2019 sont majoritairement mises en œuvre, à hauteur de 56 %. Ce taux global de mise en œuvre est cependant nettement inférieur aux taux constatés sur les quatre exercices précédents : il se situe 8 points en-dessous de celui mesuré lors du suivi 2021 sur les recommandations de l'exercice 2018 et 12 à 14 points en-dessous des résultats observés lors des exercices 2015 à 2017. Il accuse une baisse pour la troisième campagne successive.

Le suivi 2022 effectué trois ans après la publication des recommandations est marqué par la pandémie de covid 19 comme ceux réalisés en 2021 (suivi des recommandations publiées en 2017 et 2018). Il faut cependant noter que celle-ci a davantage touché les recommandations émises en 2019 en paralysant l'action des administrations de la santé du début de l'année 2020 au début de l'année 2021 (confinements et forte mobilisation en réponse à la crise). À cette période, les recommandations formulées en 2019 entraînent dans la phase qui aurait dû être celle des décisions de mise en œuvre. En comparaison, les recommandations émises en 2018 ont bénéficié d'une année d'exécution non touchée par la crise et les recommandations 2017 de deux années.

Cela s'explique sans doute par une reprise plus normale de l'activité des acteurs publics après la période de la crise sanitaire, qui avait beaucoup bousculé les priorités dans leurs actions.

En sens inverse, les effets de la crise sanitaire, qui a mobilisé fortement tous les acteurs publics, expliquent sans doute l'augmentation sensible de la part des recommandations n'ayant fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

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

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

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

1 - Les recommandations relatives à la gestion

Les recommandations relatives à la gestion des organismes contrôlés sont celles qui visent à des améliorations d'ordre opérationnel (organisation interne, budget, ressources humaines, achats, immobilier, systèmes d'information etc.).

a) Un exemple en matière de gestion budgétaire : la réforme engagée du réseau des trains Intercités

Dans le chapitre susmentionné du rapport public annuel de 2015, sur « les trains Intercités : sortir de l'indécision », la Cour des comptes avait constaté la situation préoccupante des trains Intercités, ensemble hétérogène souffrant d'un manque de stratégie et d'un sous-investissement historique. Ces trains, appelés aussi « trains d'équilibre du territoire », s'intercalaient en effet, sans logique économique évidente, entre les trains à grande vitesse (TGV) et les transports express régionaux (TER).

Quatre ans après, dans un chapitre de son rapport public annuel de 2019 intitulé « les trains Intercités : une réforme à achever », la Cour avait dressé un bilan intermédiaire favorable des évolutions intervenues. À cette occasion, en matière de gestion, la cour recommandait la suppression du mécanisme, instauré en trompe l'œil, consistant à faire financer à la SNCF les deux tiers de la subvention d'exploitation (357 M€ en 2017) qui lui était en principe versée par l'État.

En 2022, la Cour constate que les relations financières entre l'État et la SNCF pour le financement du déficit de ces lignes, en forte réduction, ont été assainies : il a été mis fin, depuis le 1^{er} janvier 2021, au compte d'affectation spéciale qui servait de support au mécanisme de financement en trompe-l'œil précédemment critiqué par la Cour.

b) Une avancée significative des dispositifs mis en œuvre dans la gestion des travailleurs détachés

Instauré par une directive européenne en 1996, le détachement de travailleurs permet à une entreprise établie dans un État membre d'affecter, pour une durée limitée, un ou plusieurs de ses salariés à la réalisation d'une prestation de service dans un autre État membre.

Avec plus de 500 000 travailleurs détachés accueillis sur son territoire (surtout dans ses régions frontalières et en Île-de-France), la France occupait en 2017 le deuxième rang européen dans le taux de recours à ce régime d'emploi très utilisé dans les secteurs de l'intérim, du bâtiment, de l'industrie et de l'agriculture. Le travail détaché fait l'objet de multiples types fraudes (non-déclaration, infractions

au code du travail, montages complexes d'entreprises pour contourner les règles en vigueur), qui peuvent être accompagnées de situations indignes en matière de conditions de travail. Elles représentent une importante source d'évasion fiscale et sociale, même si cette dernière demeure difficile à chiffrer. L'enquête conduite par la Cour a donné lieu à un chapitre du rapport public annuel de 2019.

Les huit recommandations formulées à l'issue de l'enquête ont été totalement ou partiellement mises en œuvre. Face à un risque de fraude de plus en plus élevé, l'importance de renforcer les moyens de détection, de sanction et de coopération européenne avait été soulignée. Pour ce faire, il avait été recommandé de consolider les outils statistiques et de mieux sensibiliser les entreprises, les salariés et les agents publics. Le défaut de coordination entre l'inspection du travail, les Urssaf et les services fiscaux, y compris à l'étranger, avait également été mis en évidence, de même que la nécessité de renforcer le régime des sanctions administratives et pénales.

La direction générale du travail a depuis fait part d'avancées significatives en matière de lutte contre la fraude au travail détaché et de nouveaux textes ont durci le régime des sanctions en vigueur (doublement du montant des amendes, suspension immédiate de l'activité et retrait des aides publiques à l'égard des entreprises en infraction). De plus, des informations sur les sanctions applicables sont désormais accessibles en ligne et traduites en huit langues (anglais, allemand, espagnol, portugais, italien, polonais, roumain, bulgare).

Les efforts doivent toutefois se poursuivre en ce qui concerne le ciblage des risques par l'instauration d'un système de cotation, l'application effective du nouveau régime de sanctions et le partage des données entre les services de contrôle nationaux et européens. À titre d'illustration, la France traite encore trop lentement les demandes d'informations de ses homologues européens avec un délai moyen de traitement des saisines certes réduit à 46 jours en 2021 (contre 138 jours en 2020). Cet effort demeure insuffisant pour se conformer à la norme européenne de 25 jours et même pour se rapprocher des délais observés il y a quelques années (30 jours en 2015, 42 jours en 2016, 34 jours en 2017).

2 - Les recommandations de politique publique

Il s'agit de recommandations relatives à l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques, qui appellent plutôt à des réformes structurelles ou structurantes pour la conduite d'une politique publique (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation etc.).

a) L'exemple de la réforme engagée du réseau des trains Intercités

Dans le chapitre du rapport public annuel de 2019, la Cour avait donc recommandé aux services de l'État de revoir le modèle économique des lignes résiduelles Intercités, en déconventionnant les lignes structurantes et les lignes de nuit et en transférant les lignes d'aménagement du territoire aux autorités organisatrices régionales.

Or, en 2022, la redéfinition du réseau est en voie d'achèvement : les reprises de lignes prévues par les protocoles conclus avec les Régions se poursuivent, avec quinze lignes transférées à six Régions. En parallèle à ces transferts, l'État a également participé au financement du renouvellement des matériels roulants de lignes transférées (19 rames Regio2N en Région Hauts-de-France pour 250 M€ et 40 rames Omneo en Région Normandie pour 720 M€).

La Cour constate qu'une véritable stratégie du réseau résiduel Intercités a parallèlement été définie et engagée, s'efforçant de développer une offre renouvelée de transport de jour et de nuit, susceptible d'améliorer progressivement la qualité de service. Le bilan économique du réseau est en voie d'amélioration, à la faveur notamment d'une ouverture à la concurrence, même si les lignes de nuit restent structurellement déficitaires. La réforme compte s'appuyer également sur la nouvelle convention d'exploitation signée pour la période 2022-2031 entre l'État et SNCF Voyageurs, qui prévoit un important effort de productivité du transporteur.

b) La transformation réussie de la filière du sang

Dans son rapport public annuel de 2019, la Cour a examiné la filière du sang en France. Structurée en 2000 à la suite de l'affaire du sang contaminé, son organisation reposait sur trois opérateurs : l'Établissement français du sang (EFS), établissement public ayant le monopole de la collecte et de

l'approvisionnement des hôpitaux en produits sanguins ; le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), société détenue en totalité par l'État, fabricant et commercialisant en France et à l'étranger des médicaments dérivés du plasma ; et l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS), groupement d'intérêt public entre l'EFS et l'Assurance maladie, qui assumait des fonctions de recherche et de formation. L'enquête de la Cour visait à déterminer si cette organisation permettait de garantir de manière efficiente l'autonomie de la France en produits sanguins et médicaments dérivés du plasma, dans des conditions d'efficacité satisfaisantes.

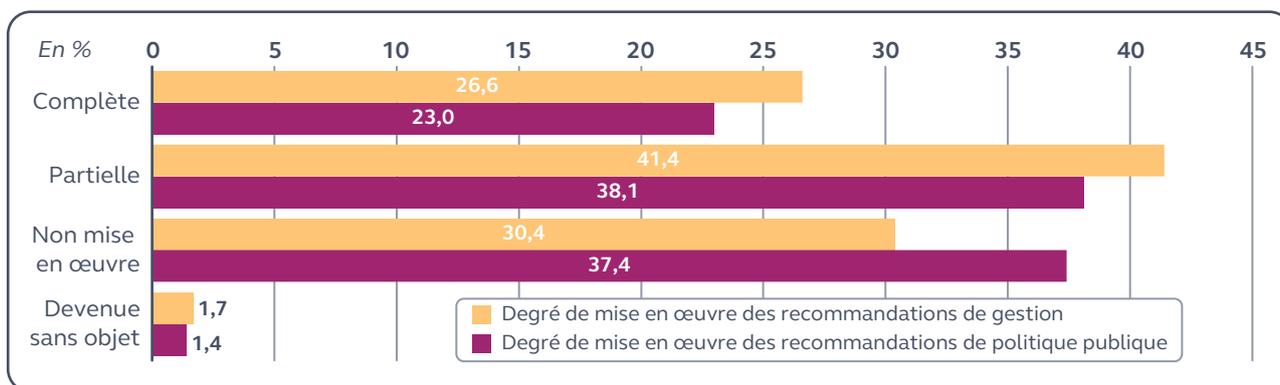
Les travaux de la Cour ont montré que le modèle économique de la filière était fragilisée, les opérateurs principaux – l'EFS et le LFB – rencontrant des difficultés financières liées, pour le premier, à des problèmes d'efficacité et de productivité (résultat d'exploitation déficitaire depuis 2014) et, pour le second, au choix stratégique d'étendre son activité aux biotechnologies, qui a fragilisé son activité traditionnelle de fabrication de médicaments dérivés du plasma (perte de 152 M€, soit 30 % de son chiffre d'affaires en 2017). Dans ce contexte, la Cour soulignait l'urgence nécessaire de réorganiser et de rationaliser les activités de ces opérateurs, et formulait trois séries de recommandations.

Elle a tout d'abord recommandé de moderniser le cadre d'activité de l'EFS, pénalisé par des dépenses de personnels en hausse et un déficit de productivité. Cette modernisation devait impliquer un pilotage national resserré des 13 établissements régionaux, dont les pratiques se caractérisaient par une grande hétérogénéité de leurs pratiques, un recours plus généralisé aux outils numériques et à l'automatisation pour moderniser les activités de collecte, contrôle et distribution des produits, et un réexamen des qualifications des personnels de santé présents lors des collectes. Cette recommandation est en cours de mise en œuvre, des mesures de pilotage (gestion du stock de produits à l'échelle nationale) et de numérisation (prise de rendez-vous en ligne) ayant été inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance 2019-2022. Un décret est en cours de rédaction pour revoir les qualifications requises pour encadrer une collecte.

Enfin, la Cour recommandait plusieurs actions afin de conforter la filière française de médicaments issus du plasma. Pour inciter aux dons de plasma par aphérèse, technique plus efficace mais plus contraignante pour les donateurs, elle préconisait d'indemniser systématiquement ces derniers et de relever leur plafond d'indemnisation. Les autorités administratives ont indiqué que cette mesure était à l'étude, notamment dans le cadre du « plan plasma » en cours. La Cour a également recommandé de mener un désengagement du LFB de ses activités

de biotechnologie, ce qui a été fait depuis 2019, à l'exception d'un produit et d'un site de production à Alès. La Cour recommandait enfin l'examen de solutions de financement pour une nouvelle usine de fractionnement du plasma, projet démarré en 2015 à Arras, dont les coûts et le calendrier avaient été très largement sous-estimés. Un soutien de l'État de 800 M€ sur un besoin estimé à 991 M€ a été débloqué entre 2019 et 2022 et doit encore être complété, rendant cette recommandation très largement mise en œuvre.

Degré de mise en œuvre des recommandations de gestion et de politique publique émises en 2019



Source : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus montre que, contrairement à l'année précédente, le taux de mise en œuvre est meilleur en matière de gestion qu'en matière de politique publique. Cela s'explique par le fait que les recommandations de politique publique sont

généralement plus complexes à mettre en œuvre. Elles concernent en effet plus souvent plusieurs acteurs publics et peuvent concerner des mesures multiples. Elles ont aussi souvent une dimension politique plus marquée.

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

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont tenus de rendre compte, dans le délai d'un an, des actions entreprises suite aux contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Les rapports de suivi établis au titre de la campagne de 2022 ont gagné en qualité. Bien qu'inégaux sur le degré de justification des actions menées, ils révèlent que les recommandations des CRTC sont majoritairement suivies. Leur mise en œuvre est plus ou moins avancée selon le domaine de gestion concerné.

A - Comment s'organise le suivi des recommandations par les CRTC ?

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), introduites par l'article 107 de la NOTRé, l'exécutif des collectivités et des EPCI présente à l'assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la publication des observations définitives de la chambre, un rapport sur les actions entreprises pour s'y conformer.

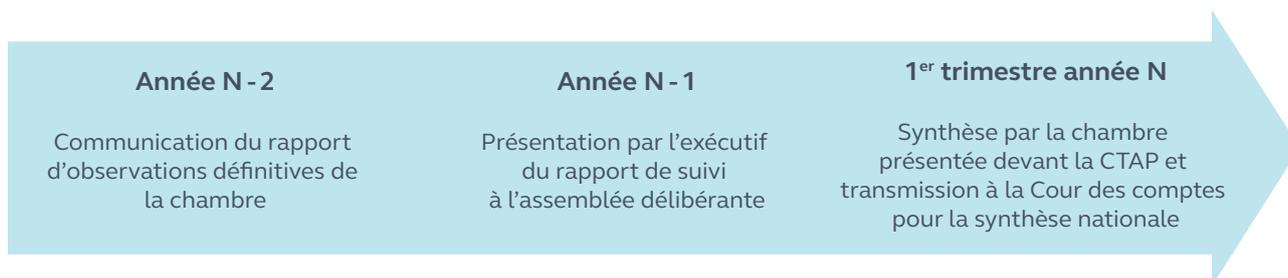
Un périmètre de suivi élargi, pour les CRTC, par la loi 3DS

L'article 73 *quinquies* de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS », a transposé les modalités actuelles de suivi des recommandations des CRC aux sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est-à-dire aux sociétés d'économie mixte. Les premiers rapports concernés par ce suivi ont été publiés en 2022, ce qui signifie que le suivi des recommandations adressées à ces organismes débutera en 2023.

Destinataires de ces rapports, les CRTC en adressent une synthèse à la Cour.

Les documents établis par chaque CRTC et présentés aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP)⁴ n'appellent pas, en principe, le lancement de nouvelles enquêtes. Toutefois des éclaircissements ou compléments sont sollicités, le cas échéant, pour préciser certains points et améliorer la qualité du suivi.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations des CRTC



Source : Cour des comptes

Dans certains cas, des recommandations des CRTC peuvent être mises en œuvre au cours de l'instruction. Elles ne font alors pas l'objet du suivi

prévu par la loi NOTRé, puisqu'elles n'ont pas été formellement reprises dans le rapport définitif de la chambre.

⁴ Dans chaque région est instituée une CTAP (art. L. 1111-9-1 du CGCT), qui peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

B - Quels sont les principaux constats révélés par le suivi des recommandations des CRTC en 2022 ?

En 2022, les CRTC ont examiné les suites réservées aux recommandations figurant dans les rapports d'observations définitives publiés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2021.

1 - La majeure partie des acteurs publics locaux s'appuient sur le suivi des recommandations pour améliorer leur gestion

La campagne de suivi réalisée en 2022 a porté sur un ensemble de 1 990 recommandations issues de 349 rapports d'observations définitives publiés en 2021.

Les collectivités territoriales concernées ont, pour la plupart d'entre elles, présenté les actions entreprises suite aux observations des chambres. Le nombre de rapports de synthèse transmis par les collectivités représente ainsi 88 % du volume total des rapports suivis par les CRTC pour la campagne de 2022. Ce taux est en-deçà de celui observé lors de la précédente campagne. Mais il reste légèrement supérieur à la moyenne constatée au cours des quatre dernières campagnes (87 %).

De plus le volume de recommandations suivies est supérieur de 18 % à celui de la campagne précédente. La qualité du suivi n'a donc pas pâti d'un taux de transmission plus faible qu'en 2021.

Rapports de suivi transmis dans le cadre de la loi NOTRé

Millésime des observations définitives	2017-2018	2018-2019	2020	2021
Campagne de suivi	2019	2020	2021	2022
Rapports d'observation définitives suivis par les CRTC	348	454	263	349
Rapports de synthèse transmis par les collectivités et EPCI (a)	332	326	246	307
% de transmission	95 %	72 %	94 %	88 %
Recommandations effectivement suivies (b)	2 182	2 366	1 627	1 990
Nombre moyen de recommandations par rapport (b/a)	6,6	7,3	6,6	6,5

Source : Cour des comptes

L'absence de rapport de suivi élaboré par une collectivité locale ou un EPCI demeure donc une situation exceptionnelle. Une simple relance suffit parfois à régulariser la situation. Pour justifier qu'aucun rapport de suivi n'ait été communiqué, les ordonnateurs invoquent le plus souvent des délais de mise en œuvre trop brefs ou des difficultés opérationnelles faisant obstacle aux actions correctrices envisagées. Mais ils prennent malgré tout l'engagement de satisfaire cette obligation ultérieurement.

2 - Les rapports de suivi gagnent en qualité, mais présentent des justifications hétérogènes nécessitant parfois des investigations complémentaires

En l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports de suivi des recommandations que les collectivités et les EPCI adressent aux chambres présentent une certaine hétérogénéité. Dans la plupart des cas, ces documents sont produits et assortis de pièces qui attestent des mesures d'amélioration de la gestion (délibérations, conventions, audits, états financiers ou comptables, etc.). De nombreuses CRTC relèvent les efforts consentis pour produire des explications circonstanciées. La CRC Pays de la Loire constate, par exemple, que 17 organismes sur 25 (10 sur 15 en 2021) ont joint des pièces probantes à leur envoi et que le taux de justification des actions mises en œuvre est passé de moins de 53 % en 2021 à 79 % en 2022. La CRC Grand Est salue également l'effort de l'ensemble des ordonnateurs pour fournir, totalement ou partiellement, à l'appui de leurs réponses, des justificatifs lui permettant d'apprécier le degré de mise en œuvre. Une seule commune sur les 18 entités ayant produit un rapport de suivi n'a fourni aucune pièce justificative.

Il peut arriver que les justifications soient relativement sommaires. Les CRTC invitent alors les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés à leur faire connaître les mesures qui ont été adoptées. Ces demandes de clarification sont généralement honorées. Les précisions apportées permettent le plus souvent de lever les interrogations et de clarifier le degré de mise en œuvre des recommandations.

Les exécutifs locaux veillent dans la plupart des cas à ce que le rapport de suivi soit présenté à l'organe délibérant avant de le communiquer aux CRTC. Il peut arriver qu'il le soit au-delà du délai d'un an prévu par l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, mais ces situations sont minoritaires. Les ordonnateurs peuvent être amenés à invoquer, dans ces hypothèses, le manque de temps ou de moyens pour la réalisation des actions correctrices.

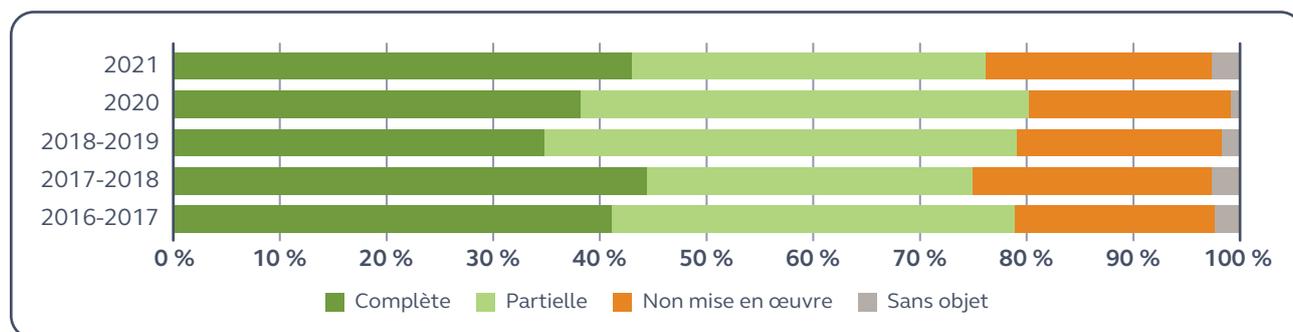
Néanmoins ces retards appellent une vigilance toute particulière, dans la mesure où ils sont préjudiciables à la dynamique d'amélioration de la gestion publique locale. Bien que la loi n'impose pas de débat ni de vote de l'assemblée délibérante sur le rapport de suivi, la transparence est un puissant

levier de responsabilisation et d'amélioration de la performance de la gestion.

3 - 76 % des recommandations émises par les CRTC en 2021 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement au bout d'un an

Les recommandations formulées par les CRTC en 2021 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement à plus de 76 % à l'issue d'une année. Le nombre des recommandations mises en œuvre de manière complète (873 en 2021) a progressé par rapport au niveau observé en 2020 (622). Corrélativement les cas de mise en œuvre partielle ont tendu à diminuer en 2021 (674 au lieu de 684 en 2020).

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



Source : Cour des comptes

Les cas de recommandations non mises en œuvre ont connu une légère augmentation par rapport à la dernière campagne de suivi.

Deux principaux facteurs contribuent à expliquer cette situation. Celle-ci résulte pour partie d'un effet de structure : après plusieurs campagnes de suivi des recommandations, il subsiste un stock de recommandations dont la réalisation est plus complexe ou plus onéreuse que les précédentes. Les chantiers à conduire peuvent être particulièrement longs, notamment en matière de fiabilisation des comptes (travaux d'inventaire à mener) ou d'achat public (refonte du circuit de la commande publique, recrutement d'un agent spécialisé, rédaction d'un guide de procédure) et de relation avec les tiers (négociation d'un avenant à une DSP).

Les blocages sont dus pour une autre part à des facteurs d'inertie. La non mise en œuvre des recommandations peut être causée par l'interférence avec d'autres priorités ou par le manque de compétences et de moyens d'expertise internes. Cette limite est relevée notamment par la CTC de Polynésie française dans le suivi qu'elle effectue sur des communes insulaires. Celles-ci s'estiment peu outillées pour délivrer par elles-mêmes des réponses opérationnelles et peuvent être amenées à recourir à des prestataires externes.

L'absence de mise en œuvre des recommandations découle, dans certains cas, d'une opposition plus ou moins explicite aux pistes opérationnelles proposées (contestation de l'appréciation de la chambre, hésitation à engager des crédits budgétaires sur une longue période, sensibilité locale, etc.).

La CRC Normandie mentionne le cas d'un département relevant de son ressort qui conteste les préconisations formulées. Cette collectivité a ainsi indiqué ne pouvoir donner suite à l'observation relative à la méconnaissance de l'article L. 213-1 du code de l'éducation relatif à l'obligation d'adopter une programmation pluriannuelle des investissements pour les collèges et, plus largement, à la recommandation de mettre en place une programmation pluriannuelle, au motif des incertitudes que la politique de l'État ferait peser sur les finances départementales. Elle a également refusé de « se désengager des organismes et cesser de subventionner des associations dont l'objet est étranger aux compétences départementales », dans la mesure où l'appréciation par la chambre lui paraît contestable.

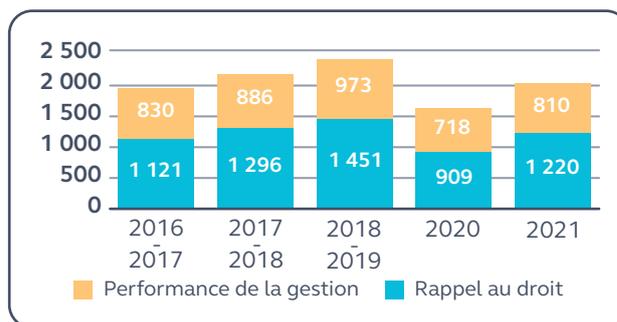
4 - Le niveau de mise en œuvre des recommandations diffère en fonction de leur nature

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

Les rappels au droit représentent 59 % des recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2022. Ils portent le plus souvent sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière (constitution de provisions, rattachement des écritures à l'exercice concerné, production des états annexes au budget, obligations en matière de débat d'orientation budgétaire, etc.). Ils peuvent également se rapporter à la gestion des ressources humaines (irrégularités de certaines primes, non-respect des règles en matière de temps de travail, etc.), à la commande publique ou aux procédures d'octroi de subventions.

41 % des recommandations émises en 2021 et suivies en 2022 ont trait à la performance de la gestion. Ces dernières couvrent des domaines variés. Elles se rapportent aux questions de gouvernance, à la gestion financière et patrimoniale ou encore au fonctionnement de services publics locaux.

Évolution du nombre des recommandations des CRTC par nature juridique



Source : Cour des comptes

Les recommandations suivies par les CRTC font également l'objet d'un classement fonctionnel. Elles sont réparties entre différents domaines de gestion : ressources humaines, comptabilité, achats, gouvernance interne, situation financière, situation patrimoniale et relations avec les tiers.

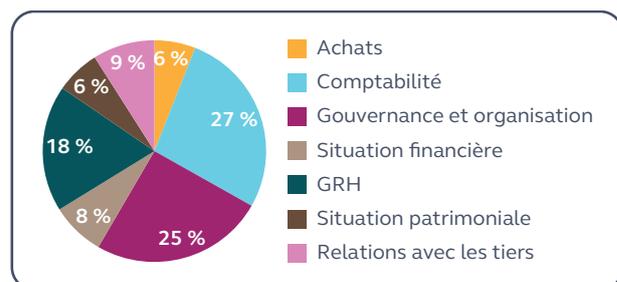
Environ 27 % des recommandations concernent la comptabilité.

Près du quart des recommandations portent sur des enjeux de gouvernance et d'organisation interne (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service ou mise en œuvre de réformes organisationnelles, etc.)

La gestion des ressources humaines représente le troisième ensemble de recommandations suivies (18 %).

Ces trois domaines représentent à eux seuls plus des deux tiers des recommandations suivies dans le cadre de la campagne de 2021. Les propositions d'amélioration des relations avec les tiers, de la situation financière (8 %) et de la gestion patrimoniale (6 %) sont restées moins nombreuses.

Répartition des recommandations de la campagne de 2022 par domaine fonctionnel



Source : Cour des comptes

C - Le suivi des recommandations des CRTC permet d'améliorer la qualité de la dépense et de moderniser la gestion publique locale

En incitant les collectivités locales à rendre compte de leur situation patrimoniale et financière ainsi que de leur organisation en toute transparence, le suivi des recommandations stimule leurs efforts de modernisation. Il permet aussi d'accompagner certaines transformations structurantes dont la réalisation est complexe.

1 - Une part significative des recommandations incite les acteurs publics locaux à rendre compte davantage de leur gestion et de leurs efforts de mutualisation ou de simplification

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

Les recommandations formulées à ce sujet visent à garantir la fiabilité des états financiers et budgétaires, notamment par la tenue d'une comptabilité d'engagement, l'inscription sincère des restes à réaliser, la correcte évaluation des prévisions budgétaires, la production des états annexes au budget, le respect des règles en matière de tenue des stocks et la constitution de provisions.

L'établissement des documents budgétaires et des états associés (états des restes à réaliser, annexes des comptes administratifs, etc.) donne lieu à un nombre important de recommandations. Les collectivités se conforment le plus souvent aux obligations qui leur sont rappelées. Certaines s'appuient sur la recommandation de la chambre pour simplifier leurs procédures ou moderniser leurs systèmes d'information. La CRC Île-de-France signale à cet égard l'exemple du département du Val-d'Oise, qui a profité de la mise en conformité préconisée par la chambre pour automatiser les états relatifs au personnel à partir de son logiciel de paie. De même, la région Guadeloupe s'est servie des recommandations de la CRC pour moderniser et sécuriser le processus de gestion et de suivi budgétaire de l'octroi de mer.

La fiabilité de l'inventaire et de l'actif est également souvent l'objet de contrôles par les CRTC. Cet examen attentif répond à trois enjeux : donner une image fidèle du patrimoine (obligation constitutionnelle), améliorer la stratégie de gestion patrimoniale, aider à la prévision budgétaire. Les recommandations formulées à ce sujet sont rarement totalement mises en œuvre. Les discordances sont en effet parfois anciennes et peuvent donc demander un important travail de recherche et de régularisation qui explique souvent une mise en œuvre en cours non encore achevée dans la plupart des cas. À l'instar des actions de Quimper Bretagne Occidentale suivies par la CRC Bretagne, la mise en œuvre des recommandations en matière patrimoniale a nécessité de se rapprocher des services du comptable public. La constitution d'une carte des processus, d'un plan d'action hiérarchisé et de contrôles partenariaux impose souvent un calendrier de travail supérieur à une année.

→ Les recommandations en matière de **mutualisation de services** et de **rationalisation des transferts d'équipements** sont celles dont la réalisation est souvent la moins avancée.

Les recommandations en matière de mutualisation des services au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont récurrentes. Les rapports de suivi des CRTC font apparaître cependant un niveau de mise en œuvre contrasté en ce domaine. Les mesures proposées se heurtent parfois à des divergences de vues sur les transferts de compétences ou d'équipements.

La CRC Occitanie mentionne à cet égard le cas du transfert de la compétence relative à la voirie à Toulouse Métropole. Alors que ce transfert est juridiquement réalisé, les communes concernées tiennent à conserver un droit de regard sur la gouvernance et le pilotage financier de cette compétence communautaire. Celle-ci reste donc, dans les faits, une compétence partagée.

La même CRC cite également le refus opposé par la communauté de communes du Limouxin de bénéficier du transfert d'équipements communaux dont le rayonnement dépasse le seul territoire de la commune centre et répond aux besoins de l'ensemble du territoire intercommunal. L'ordonnateur de la collectivité a indiqué qu'en

l'occurrence, les équipements cités par la chambre (piscine, musées, gymnases...) relevaient exclusivement de la commune de Limoux.

Il arrive, dans certaines hypothèses, que l'intervention de la chambre joue le rôle de catalyseur et accélère l'élaboration d'un schéma de mutualisation intercommunale. Tel est le cas de la communauté d'agglomération de Châteauroux métropole qui, à l'invitation de la CRC Centre-Val de Loire, a réévalué l'efficacité fonctionnelle et économique de ses mutualisations.

Les travaux des chambres permettent également de clarifier les flux financiers entre les structures intercommunales et leurs communes membres et de mettre en lumière le niveau effectif d'intégration financière. La CRC Nouvelle Aquitaine a adressé des recommandations en ce sens à la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon-Nord, à la communauté de communes du Mellois-en-Poitou ainsi qu'à la commune de Villeneuve-sur-Lot et à la communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois. Le suivi de ces recommandations montre que, ce faisant, la chambre a permis d'éliminer un certain nombre de déséquilibres préjudiciables à la rationalisation des services et de leur financement.

2 - Les recommandations des CRTC peuvent faciliter la conduite de réformes que les acteurs publics locaux ont parfois des difficultés à faire progresser au sein de leur organisation

→ Le suivi réalisé par les CRTC incite les acteurs publics locaux à engager une **démarche de progrès**, notamment en matière de pilotage et de gouvernance interne.

L'examen des suites données aux recommandations offre l'occasion aux collectivités de consolider leurs outils de gouvernance et de pilotage. Il incite l'exécutif à définir un calendrier opérationnel, à formaliser sa démarche et à rendre compte de l'avancement des actions auprès de l'organe délibérant et des citoyens.

Plusieurs chambres ont relevé en 2022 une amélioration du taux de suivi de leurs recommandations en matière de gouvernance par rapport à la dernière campagne de 2021. Par

exemple, pour la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, il s'élève à 91 % (au lieu de 76 % en 2021). Huit des recommandations mises en œuvre concernent le département des Bouches-du-Rhône, parmi lesquelles trois sont totalement réalisées. Celles-ci se sont inscrites dans le cadre d'une enquête sur la protection de l'enfance et ont porté sur des besoins structurants au regard des compétences sociales de la collectivité (sur l'obligation de mise à l'abri immédiate des jeunes migrants présumés mineurs non accompagnés, sur la composition de la commission de surveillance et ses modalités de fonctionnement et sur l'élaboration de nouveaux projets d'établissements sociaux et médico-sociaux).

De même, pour la CRC Grand Est, les recommandations en matière de gouvernance interne et de pilotage sont celles qui présentent le meilleur taux de mise en œuvre totale (24 %). Il s'agit principalement de mesures destinées à améliorer la qualité de l'information des élus et des citoyens : amélioration du contenu des rapports d'orientations budgétaires, pour la communauté de communes des Portes de Romilly-sur-Seine (mise en œuvre complète), présentation des rapports annuels des délégataires des réseaux de chauffage urbain au conseil communautaire suivant leur réception et réalisation d'un schéma directeur des réseaux de chaleur pour la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole (mise en œuvre complète).

→ L'examen réalisé par les CRTC permet d'attirer l'attention des collectivités sur **leurs potentiels gains d'efficience**.

Le suivi des CRTC contribue à un meilleur pilotage des ressources humaines ou des finances, domaines transversaux qui peuvent parfois passer à l'arrière-plan au profit de la gestion quotidienne.

Ainsi, sur la recommandation de la CRC Centre-Val de Loire, la commune de Joué-lès-Tours a commencé à se doter d'un système d'information des ressources humaines. La communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan a mis en place de nouveaux outils de gestion tels que des autorisations de programme, un vote par opérations, un plan pluriannuel d'investissement suite au contrôle de la CRC Bourgogne-Franche-Comté. Sa ville centre, la commune d'Avallon, a mis en œuvre totalement les six recommandations formulées par la chambre

pour améliorer son pilotage budgétaire et financier. Elle s'est ainsi donné les moyens de restaurer sa capacité d'autofinancement avant de lancer tout nouveau projet d'investissement.

La CRC Hauts-de-France souligne également le rôle moteur des juridictions financières pour vérifier la soutenabilité des programmes d'investissement et inciter à développer des outils pluriannuels à cet effet. La chambre avait recommandé à la commune de Saint-Quentin (Aisne) d'« améliorer l'information du conseil municipal en présentant le programme pluriannuel d'investissement, lors du débat d'orientation budgétaire et à l'occasion des délibérations spécifiques sur les autorisations de programme et crédits de paiement ». Le rapport de suivi montre que cette recommandation a été mise en œuvre avec une information renforcée et ajustée.

La CRC Île-de-France relève des démarches intéressantes dans les choix faits par plusieurs organismes dans la construction de leur programme pluriannuel d'investissement (PPI). Certains d'entre eux ont opté pour une présentation par politique publique (Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, Grand Paris Seine et Oise) suite aux contrôles de la chambre. D'autres ont adopté un règlement spécifique sur la gestion en autorisations de programme et en crédits de paiement (Grand Paris Seine et Oise).

La CRC Normandie relève, à cet égard, l'existence d'une réelle plus-value du suivi pour les organismes de petite taille. L'intervention de la chambre joue en effet un rôle clé pour des collectivités qui n'ont pas les moyens de réaliser des audits ou de se faire accompagner pour des transformations structurantes. Ainsi, en réponse à une recommandation de la chambre relative à la maîtrise de ses charges de gestion, la commune d'Argentan (Orne) a engagé une démarche de mutualisation de ses services avec la communauté de communes, qui devrait permettre à terme des économies de personnel. De même, invitée à suivre plus précisément ses opérations d'investissement, la commune touristique d'Agon-Coutainville (Manche) a mis en place un tableau de bord retraçant l'état d'avancement de ses principaux programmes d'investissement.

→ Des effets d'inertie ou des mesures de compensation peuvent conduire à limiter en partie **les économies** effectivement réalisées.

Des phénomènes de compensation et des effets de rebond peuvent être observés dans certaines hypothèses. Ceux-ci ont pour effet de neutraliser les économies éventuellement escomptées, voire d'entraîner une augmentation des dépenses. Certains organismes font ainsi appel à des ressources externes ou de nouvelles ressources humaines pour mettre en œuvre les recommandations de la chambre et renforcer leur capacité d'expertise.

D'autres compensent cette mise en œuvre par l'adoption de mesures facilitant l'acceptabilité de la recommandation au sein de leurs services. La CRC Bourgogne Franche-Comté signale l'exemple d'une commune qui a supprimé les octrois injustifiés de nouvelle bonification indiciaire (NBI), conformément à la demande de la chambre. Toutefois les indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise des agents concernés ont été réévaluées simultanément dans l'intention d'éviter des pertes de revenus, neutralisant une partie des gains potentiels pour la collectivité.

Les juridictions financières demeurent vigilantes sur ces effets de rebond et sur leurs conséquences financières. Des contrôles ultérieurs ou des audits flashes peuvent être l'occasion d'identifier les efforts d'économies complémentaires à accomplir.

D - Le suivi des recommandations contribue à diffuser une culture de la régularité et de la maîtrise des risques

À l'occasion de leurs contrôles, les CRTC peuvent être amenées à constater des irrégularités concernant notamment la gestion des personnels des collectivités, leurs achats ou les conditions de tarification de leurs services. Des rappels au droit sont formulés à cette occasion. Leur suivi permet de vérifier si les régularisations demandées ont été mises en œuvre.



Nicolas Péhau

**Président des CRC de La Réunion
et de Mayotte
Conseiller référendaire à la Cour
des comptes**

→ Pourquoi la formulation de rappels au droit par les CRTC reste-t-elle d'actualité ?

Les juridictions financières peuvent constater, à l'occasion d'un contrôle des comptes et de la gestion, des faits contraires ou éloignés des exigences fixées par l'ordre public. De plus, alors que le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics se met en place, il est utile de pouvoir appeler leur attention sur des situations qui ne justifieraient pas de mettre en cause leur responsabilité devant le juge financier. C'est aussi l'occasion d'informer d'autres acteurs de certains enjeux de sécurisation juridique (par exemple, l'autorité préfectorale au titre du contrôle de la légalité, l'ARS de certains manquements au sein des organismes dont elle a la charge, etc.).

La transparence qu'exige l'action publique impose que les juridictions financières restent alertes sur les irrégularités qu'elles constatent. Tant les citoyens que les usagers, ou encore les contribuables, sont susceptibles d'être intéressés par la formulation de rappels du droit.

1 - Le suivi réalisé par les CRTC incite les collectivités à mener à leur terme des réformes sensibles

En matière de ressources humaines, la question du temps de travail et le respect de la durée annuelle de travail de 1 607 heures annuelles est l'objet d'observations régulières des CRTC. L'entrée en vigueur de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a conduit à clarifier les obligations des collectivités en posant le principe de l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail, dans le délai d'un an, à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes. Les CRTC accompagnent la mise en conformité des règlements du temps de travail,

à travers le suivi de leurs recommandations. En Nouvelle-Aquitaine, dix collectivités étaient concernées en 2021 par un temps de travail irrégulièrement inférieur au seuil légal. Elles ont depuis délibéré pour régulariser la situation suite à l'intervention de la CRC. De même, le suivi de la CRC Grand Est a permis d'assurer le respect des dispositions légales sur la durée annuelle du temps de travail : trois des quatre recommandations suivies à ce sujet ont été mises en œuvre en totalité ou en partie.

Les primes versées aux agents constituent également une source importante de rappels au droit. Les rémunérations accessoires allouées aux agents territoriaux doivent, tout à la fois, être prévues par un décret institutif, être autorisées de manière précise par l'assemblée délibérante et respecter les plafonds ou règles d'attribution réglementaires. En particulier, le régime indemnitaire institué ne peut pas être plus favorable que celui prévu pour les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions comparables, en vertu du principe de parité.

La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a suivi la mise en œuvre de quatorze recommandations invitant à régulariser le régime indemnitaire des agents. Six d'entre elles concernaient le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Cinq de ces recommandations ont été complètement suivies d'effet. Seule une collectivité n'a pas mis en place le moyen de contrôle automatisé permettant de décompter les heures supplémentaires réellement effectuées et n'a pas pu, sur ce point, donner suite à la demande de la chambre. Huit recommandations (contre quatre en 2021) portaient sur le versement d'indemnités dans le cadre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Elles ont toutes été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Les évolutions accompagnées par les CRTC peuvent aussi porter sur des éléments structurants de la GRH, comme les dispositifs de suivi du temps de travail et des heures supplémentaires, les procédures de recrutement, la formation ou les modalités de gestion des congés et des autorisations d'absence. La CRC de La Réunion a consacré deux rapports à la gestion des ressources humaines de la région et du département de La Réunion. Outre l'uniformisation des régimes

indemnitaires avec la mise en place du RIFSEEP et le respect de la durée annuelle légale du temps de travail de 1 607 heures, ces travaux et le suivi des recommandations correspondantes accompagnent la mise en place d'un système automatisé de contrôle du temps de travail, l'abrogation de divers dispositifs illégaux en faveur du personnel (attribution de primes sans fondement légal ou octroi de congés au-delà de ce qui est prévu pour les fonctionnaires de l'État en vertu du principe de parité), la mise à jour des tableaux des emplois ainsi qu'une meilleure sécurisation des procédures de recrutement.

2 - Les rappels au droit contribuent à la responsabilisation des gestionnaires publics locaux

Les rappels au droit visent à obtenir d'une collectivité la fin d'une situation irrégulière ou à attirer son attention sur la fragilité juridique de son action. Ils portent généralement sur des dysfonctionnements dont la portée et l'ampleur ne nécessitent pas des suites répressives.

Le rappel formulé par la CRC ne constitue donc pas une injonction. Il a uniquement valeur d'alerte. Il permet d'anticiper les conséquences potentielles de risques juridiques avant qu'ils ne s'aggravent et n'entraînent la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics ou l'annulation de l'acte illégal devant le juge administratif.

Les CRTC sont amenées à formuler des recommandations sur les situations de non-conformité en matière de commande publique. Ces préconisations découlent de l'office même des juridictions financières, en tant que garantes de l'application des lois et des règlements. Elles sont aussi l'occasion de stimuler la mise en concurrence et de renforcer l'efficacité des politiques d'achat. La CRC Hauts-de-France a analysé les suites données à 19 recommandations en matière de commande publique. Huit d'entre elles concernaient le respect des délais de paiement aux entreprises. Elle avait vérifié en effet que le délai global de paiement n'excédait pas le délai légal (fixé à 30 jours) et rappelle périodiquement aux collectivités l'obligation de le respecter ou, à défaut, de procéder au règlement des intérêts moratoires correspondants. Trois des collectivités concernées ont apporté la preuve d'une mise en conformité, un an après.

Les tarifications appliquées irrégulièrement aux usagers des services publics font également l'objet de rappels au droit réguliers des CRTC. Leur intervention permet de résorber les sous-évaluations de recettes ou les exonérations indues afin de garantir de meilleurs équilibres financiers. Les CTC de Nouvelle Calédonie et de Polynésie française insistent régulièrement dans leurs contrôles sur les déséquilibres financiers engendrés par des tarifications inadaptées ou des situations de gratuité injustifiées. En Nouvelle-Calédonie, les communes de Touho et d'Houaïlou, dont les budgets annexes des services publics de l'adduction d'eau potable, d'assainissement, de transport scolaire ou d'ordures ménagères ne sont pas équilibrés, ont ainsi été invitées à revoir les tarifs des redevances correspondantes. Le suivi de la chambre a facilité la mise en œuvre partielle de ces recommandations, peu évidentes à faire accepter par les usagers en elles-mêmes, mais nécessaire au respect du principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux. Le suivi des recommandations est aussi l'occasion de rappeler aux collectivités réticentes tout l'intérêt de ces mesures pour le bon fonctionnement des services de l'eau ou de gestion des déchets, comme le montre le rappel adressé à la commune de Tiarapu-est par la CTC Polynésie française.

De manière générale, les rappels au droit participent à la diffusion de bonnes pratiques et de la culture de la maîtrise des risques. Ils concourent au développement de dispositifs préventifs tels que les mesures de contrôle interne ou les alertes éthiques. Un certain nombre de recommandations des CRTC visent notamment à assurer une meilleure prévention des conflits d'intérêts. La CRC Pays de la Loire a formulé trois recommandations en ce sens en 2021. Elle a notamment préconisé de formaliser des règles et des codes de bonnes pratiques là où ils faisaient défaut (communes de Treillières et de Trélazé) ou de désigner un référent en la matière et de définir une procédure de recueil de signalement des « lanceurs d'alerte » (communauté d'agglomération de Clisson Sèvre et Maine Agglomération).

La CRC Île-de-France a également apporté une attention toute particulière à la mise en œuvre de dispositifs de contrôle interne. Dans le suivi des recommandations formulées à l'attention de la communauté d'agglomération Paris-Vallée de la Marne et du département du Val-d'Oise, elle a relevé

les démarches engagées à cet effet. La communauté d'agglomération a adopté, même s'il reste général, un règlement budgétaire et financier afin d'évaluer et de limiter les risques liés au processus budgétaire et comptable et recruté un second contrôleur de gestion. Le département a concentré son action sur ses satellites et ses organismes associés en lançant une campagne d'audit et une cartographie des risques sur un de ses budgets annexes, en contrôlant plus d'une centaine d'établissements médico-sociaux et en renforçant ses procédures comptables (dématérialisation, signature électronique, etc.).

La CRC Île-de-France a également invité la région Île-de-France à mettre en place des déclarations d'intérêts et des mesures de contrôle interne pour les agents susceptibles d'être décisionnaires dans le processus d'achat. Celle-ci considère toutefois que son système de management anticorruption est suffisant, notamment suite à la désignation d'un référent déontologue et à la diffusion d'une charte de déontologie ainsi que de fiches de procédure pour les lanceurs d'alertes.

E - Le suivi des recommandations contribue à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux

Les rapports de suivi transmis aux CRTC au titre de la campagne de 2022 font apparaître des avancées notables pour les recommandations relatives aux équipements et aux services publics de proximité. Les actions mises en œuvre peuvent prendre plus de temps pour des infrastructures soulevant des enjeux financiers conséquents et des politiques mobilisant de multiples acteurs.

Le bon fonctionnement des équipements de proximité et des services rendus à la population est au cœur des préoccupations des citoyens. Il participe à l'activité économique et sociale ainsi qu'au cadre de vie. De ce fait, il est déterminant pour l'attractivité des territoires et leur dynamisme.

→ Le suivi des recommandations de la campagne de 2022 révèle un intérêt croissant des acteurs publics locaux pour renforcer la **qualité de service** à court ou à moyen terme.

La CRC Bretagne relève ainsi, pour plusieurs de ses travaux, des changements structurels suite à son intervention. La commune de Dinard s'est saisie des observations de la chambre pour réorganiser l'ensemble des services, sur la base d'un audit organisationnel intervenu à la même période, en quatre pôles répondant aux axes transversaux et aux objectifs opérationnels du projet de mandat. Cette transformation a été l'occasion de construire des outils pour fluidifier le traitement des demandes des usagers et proposer des services en ligne. La collectivité a mis en place notamment un guichet unique de la vie associative et déployé un portail famille pour la restauration scolaire et l'accueil de mineurs en vue d'unifier la facturation et les régies correspondantes.

Brest Métropole a, sur la recommandation de la chambre, fait mener des enquêtes de satisfaction des réseaux de chaleur par son délégataire. L'action est toujours en cours de mise en œuvre : seule l'une des deux consultations a été réalisée et la seconde le sera en 2023. Toutefois cette nouvelle démarche a été pérennisée dans le cadre du comité de suivi de la délégation de service public.

Les recommandations en matière d'amélioration de l'offre de services numériques et de sécurisation des données font également l'objet d'une attention accrue, même si elles peuvent entrer en concurrence avec d'autres priorités d'investissement. La CRC Pays de la Loire a délivré quatre recommandations, relatives au respect du règlement général sur la protection des données (commune de Nantes, communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine), à la mise en place d'un plan stratégique d'action numérique unique et à la nécessité de tester régulièrement le plan de continuité et de reprise informatique (commune de Nantes). La mise en œuvre de deux d'entre elles est complète ou en cours, celles relatives à la mise en conformité avec le RGPD restant à concrétiser.

La CRC Occitanie a formulé une recommandation appelant la commune de Lavaur à consolider la sécurité de son système d'information. Cette démarche implique de définir une architecture informatique qui couvre les zones de risques identifiées. Celles-ci concernent notamment la gestion des droits d'accès aux différentes applications métier, la formalisation de plans

de continuité et de reprise d'activités ainsi que la prévention contre les cyberattaques. Cette recommandation, requérant l'élaboration de documents stratégiques et l'intervention de divers acteurs, est en cours de mise en œuvre.

→ Les recommandations formulées dans le cadre d'**enquête régionales** sont aussi un vecteur d'amélioration de la qualité des services publics.

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

La CRC Hauts-de-France a ainsi réalisé une enquête régionale relative à la propreté urbaine. En 2021, la chambre a publié 13 rapports sur le sujet, assortis de quinze recommandations. Ces recommandations, qui visaient le plus souvent à sensibiliser les citoyens, à formaliser une stratégie ou à évaluer les actions décidées, ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète (pour sept d'entre elles) ou partielle (pour sept autres).

La CRC Auvergne-Rhône-Alpes a réalisé, quant à elle, une monographie territoriale sur l'éclairage public. Le rapport correspondant illustre comment les recommandations formulées par une chambre peuvent inciter les collectivités à développer des innovations et à faire face aux enjeux de sobriété énergétique, tout en assurant la continuité du service. Dans le cadre de cette enquête régionale, la chambre a invité notamment la commune d'Oyonnax à améliorer le pilotage du réseau de l'éclairage public en s'appuyant sur une meilleure connaissance de ses caractéristiques et de son état. La collectivité a veillé à se doter d'un système d'information géographique, et elle dispose, depuis le 3 juin 2021, d'un plan numérique de corps de rue simplifié, comme elle s'y était engagée dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. La mise en œuvre de cette recommandation est encore en cours. Toutefois la commune a manifesté son intention de poursuivre ses efforts et de géo-référencer la totalité de ses équipements d'éclairage public.

F - Deux exemples de suivi de recommandations relatives à des politiques publiques

La mise en œuvre des recommandations peut prendre plus de temps pour des infrastructures soulevant des enjeux financiers conséquents et des politiques mobilisant de multiples acteurs.

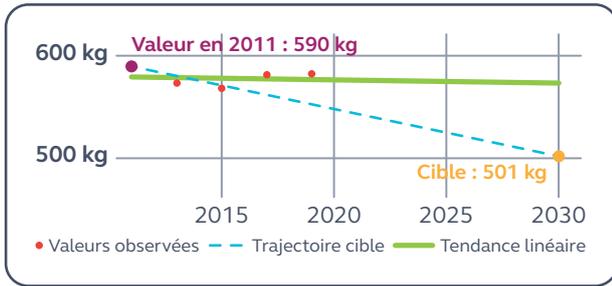
1 - Le suivi de l'enquête sur la prévention et la gestion des déchets ménagers

Le suivi des recommandations formulées dans le cadre de cette enquête révèle une maturation lente des actions correctrices, notamment du fait de l'importance des financements requis.

La Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes se sont associées pour réaliser une enquête sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets ménagers. Le rapport public thématique publié à la suite de cette enquête en septembre 2022 s'est nourri de 51 contrôles des CRC portant sur 23 syndicats mixtes, trois métropoles (Lyon, Nice, Aix-Marseille), la ville de Paris et 22 communautés de communes et d'agglomération, ainsi que d'une enquête de la Cour des comptes portant sur la dimension nationale et internationale du sujet. Au niveau national, les contrôles ont porté sur l'action de l'État (direction générale de la prévention des risques du ministère de l'Écologie et Ademe), sur les éco-organismes et sur le volet industriel de la valorisation des déchets.

Ces travaux communs des juridictions financières ont permis de dresser un état des lieux contrasté des politiques conduites pour réduire et traiter les déchets ménagers et assimilés (DMA), dix ans après le précédent rapport thématique sur le sujet. Il ressort de l'enquête nationale que les résultats se situent en-deçà des ambitions. Alors que la France s'est donné un objectif de réduction de DMA de - 15 % à l'horizon 2030 par rapport à 2010, leur volume annuel par habitant ne diminue pas. Celui-ci s'est établi à 583 kg par habitant en 2019, soit un niveau relativement proche de 2011 (590 kg par habitant).

Diminution de la masse de déchets ménagers et assimilés par habitant en France



Source : Cour des comptes

La part non triée des déchets ménagers représente encore 249 kg par an et par habitant. 80 % de ces déchets résiduels pourraient faire l'objet d'une valorisation adaptée à leur nature s'ils étaient triés par les usagers et orientés vers des filières de traitement spécifiques.

La gestion des DMA est contrainte par la multiplicité des acteurs et par leur coordination insuffisante. Le service public de gestion des déchets (SPGD) est exercé généralement par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui, le plus souvent, n'assument en direct que la compétence « collecte ». Dans la plupart des cas, ils délèguent la compétence « traitement » à des syndicats intercommunaux, parfois de niveau départemental.

Pour assurer la déclinaison des objectifs législatifs nationaux au niveau local et la continuité entre prévention, collecte et traitement, une programmation efficace est nécessaire. Or la programmation nationale et les plans régionaux, qui ont vocation à coordonner les actions entreprises à l'échelle des territoires, demeurent insuffisamment précis et contraignants sur les investissements. Les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) peinent à se généraliser et à s'articuler avec l'action des syndicats de traitement. Enfin le processus de recueil et de présentation des données pertinentes pour orienter l'action publique demeure largement insuffisant.

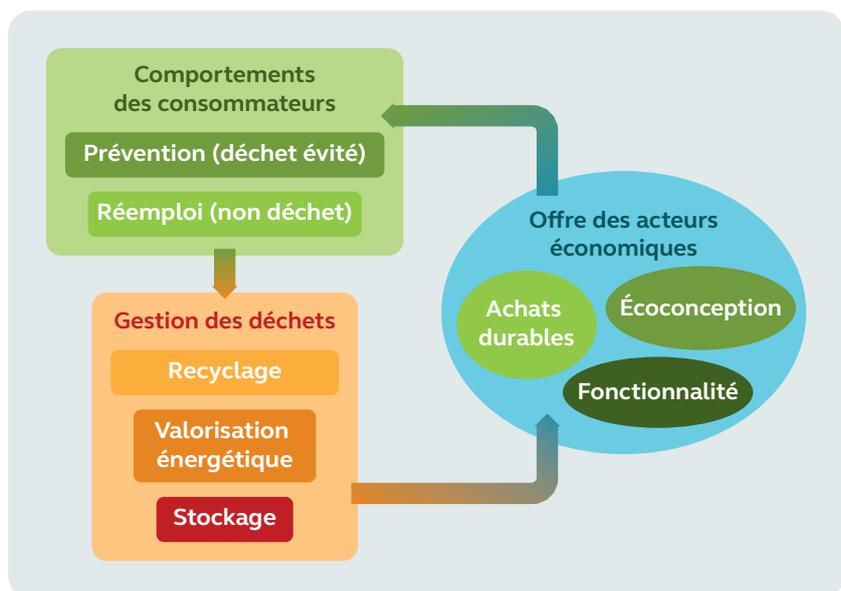
Dans leur rapport thématique, les juridictions financières recommandaient notamment :

→ de rendre obligatoire, au plus tard en 2024, lorsque le programme local de prévention des déchets ménagers est élaboré par le syndicat de traitement, l'adoption d'un programme de mise en œuvre spécifique par établissement public de coopération intercommunale ;

→ de publier un tableau de bord annuel du service public de gestion des déchets, à l'échelle nationale et par type d'établissement public de coopération intercommunale, reposant sur six indicateurs-clefs, incluant la prévention et le poids des ordures ménagères résiduelles, assortis d'une représentation graphique des trajectoires constatées par rapport aux trajectoires cibles.

En ce qui concerne le dispositif opérationnel, l'enquête a révélé des lacunes importantes. Les acteurs publics n'ont pas tiré toutes les conséquences du changement de cadre législatif et réglementaire visant à instaurer une économie dite « circulaire ». Celle-ci prévoit notamment de valoriser les déchets et de les employer en priorité comme des ressources réutilisables. Elle hiérarchise à cet effet leurs modes de traitement dans l'ordre préférentiel suivant : prévention, réemploi, réutilisation, recyclage, valorisation énergétique et, en dernier ressort, élimination.

Hiérarchie des modes de traitement et économie circulaire

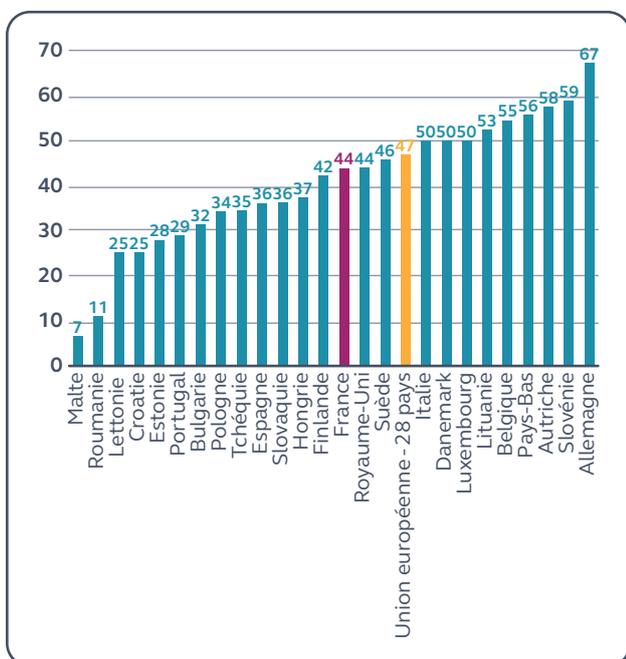


Source : Cour des comptes

Le changement de paradigme introduit par l'évolution des normes applicables aurait dû conduire les acteurs à privilégier des actions de prévention, à encourager les réparations et les réemplois et à favoriser les comportements de tri à la source. Or les collectivités territoriales ne consacrent qu'environ 1 % du coût total du service public de gestion des déchets (SPGD) à la prévention. Ce ratio évolue peu depuis 2015. Les comportements de tri sont insuffisamment encouragés, notamment par le recours à une part incitative de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Celle-ci devait concerner 15 millions d'habitants en 2020 d'après les objectifs prévus au code de l'environnement (art. L. 541-1). Elle n'atteint aujourd'hui que six millions de personnes.

Par ailleurs un chemin significatif reste à parcourir pour rejoindre les pays les plus avancés, comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et les pays scandinaves, et pour atteindre les objectifs actuels de valorisation que la France s'est fixés (55 % en 2020 et 65 % en 2025).

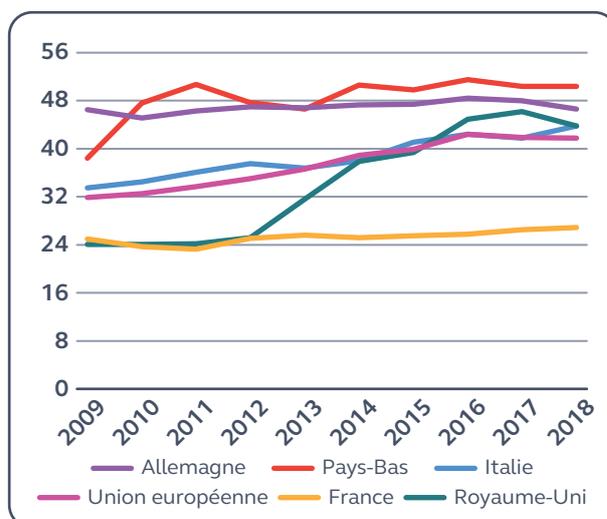
Pourcentage des déchets municipaux recyclés dans la production totale de déchets municipaux (2018)



Source : Cour des comptes d'après Eurostat. Note : données indisponibles pour Irlande, Grèce et Chypre.

La généralisation de la collecte en poubelle jaune de tous les déchets plastiques prévue pour la fin 2022 (extension des consignes de tri ou ECT) n'était réalisée qu'à 62 % fin 2021. Pour la sous-catégorie des déchets plastiques que sont les emballages, le taux de recyclage français plafonne autour de 26 % depuis une dizaine d'années (26,9 % en 2018). Ce chiffre est éloigné des taux d'autres pays européens et souligne les marges de progrès significatives à exploiter en ce domaine.

Évolution du taux de recyclage des déchets d'emballages plastiques (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

Face à ces constats, les juridictions financières avaient formulé plusieurs recommandations dont certaines à l'attention des collectivités territoriales :

- harmoniser, au plus tard en 2024, dans un seul compte-rendu, le bilan annuel, par intercommunalité, des actions de prévention et de gestion des déchets ménagers autour des six indicateurs-clefs et du coût du service par habitant ;
- favoriser la mise en place de la tarification incitative en allégeant son coût pour l'intercommunalité grâce à un financement complémentaire porté à 80 % des coûts correspondants sur les premiers exercices ;
- autoriser les collectivités territoriales volontaires à confier aux éco-organismes chargés des emballages la vente des produits issus du tri.

Chaque rapport adressé aux organismes locaux contrôlés déclinait ces différentes recommandations en fonction de leurs circonstances particulières et de leurs choix de gestion propres. Un an après la réalisation de l'enquête, les chambres régionales des comptes ont réalisé le suivi des 110 recommandations adressées aux collectivités concernées. Ces recommandations peuvent être regroupées en quatre catégories :

→ celles qui concourent à améliorer la programmation des investissements et des actions

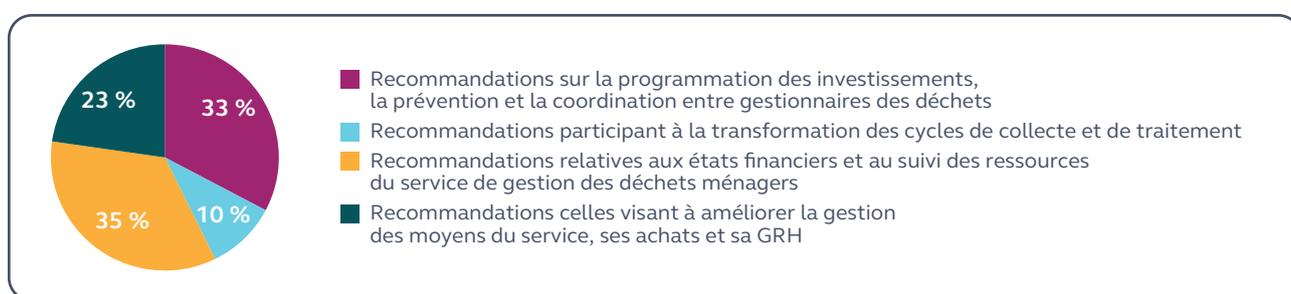
de prévention ainsi que la coordination entre gestionnaires, pour un tiers du total ;

→ celles participant à la transformation des cycles de collecte et de traitement (10 %) ;

→ celles relatives aux états financiers et au suivi des ressources du service de gestion des déchets ménagers (35 %) ;

→ et celles visant à améliorer la gestion des moyens du service, ses achats et ses ressources humaines (23 %).

Répartition des recommandations formulées en 2021 dans le cadre de l'enquête sur la prévention, la collecte et le traitement des déchets ménagers



Source : Cour des comptes

Dans l'ensemble, seul un pourcentage assez faible de recommandations aux collectivités avaient fait l'objet d'une prise en compte au bout d'un an (31 %). Analysées au prisme des orientations principales de l'enquête nationale, les diligences mises en œuvre apparaissent hétérogènes.

Les recommandations relatives aux états financiers et au suivi des ressources du service de gestion des déchets ménagers sont les plus nombreuses (38 sur 110) et les mieux suivies (à hauteur de 30 %). Elles portent le plus souvent sur la construction d'outils d'analyse des coûts et sur l'élaboration d'états financiers annexes dont la réalisation peut intervenir dans des délais rapprochés.

Les recommandations visant à améliorer la programmation des investissements et des actions de prévention ainsi que la coordination entre gestionnaires ont été suivies de peu d'effets. Moins de 18 % d'entre elles ont été mises en œuvre de manière partielle. Aucune n'a été complètement réalisée. La constitution d'un programme local de prévention des déchets ménagers et des plans d'investissement correspondants engage les acteurs

sur plusieurs années. Cet état de fait peut expliquer le retard pris pour satisfaire les recommandations formulées par les chambres.

Les mesures participant à la transformation des cycles de collecte et de traitement sont celles qui enregistrent les retards les plus importants. Moins de 2 % des actions correspondantes avaient été réalisées un an après la publication des rapports. Il s'agit d'évolutions structurantes qui mobilisent des budgets significatifs et des moyens techniques onéreux. Les contraintes financières attachées à ces transformations sont probablement à l'origine du faible degré de mise en œuvre des recommandations des CRTC.

En dépit du faible degré de mise en œuvre des recommandations un an après les travaux des CRTC, l'enquête a constitué pour certaines collectivités l'opportunité de revoir leur stratégie et d'engager des transformations profondes de leur action. En Corse, trois des quatre EPCI contrôlés, dont l'agglomération bastiaise, la seconde de l'île, ont élaboré un plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés.

Un important travail de réorganisation des tournées et des services de collecte pour trois établissements publics de coopération intercommunale a permis de mieux répondre aux besoins de l'utilisateur, en réallouant les moyens disponibles vers les territoires les plus producteurs de déchets. La communauté de communes (CC) du Cap Corse a couplé son étude d'optimisation avec un programme de modernisation de ses équipements et la construction d'un centre technique à Luri. La réorganisation des tournées de collecte, notamment à la CC de Fium'Orbu Castellu, a permis de sécuriser les conditions de travail des agents. La communauté d'agglomération de Bastia a mis en place une redevance spéciale à destination de 32 établissements en 2022 et identifié 355 établissements pouvant y être assujettis. La CC du Cap Corse a ajusté la redevance due par les professionnels. La CC du centre Corse a sécurisé ses modalités d'enlèvement des déchets issus du tri.

La CRC Nouvelle-Aquitaine a également relevé des exemples de bonnes pratiques à l'occasion du suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'enquête sur la gestion des déchets ménagers. La communauté de communes de l'île d'Oléron a ainsi donné suite aux principales préconisations de la chambre. Elle a notamment défini des objectifs chiffrés et des indicateurs de suivi pour le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés, conformément à l'article R. 541-41-23 du code de l'environnement, mis en œuvre une politique coordonnée de lutte contre les

dépôts sauvages, au moyen d'un plan propreté, et élaboré un plan pluriannuel d'investissement pour la régie Oléron déchets sur la période 2023-2025.

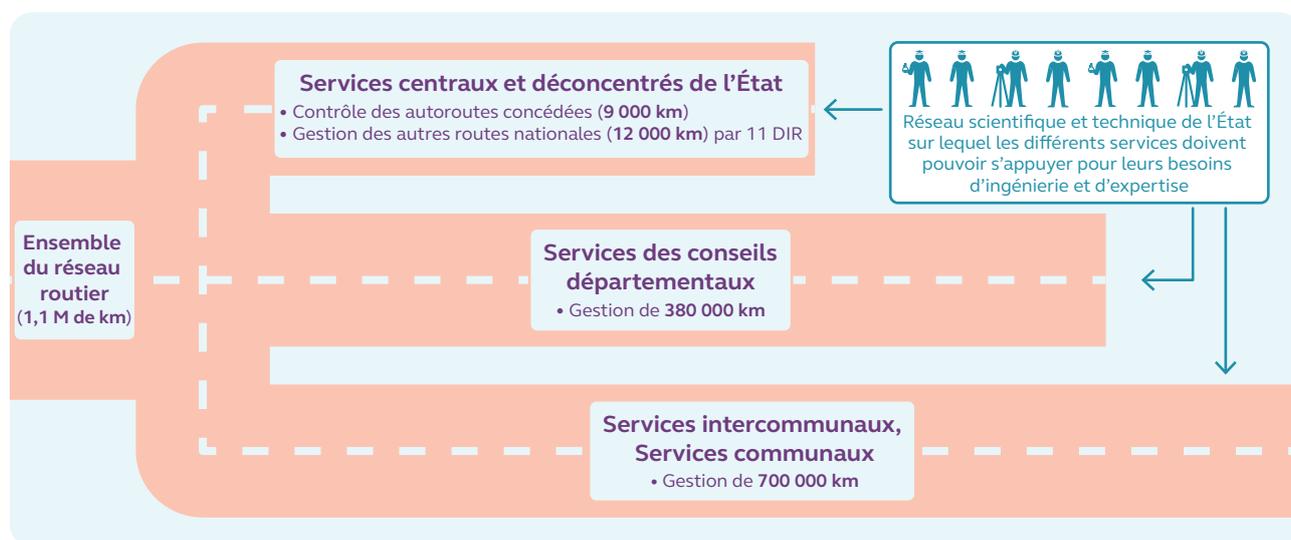
2 - Les suites réservées à l'enquête sur l'entretien des routes nationales et départementales

La mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de cette enquête apparaît encore limitées, en raison de leur complexité technique et de la multiplicité des parties prenantes.

Dans le rapport public thématique publié en mars 2022, les juridictions financières ont dressé un état des lieux de l'entretien des routes nationales et départementales. Pour appréhender les politiques mises en œuvre en ce domaine, la Cour des comptes s'est associée à neuf chambres régionales des comptes (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre Val-de-Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

En effet la gestion du réseau routier non concédé – à savoir le réseau national et départemental, hors autoroutes – est partagé entre l'État, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes. Il était donc nécessaire de pouvoir croiser une étude nationale – réalisée par la Cour – avec des contrôles réalisés par les CRC à partir d'un échantillon représentatif de collectivités territoriales et d'EPCI.

Les différents acteurs chargés du réseau routier non concédé



Source : Cour des comptes

Le réseau routier non concédé est formé par un ensemble d'environ 1,1 million de km de routes dont la plus grande partie est gérée par les collectivités territoriales. À la suite de plusieurs vagues de décentralisation, le réseau national est devenu résiduel et ne représente plus que 1,1 % du linéaire national (hors autoroutes concédées). Les communes assurent l'entretien et la gestion de 700 000 km et les départements, d'environ 380 000 km. Ce processus de décentralisation a vocation à se poursuivre. La loi relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale (« 3DS »), prévoit ainsi un nouveau cycle de transfert de parties substantielles du réseau routier national. Sa mise en œuvre laisse la plus grande place à la négociation entre les collectivités locales et l'État ou entre collectivités.

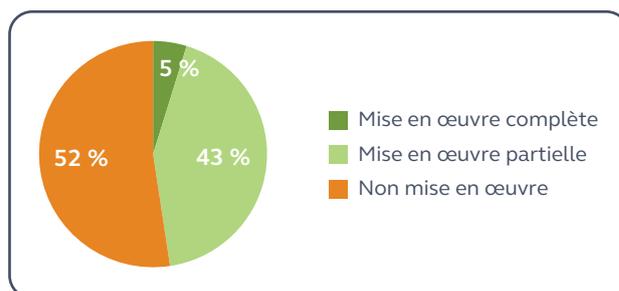
Il s'ensuit une fragmentation croissante de la compétence routière et des acteurs en charge de l'entretien du réseau. La complexité de cette organisation génère des retards d'investissement. L'enquête a permis de faire apparaître trois facteurs à l'origine de l'entretien insuffisant du réseau routier national et départemental :

- le manque d'information sur la voirie des collectivités locales, leur état, leur entretien et leur usage fait obstacle à l'identification des priorités et à la définition d'une véritable politique routière ;
- les outils de pilotage et de programmation sont insuffisants. L'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental constitue souvent une variable d'ajustement tributaire de la situation financière du gestionnaire ou de ses autres priorités d'investissement. La programmation, dans les collectivités locales, demeure le plus souvent empirique, sans règle claire entre les dégradations constatées et les crédits affectés ;
- enfin l'efficacité et la qualité du service ne sont pas suivies dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens.

Le rapport public thématique préconise trois orientations : se donner les moyens d'une politique routière nationale, notamment en organisant au niveau national une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux et les intégrer dans un système d'information partagé, renforcer les outils de pilotage et améliorer l'efficacité en garantissant un service adapté.

Dans les rapports adressés aux collectivités et aux EPCI contrôlés, les CRTC ont formulé 21 recommandations. Un an après leurs travaux, 5 % d'entre elles avaient été mises en œuvre totalement. 43 % avaient été mises en œuvre de façon partielle.

Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2021 dans le cadre de l'enquête sur l'entretien des routes nationales et départementales



Source : Cour des comptes

Les actions dont la mise en œuvre est en cours portent le plus souvent sur l'élaboration des diagnostics et d'outils de gestion. Le département de la Savoie indique avoir entrepris les actions suivantes :

- il a lancé des diagnostics sur les évolutions du patrimoine routier ;
- il a effectué des tests à partir d'un nouveau logiciel de gestion, afin d'assurer le suivi de l'activité des agents d'exploitation, avec comme objectif de généraliser son utilisation à l'été 2023 ;
- et il a développé un outil logiciel de gestion par la donnée, afin de disposer de tableaux de bord d'aide à la décision.

De même le département d'Indre-et-Loire a entamé le bilan des campagnes d'entretien des chaussées que la CRC Centre-Val de Loire lui a recommandé de réaliser annuellement.

Les mesures plus structurantes sont généralement retardées ou écartées. Les explications fournies au sujet de l'absence de mise en œuvre des recommandations tiennent le plus souvent à la complexité technique des mesures à mettre en œuvre ou à leur sensibilité.

Tel est le cas pour la métropole de Lyon. Dans le rapport de suivi communiqué à la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, cette collectivité a indiqué qu'elle n'entendait pas donner suite à la recommandation de la chambre. Celle-ci avait recommandé à la Métropole de Lyon d'élaborer une stratégie tarifaire formalisée pour le péage du boulevard périphérique Nord de Lyon, tenant compte notamment des objectifs du plan de déplacements urbains (performance – comptabilité). Plusieurs mesures tarifaires allant dans le sens de la recommandation avaient été envisagées, telles que la mise en place d'une tarification écologique systématique, d'un abonnement dit social, d'une modulation temporelle distinguant heures creuses et heures pleines, d'un tarif dégressif incitant au co-voiturage et enfin d'une modulation tarifaire, en fonction du caractère polluant de chaque type de véhicule.

Selon la métropole, une telle modulation tarifaire se heurterait à de sérieux obstacles :

→ d'ordre juridique, en contrevenant au principe d'égalité du service public ;

→ d'ordre technique, dans la mesure où la mise en place d'une tarification écologique, ajoutée à l'incitation au co-voiturage, exigerait la réalisation d'investissements dispendieux ;

→ d'ordre environnemental, dans la mesure où la modulation des tarifs, en agissant sur les comportements, aurait un effet marginal sur les émissions d'effluents polluants.

Deux observations sur les trois formulées par la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'attention du département des Alpes-de-Haute-Provence n'ont pas été mises en œuvre. Seule celle portant sur la révision du schéma directeur routier départemental et du dossier d'organisation de la viabilité hivernale a été réalisée, notamment par l'inclusion, dans le nouveau plan pluriannuel d'investissement, de plusieurs programmes relatifs à l'exploitation et l'entretien du réseau routier départemental.



L'impact
des recommandations
formulées par la Cour
des comptes à partir
de 11 enquêtes
de suivi approfondi
des recommandations

Le service des retraites de l'État

À l'occasion d'un contrôle du service des retraites de l'État (SRE) mené en 2015⁵, la Cour avait formulé cinq recommandations, visant à étendre son champ d'action, à renforcer son rôle stratégique et à améliorer la performance de sa gestion. En 2022, dans le cadre d'un nouveau contrôle⁶, la Cour s'est attachée à examiner la mise en œuvre de ces recommandations. Il en ressort que si le SRE se situe désormais au cœur de la chaîne des pensions, les ministères employeurs conservent un rôle et des effectifs notables, que le nombre de centres de gestion s'est réduit, mais sans aller jusqu'au pôle unique, et que la connaissance des coûts du régime de retraite de l'État repose encore sur des indicateurs de faible qualité qui n'autorisent pas une comparaison féconde avec les autres régimes.

1 - Une réforme d'organisation qui n'est pas allée au bout des redéploiements d'effectifs attendus

Alors que la mission du service des retraites de l'État était auparavant concentrée sur la liquidation (le calcul des droits) et la concession des pensions, la réforme engagée en 2007-2009 impliquait qu'il devienne pilote du processus des pensions et notamment qu'il réceptionne

La création du service des retraites de l'État : une volonté de moderniser la gestion de la retraite des fonctionnaires

Créé en 2009, le service des retraites de l'État (SRE) assure la gestion administrative et financière du régime de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Ce régime est le plus important des six régimes de retraite de la fonction publique. Il couvre environ 2 millions de cotisants actifs et 2,5 millions de pensionnés, pour une dépense annuelle de l'ordre de 56 Md€. Seuls les agents publics titulaires y cotisent, les agents contractuels étant affiliés au régime général de retraite.

La création du SRE en 2009 comme service à compétence nationale de la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'inscrivait dans un projet de réforme visant à lui transférer l'essentiel des missions jusqu'alors exercées par les administrations employeuses de fonctionnaires de l'État. Cette réforme avait pour objectif de moderniser et de rationaliser une « chaîne des pensions » segmentée voire éclatée, relativement inefficace et par bien des aspects archaïque. Pour cela, le SRE devait passer d'un rôle de liquidateur des pensions⁷ en bout de chaîne à un rôle de pilote du processus, en lien étroit avec les employeurs et au service des usagers, actifs et pensionnés.

les demandes des agents pour en assurer le traitement en lieu et place des employeurs.

Ce transfert des fonctions exercées par les employeurs se heurtait d'abord à une difficulté technique : la création d'une base carrière unique comprenant l'ensemble des informations personnelles et de carrière nécessaires au calcul des droits au moment du départ en retraite. Le compte individuel retraite (CIR) a été créé pour répondre à ce besoin, sous la responsabilité du SRE. Son déploiement parmi tous les employeurs de l'État a été achevé fin 2015.

La mise en œuvre de la réforme impliquait aussi la collaboration des employeurs et le transfert effectif de plusieurs tâches au SRE. Une gouvernance avait été mise en place pour accompagner ces transformations, supervisées notamment par un comité consultatif stratégique (CCS) constitué des principaux employeurs. Mais, lors de son contrôle de 2015, la Cour avait constaté que ni les secrétaires généraux ni les directeurs des ressources humaines ne participaient au CCS, ce qui témoignait d'un manque d'implication des administrations et pouvait obérer l'efficacité de la gouvernance. Elle recommandait par conséquent de renforcer le niveau de représentation au CCS.

⁵ Contrôle portant sur les exercices 2009 à 2014, observations définitives non publiées, novembre 2015.

⁶ Contrôle portant sur les exercices 2015 à 2021.

⁷ La liquidation est l'opération consistant à calculer les droits à la retraite.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans son contrôle réalisé en 2022, la Cour a constaté qu'aucun ministère n'avait été représenté à haut niveau durant les neuf réunions du CCS tenues entre 2015 et 2019, dernière année de fonctionnement du comité⁸.

Les faiblesses de cette gouvernance interministérielle ont été en partie compensées par un dialogue direct entre le SRE et chacun des principaux ministères à l'occasion de rencontres bilatérales, en complément des réunions du CCS.

L'organisation institutionnelle du projet n'a pas non plus évolué malgré la recommandation de la Cour. Au CCS s'ajoutaient deux instances : un comité des référents techniques, qui continue de fonctionner, et un comité consacré aux établissements publics et autres employeurs de plus de 500 fonctionnaires de l'État, que le SRE a cessé de réunir dès 2014, en considérant que la participation des employeurs concernés était trop faible.

Pour autant, la réforme de l'organisation de la chaîne des pensions a été menée à son terme, quoiqu'avec retard, ce qui était le sens de la deuxième recommandation adressée par la Cour au Premier ministre en 2015. Les derniers employeurs à rejoindre la nouvelle organisation, c'est-à-dire les ministères des armées et de l'éducation nationale, l'ont fait en décembre 2020.

La nouvelle organisation est donc désormais en place. Les redéploiements d'effectifs n'ont été, quant à eux, que partiellement réalisés.

La cible globale et la répartition des efforts à réaliser n'avaient pas été clairement définies au lancement de la réforme, en 2007, laquelle évoquait une hypothèse d'économie de 1 200 à 1 800 postes. D'après le bilan qui peut en être fait aujourd'hui, les effectifs consacrés par les employeurs à la gestion des retraites ont été réduits de 525 équivalents temps plein (ETP) entre 2011 et 2021 (- 37 %), tandis que la diminution du nombre de centres comptables dans le réseau de la DGFIP a entraîné le redéploiement de 130 ETP, en partie compensé par l'augmentation de 32 ETP des effectifs du SRE sur la période.

Au total, le nombre d'ETP consacrés à la gestion des pensions serait ainsi passé de 2 336 à 1 713 entre 2011 et 2021, soit une différence de 623 ETP (- 27 %), très en-deçà de la borne basse des économies ciblées en 2007.

La contribution des ministères et opérateurs employeurs à ces redéploiements est de surcroît très hétérogène. Il en résulte aujourd'hui une forte disparité de la productivité mesurée en nombre de départs en retraite ou de CIR par ETP. Les administrations qui affichent les meilleurs ratios sont celles qui ont le plus réduit leurs effectifs affectés aux pensions, sans que les spécificités statutaires des différents employeurs suffisent à expliquer ces différences. Le passage de la totalité des employeurs dans le nouveau système de gestion des retraites a donc été effectué sans aller au bout des réorganisations et redéploiements d'effectifs qui étaient attendus. L'absence de pilotage interministériel explicite et doté d'une autorité suffisante peut expliquer que tous les ministères employeurs n'aient pas produit les mêmes efforts de rationalisation.

2 - Une amélioration de l'offre de services et du suivi de la performance

La montée en charge du SRE comme pilote du processus des pensions de l'État s'est accompagnée du déploiement d'outils et de procédures dématérialisés à destination des usagers (actifs et pensionnés) comme des employeurs, ce qui constituait un enjeu important à la fois pour améliorer l'accessibilité des informations et des services offerts et pour permettre un traitement plus efficace des dossiers. La Cour avait recommandé à ce titre la mutualisation des portails usagers des différents régimes, en veillant dans cette perspective à leur interopérabilité.

Cette recommandation a été suivie d'effet. Le site info-retraite.fr a été enrichi par le GIP « Union retraite » pour devenir le « portail commun inter-régimes » (PCI) et offrir un nombre croissant de services. Grâce à ce portail, les usagers peuvent réaliser de manière autonome des simulations de leur pension de retraite avec l'outil « Marel » (« ma retraite en ligne ») depuis 2016 et effectuer leur

⁸ La seule exception concerne les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, dont la directrice des affaires financières était présente lors de la réunion du CCS de juin 2019.

demande de retraite en ligne depuis 2019. Celle-ci est ensuite transmise à tous les régimes concernés avec l'ensemble des pièces et documents fournis par l'assuré. Chaque régime est responsable du traitement du dossier pour les droits et périodes qui le concernent.

Le développement du PCI a été étroitement articulé avec celui de l'Espace numérique sécurisé des agents publics de l'État (Ensap). Celui-ci a d'abord permis la dématérialisation des bulletins de paie (2017), puis la consultation du CIR et la réalisation de simulations de retraite (2018). Depuis décembre 2019, les agents de l'État peuvent réaliser leur demande de départ en retraite sur l'Ensap et y trouver certains documents comme les bulletins de pensions et les attestations fiscales.

Les agents de l'État peuvent réaliser leur demande de départ à la retraite sur le PCI ou sur l'Ensap. Cependant, seul le premier portail communique l'information à tous les régimes concernés. Environ un tiers des demandes de départ à la retraite de fonctionnaires de l'État est réalisé sur le portail commun tandis que les deux tiers restants sont effectués sur l'Ensap.

Outre cette amélioration de l'offre de services à destination des usagers, la Cour recommandait au SRE et à la direction du budget de renforcer le suivi de la performance du régime des retraites de l'État en fiabilisant et en enrichissant les indicateurs relatifs aux coûts de gestion présentés dans les documents budgétaires. Les coûts salariaux des agents affectés à la chaîne des pensions étaient en effet calculés sur la base d'un taux de contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) conventionnellement figé à 41,1 % (taux dit « Lépine »), ce qui ne reflétait pas la réalité et ne permettait pas la comparaison avec les autres régimes. La Cour recommandait donc d'introduire un sous-indicateur calculé à partir du taux de contribution réelle des employeurs.

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre à partir des documents annexés au projet de loi de finances pour 2018, dans lesquels les coûts de gestion des pensions sont désormais calculés à partir du taux de contribution au CAS en vigueur. Pour autant, la Cour a constaté que les charges prises en compte ne reflétaient pas la réalité des coûts de gestion du régime : les effectifs retenus

par ces ratios au sein des employeurs sont très inférieurs aux effectifs réellement affectés à la gestion des pensions, et les dépenses décomptées ne comprennent pas plusieurs postes de charges majeurs, comme ceux afférents aux systèmes d'information ou aux coûts de structure du SRE.

En l'état, les indicateurs représentatifs des coûts de gestion du régime des pensions de l'État ne sont donc ni fiables en tant que tels, ni utilisables à des fins de comparaison avec les autres régimes publics et privés. Ils devraient en conséquence être revus.

3 - Une réduction du nombre de centres de gestion des retraites (CGR), sans aller jusqu'à la création d'un pôle unique

Le SRE s'appuie sur un réseau de centres comptables directement rattachés à la DGFIP, les centres de gestion des retraites (CGR), en charge du paiement des pensions à leurs bénéficiaires.

Lors du lancement de la réorganisation de la chaîne des pensions, le réseau de paiement était constitué de 29 centres régionaux. En 2010, la DGFIP a arrêté la carte d'un réseau resserré autour de 13 centres de gestion métropolitains, dont un situé à Nantes consacré aux pensionnés résidant à l'étranger, et quatre centres ultra-marins. Ce premier regroupement a été achevé en novembre 2011.

À l'issue de son contrôle, la Cour recommandait en 2015 de poursuivre la réduction du nombre de CGR et d'étudier le scénario, à terme, de leur concentration en un seul pôle, sur le modèle de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Conformément à cette recommandation, une seconde vague de regroupements a été lancée en 2020, avec le double objectif de réduire le nombre de centres et d'implanter ou réimplanter des services de la DGFIP dans des villes petites et moyennes. Au 1^{er} janvier 2022, le nombre de CGR est ainsi passé de 17 à 12 avec la fermeture des centres de Paris, Ajaccio, Clermont-Ferrand, Montpellier, Marseille, et Fort-de-France.

Au terme d'une troisième vague, au 1^{er} janvier 2023, le nombre de centres en activité a enfin été réduit à six, dont trois comportent un site principal et un site secondaire (soit neuf implantations au total) :

- Nantes, avec un site à Châteaubriand actif depuis 2022 ;
- Limoges ;
- Tours, avec un site à Loches qui a commencé son activité en 2023 ;
- Rennes, avec un site à Fougères qui a commencé son activité en 2023 ;
- le centre service retraite de Laval ;
- la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (DSFiPE), qui est restée en dehors des périmètres de regroupement.

Le dimensionnement de ces six centres, à la fois en effectifs et en portefeuilles de pensionnés, a été réalisé afin d'homogénéiser leurs moyens en regard de leur activité. Alors que la situation présentait auparavant une forte hétérogénéité, chaque centre traitera à l'avenir environ 14 400 pensions par ETP, à l'exception de la DSFiPE. Cette homogénéisation est supposée correspondre à une convergence par le haut de la productivité des centres : alors que la productivité moyenne était de 11 930 pensions par ETP fin 2021 (hors DSFiPE), à l'issue du regroupement opéré au 1^{er} janvier 2023, elle devrait passer à 14 379 pensions par ETP, soit une progression de 21 %.

Ce passage à six centres constitue la dernière étape des reconfigurations envisagées par la DGFIP. Celle-ci ne souhaite en effet pas constituer un centre de paiement unique, comme la CNRACL l'a

fait avec son pôle de paiement implanté à Bordeaux. Le regroupement dans un service unique des près de 250 agents des CGR irait d'après elle à l'encontre de la politique qu'elle a initié depuis 2019 visant au contraire à relocaliser des services dans des villes de taille moyenne ou petite. Le maintien voire la création de plusieurs centres au nom de l'équilibre territorial de l'emploi public ne doit cependant pas conduire à renoncer à l'objectif de réduction du coût de gestion des pensions de retraite.

Le réseau des CGR est complété depuis 2018 par des centres service retraite (CSR), auparavant situés à Bordeaux et Rennes et désormais regroupés à Laval sur un seul centre. Ce CSR a vocation à centraliser les contacts avec l'ensemble des pensionnés et à leur apporter une réponse de premier niveau. S'il n'est pas en mesure d'apporter une réponse ou si le niveau d'expertise requis l'exige, les sollicitations sont ensuite dirigées vers le SRE ou vers les CGR.

**

Les recommandations formulées en 2015 par la Cour ont globalement été suivies. Quatre d'entre elles ont ainsi été mises en œuvre, au moins partiellement, contribuant à achever au plan technique et organisationnel la réforme engagée en 2007-2009 et à améliorer la performance du SRE. Pour autant, des redéploiements d'effectifs restent à opérer parmi les principaux employeurs de l'État. En revanche, la connaissance et la transparence des coûts de gestion du régime n'ont que marginalement progressé et restent des enjeux à traiter

IN Groupe

En 2015, la Cour a réalisé un contrôle des comptes et de la gestion de IN Groupe, nouveau nom commercial de l'Imprimerie nationale. Ce contrôle a donné lieu à la formulation de neuf recommandations, visant à renforcer le pilotage et la gouvernance du groupe, à mieux prendre en compte les enjeux particuliers liés à ses activités monopolistiques, à améliorer la gestion des ressources humaines et à préciser les perspectives de développement son activité.

Le nouveau contrôle mené à bien par la Cour, qui a donné lieu à un référé publié en septembre 2022⁹, a permis de constater la transformation et la consolidation d'IN Groupe opérées depuis 2015 et la mise en œuvre satisfaisante des recommandations que la Cour avait formulées.

1 - Une gouvernance mieux mobilisée

Les activités du groupe ont été progressivement transformées à partir de la fin des années 2000. Ces évolutions internes ont été accompagnées par l'acquisition en 2014 de Smart Packaging Solutions, une PME française spécialisée dans la fabrication de composants électroniques pour cartes et documents sécurisés.

De l'imprimerie nationale à IN Groupe

L'Imprimerie nationale, dénommée IN Groupe depuis 2018, est une entreprise publique dont l'activité a évolué de la production de documents officiels en papier vers une approche plus globale de l'identité, y compris dans ses dimensions numériques. Elle est la lointaine héritière d'un privilège royal accordé en 1538 par François Ier, dont l'emblématique salamandre figure toujours sur le logo d'IN Groupe.

En 1993, l'Imprimerie nationale est passée du statut d'administration centrale rattachée au ministère du budget à celui de société anonyme détenue à 100 % par l'État. Plusieurs rapports de la Cour des comptes, notamment en 2007 et 2010, ont alerté sur la situation dégradée de l'entreprise et sur la nécessité de transformer son modèle économique pour tenir compte de l'ouverture de ses marchés à la concurrence et de la mutation de son environnement.

Le déclin des activités traditionnelles d'impression de documents officiels au profit des démarches en ligne a contraint l'entreprise à se restructurer et à profondément transformer son activité. Tout en conservant le monopole régalien de production des titres d'identité sécurisés (passeports, cartes d'identité, permis de conduire etc.), IN Groupe a développé son activité concurrentielle et cherché à exporter son savoir-faire à l'international. Pour ce faire, il a notamment procédé à l'acquisition de sociétés dans des secteurs technologiques ou concurrentiels jugés prioritaires.

Les secteurs d'activité de IN Groupe



Source: Cour des comptes

⁹ Cour des comptes, IN Groupe, les transformations de l'Imprimerie nationale, référé du 7 juin 2022.

Dans ce contexte de transformations, la nécessité de renforcer le pilotage du groupe avait conduit la Cour à formuler deux recommandations portant, d'une part, sur le seuil d'examen des offres par les instances du conseil d'administration et, d'autre part, sur le contrôle interne.

Le seuil à partir duquel le comité des offres rattaché au conseil d'administration est saisi d'un dossier avait été jugé trop élevé par la Cour, ce qui aboutissait à priver les instances de gouvernance d'un contrôle suffisant sur les offres préparées par le groupe et susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur son développement.

Bien que partageant les objectifs de la recommandation, IN Groupe n'a pas abaissé le seuil de passage en comité des offres afin de ne pas en multiplier les séances et parce que le seul montant ne constituait pas selon lui un indicateur suffisant pour identifier les offres présentant les enjeux les plus importants.

Le rôle et les attributions du comité des offres ont toutefois été sensiblement renforcés.

D'une part, il est devenu en 2016 un comité autonome et non plus une émanation du comité stratégique, ce qui a consolidé son positionnement dans la gouvernance du groupe. D'autre part, ses attributions ont été étendues pour intégrer toutes les offres ne relevant pas des pratiques commerciales usuelles, c'est-à-dire les offres qui impliquent un financement important d'IN Groupe, la prise de participation dans une structure dédiée ou des garanties financières importantes. Enfin, cet élargissement des compétences du comité des offres a été prolongé par une réforme du fonctionnement du conseil d'administration, qui délibère désormais directement sur la base des avis du comité. Ces évolutions sont de nature à répondre à la recommandation formulée par la Cour en 2015, en renforçant la capacité de contrôle du comité des offres et du conseil d'administration sur l'activité du groupe.

La seconde recommandation portait sur le renforcement du suivi du contrôle interne, insuffisamment pris en compte dans les travaux du comité d'audit. En réponse, la montée en charge du contrôle interne au sein du groupe a d'abord

conduit au recrutement, en décembre 2016, d'un responsable du contrôle interne. Rattachée au secrétariat général, cette fonction couvre dorénavant toutes les sociétés du groupe et s'appuie sur une cartographie des risques régulièrement actualisée. Un second recrutement a été réalisé en janvier 2023 pour renforcer la fonction d'audit interne. Ensuite, un plan de déploiement du contrôle interne sur 18 mois a été présenté au comité d'audit et validé en juin 2017. Sa réalisation a fait l'objet d'un suivi régulier et d'échanges au sein du comité. Enfin, les travaux du contrôle interne et les résultats des audits internes sont désormais régulièrement présentés au comité d'audit, qui se prononce aussi sur la cartographie des risques et sur le plan d'audit triennal.

IN Groupe a ainsi procédé au renforcement de sa gouvernance recommandé par la Cour afin de mieux maîtriser les risques générés par son activité dans un univers marqué à la fois par plus de concurrence et par des développements technologiques constants.

2 - Des charges de personnel à maîtriser

Les travaux réalisés par la Cour en 2015 avaient souligné la nécessité de faire évoluer la gestion des ressources humaines du groupe. Après une forte réduction des effectifs à l'occasion de deux plans de sauvegarde en 2003 et 2009, le développement des nouvelles activités avait conduit à des créations de postes dès 2011, accentuées à partir de 2014. Les acquisitions de filiales ont très nettement accéléré cette croissance des effectifs, qui sont passés de 526 agents en 2009 à 815 en 2015 et 1 805 en 2020.

Pour faire face à la fois à l'augmentation de l'activité, à la réorientation de certaines productions et aux changements intervenus sur les marchés d'IN Groupe, la Cour avait recommandé en 2015 d'achever rapidement le chantier de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, que l'entreprise a effectivement mené à son terme.

Dans ce contexte, la progression des dépenses de personnel avait fait l'objet d'une attention particulière de la Cour, qui recommandait d'en maîtriser l'évolution en ne dépassant pas l'inflation pour les augmentations générales de salaires et en développant les éléments individuels et variables de rémunération.

Sur ce dernier aspect, le groupe s'est doté de plusieurs instruments d'individualisation salariale avec notamment des primes sur objectifs annuels et des parts variables pluriannuelles pour les cadres ainsi que des primes liées à l'activité pour les non-cadres.

En revanche, les travaux réalisés par la Cour en 2022 ont montré que l'entreprise n'était pas parvenue à maîtriser la dynamique de sa masse salariale, en particulier s'agissant de ses entités historiques (IN SA, INCS et Chronoservices) dont le coût salarial moyen a augmenté entre 2015 et 2020 plus vite que l'inflation. IN Groupe justifie cette augmentation par plusieurs facteurs : la concurrence du marché de l'emploi, la soumission aux règles de la négociation annuelle obligatoire et les bonnes performances de l'entreprise¹⁰. Cette dynamique salariale n'a pas été répercutée sur les coûts facturés à l'État pour la production de titres sécurisés, relativement stables sur la période. Rejoint sur ce point par le secrétariat général du ministère de l'intérieur¹¹, le groupe considère donc qu'il n'était ni possible ni souhaitable de limiter les augmentations générales au niveau de l'inflation dans le contexte particulier des transformations en cours.

3 - Une plus grande lisibilité de la stratégie et un pilotage financier amélioré

Alors que le groupe se développait de manière rapide, la Cour avait recommandé en 2015 que celui-ci précise ses axes de développement stratégiques, notamment sur les segments de l'authentification et des services. Après un premier plan baptisé Cap 2015, IN Groupe a formalisé sa stratégie de développement dans son plan Odyssée 2020, qui prévoyait notamment la consolidation des activités dans l'identité numérique et les composants sécurisés, en France et à l'international. Les opérations de croissance externe ont eu pour objectif de renforcer la position du groupe sur ces marchés avec l'acquisition de la branche « identité » de Thales en 2017, de la société Surys en 2019 et enfin de la société Nexus en 2020.

Dans la continuité de cette recommandation, le nouveau plan Odyssée 2025 décline les objectifs stratégiques du groupe pour chacun des trois pôles

constitués et leur attribue des cibles en termes d'activité et de chiffre d'affaires.

Corollaire de la forte croissance du groupe, il était également apparu nécessaire en 2015 que celui-ci renforce et homogénéise ses outils de pilotage financier.

Lors du contrôle réalisé en 2022, la Cour a constaté que ce pilotage avait beaucoup évolué à mesure que l'entreprise se réorganisait et procédait à des acquisitions. Afin d'accompagner la stratégie de développement du groupe à l'international et sur les marchés concurrentiels, la Cour avait recommandé en 2015 de mettre en place un suivi de la rentabilité de chaque activité. Cela a été rendu possible par le déploiement d'un nouvel outil de gestion et l'élaboration d'une structure analytique enrichie, opérationnelle à partir de l'exercice 2018, qui permet de suivre l'activité suivant quatre axes : par entité, type de produits, client et projet.

L'intégration de nouvelles filiales a cependant rendu le pilotage financier du groupe plus complexe, en particulier du fait de l'utilisation d'outils de gestion différents. Dans la continuité de la recommandation formulée en 2015, la Cour a mis en lumière en 2022 des points susceptibles d'amélioration, en particulier les règles de refacturation entre entités. D'une façon générale, il est nécessaire d'accélérer la mise en place des outils communs de pilotage et de contrôle de gestion à l'échelle du groupe afin de parachever les progrès réalisés depuis le précédent rapport.

4 - Le contenu du monopole à redéfinir

La loi confie à IN Groupe le monopole de la production pour l'État des titres d'identité sécurisés mais aussi d'autres documents administratifs comportant des mesures particulières de sécurité. Lors du contrôle réalisé en 2015, ces activités étaient structurantes dans l'activité du groupe dont elles représentaient 59 % du chiffre d'affaires. L'augmentation et la diversification de l'activité au cours des cinq années suivantes ont réduit la part du monopole, qui ne représentait plus que 34 % du chiffre d'affaires en 2020.

¹⁰ Le chiffre d'affaires du groupe est par exemple passé de 209 M€ en 2015 à 427 M€ en 2020.

¹¹ L'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont la tutelle est assurée par le ministère de l'intérieur, est le principal client d'IN Groupe.

La nécessité de réguler ce monopole et les prix pratiqués, dans le respect des intérêts de l'État, avait conduit la Cour à formuler trois recommandations en 2015 à destination d'IN Groupe et des administrations clientes ou pouvant intervenir dans les choix stratégiques.

La première recommandation consistait à organiser des discussions régulières entre les principaux ministères concernés et IN Groupe sur le prix des produits fabriqués sous monopole par l'entreprise, sur les prestations offertes par celle-ci et sur les différents leviers de réduction des coûts. D'après les constats effectués en 2022, aucune instance ou gouvernance de ce type n'a été mise en place par l'État, dont les administrations entretiennent toujours des relations dispersées avec IN Groupe. Ce manque de coordination limite fortement la cohérence entre les intérêts de l'État-actionnaire unique, représenté par l'Agence des participations de l'État, de l'État-client et de l'État-maître d'ouvrage de la politique régaliennne d'identité.

La seconde recommandation adressée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) visait à recenser les tâches d'impression de titres, de cartes et de documents encore assurées par les administrations publiques pour évaluer l'opportunité économique de leur externalisation à l'Imprimerie nationale ou à d'autres prestataires. La direction interministérielle de la transformation publique et la direction interministérielle du numérique qui ont succédé au SGMAP en 2017 n'ont à ce jour pas mis en œuvre cette recommandation.

La numérisation croissante des services publics rend sans doute moins pertinent le recensement des impressions de documents administratifs sur papier. En revanche, le développement par l'Agence nationale des titres sécurisés d'une plateforme de gestion des cartes agents illustre la possibilité de coordonner les demandes des

administrations pour répondre à leurs besoins dans de meilleures conditions économiques et de sécurité. Conformément à la recommandation de la Cour, l'État devrait donc travailler à une meilleure coordination entre les administrations (y compris territoriales) pour la réalisation de prestations qui peuvent être confiées à IN Groupe dans le cadre du monopole ou faire l'objet d'une mise en concurrence.

Enfin, en réponse à la troisième recommandation de la Cour visant à réduire les prix pratiqués dans le cadre du monopole, des efforts ont été entrepris par IN Groupe, notamment la restructuration profonde de son site industriel dans le cadre du plan Douai 2.0. Il reste cependant des progrès à faire dans la mise en œuvre de cette recommandation, en particulier en améliorant la lisibilité des modalités d'allocation des charges entre activités pour mieux étayer la politique tarifaire pratiquée par le groupe et d'éventuelles économies possibles. Le secrétariat général du ministère de l'intérieur défend pour cela la réalisation périodique d'un audit externe permettant de justifier les coûts de production associés aux prestations réalisées.

**

Les neuf recommandations formulées par la Cour en 2015 ont été largement suivies d'effet. Sept ont été totalement ou partiellement mises en œuvre, parfois en adaptant les moyens pour répondre au mieux aux objectifs définis par la Cour. Leur mise en œuvre a accompagné le développement et les transformations de l'Imprimerie nationale.

Le référé adressé aux ministres en 2022 souligne ces progrès et appelle leur attention sur deux nouveaux enjeux : le réexamen des critères d'application du monopole légal d'IN Groupe afin d'en clarifier le périmètre et la nécessité de préciser la stratégie de développement du groupe en lien avec le réexamen de la participation de l'État actionnaire à son capital.

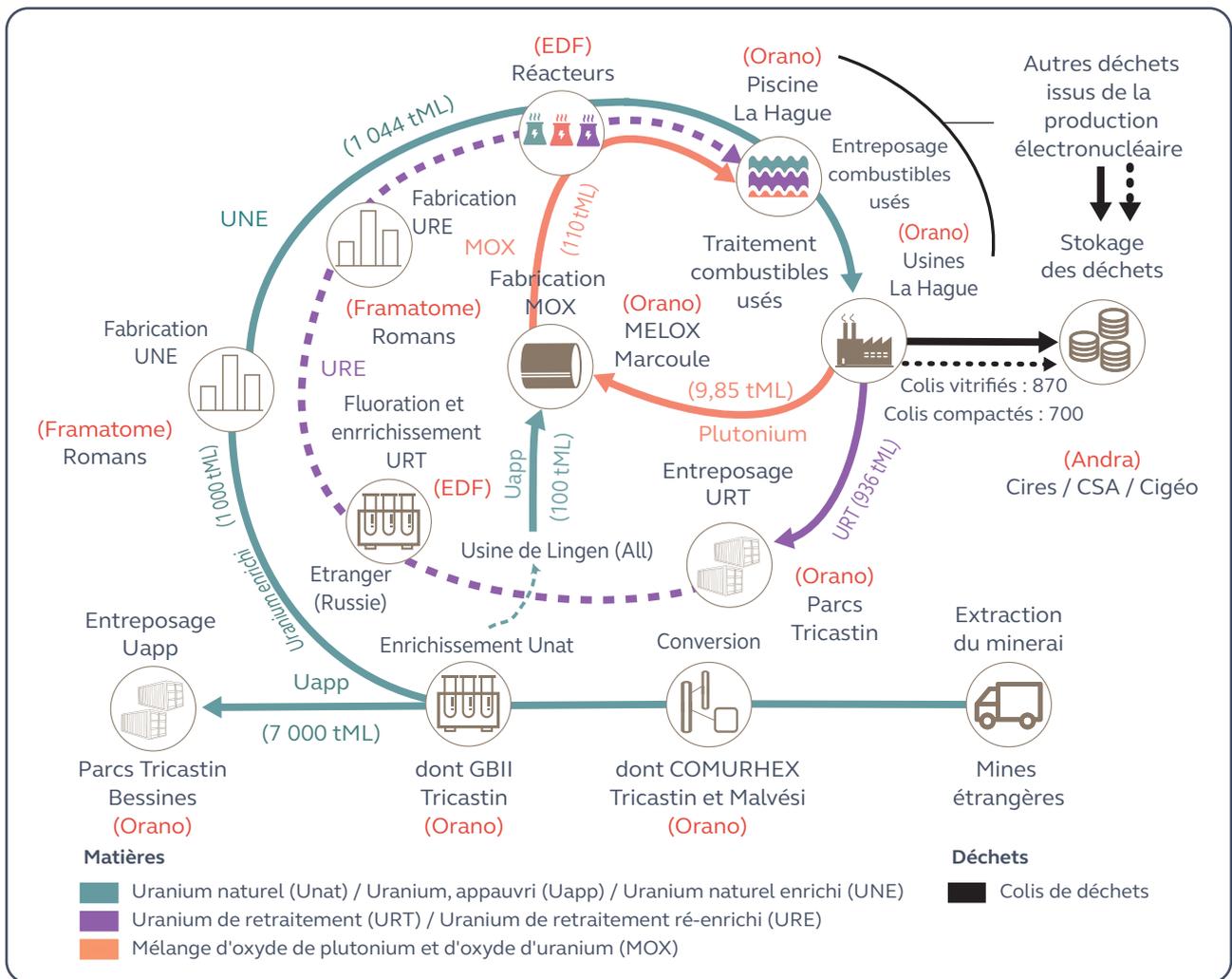
L'aval du cycle du combustible nucléaire

Une part prépondérante de l'électricité produite en France (69 % en 2021¹²) est d'origine nucléaire, fournie par les 56 réacteurs français. Le combustible nucléaire utilisé dans ces réacteurs est principalement issu de l'uranium naturel. À la différence d'autres pays¹³, la France se caractérise par le retraitement de ses combustibles usés, permettant la fabrication de nouveaux combustibles. Ce processus a pour but de séparer des matières recyclables, entreposées provisoirement en attente de leur valorisation,

les substances radioactives non valorisables, qui doivent faire l'objet d'un stockage définitif.

Les différentes étapes de fabrication, d'utilisation dans les réacteurs nucléaires, de retraitement et de recyclage du combustible sont désignées par le terme de « cycle du combustible nucléaire ». Dans un rapport de juillet 2019¹⁴, la Cour s'est intéressée à l'aval du cycle, qui comprend les phases de retraitement, de recyclage, d'entreposage et de stockage.

Le cycle français du combustible



Note : les flux indiqués correspondent aux flux de l'année 2017. Les flèches en pointillés correspondent à des étapes non-opérationnelles en 2017.
Source : Cour des comptes d'après documents de l'ASN et de l'IRSN

¹² Bilan électrique 2021 - Une production d'électricité assurée à plus de 92% par des sources n'émettant pas de gaz à effet de serre | RTE (rte-france.com).

¹³ Qui ne retraitent pas leurs combustibles usés mais les entreposent directement, en attendant de les stocker.

¹⁴ L'aval du cycle du combustible nucléaire : les matières et les déchets radioactifs, de la sortie du réacteur au stockage, Cour des comptes, juillet 2019.

Plusieurs acteurs sont impliqués dans la gestion des matières et déchets radioactifs :

→ tout d'abord, les propriétaires de ces substances. Il s'agit en premier lieu des exploitants des installations nucléaires : EDF, Orano (ex-Areva), Framatome, mais également du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), dans le cadre de ses activités de recherche et d'innovation ;

→ ensuite, l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), qui assure plus spécifiquement la gestion à long terme des déchets radioactifs produits en France ;

→ le ministère de la transition énergétique (MTE), qui définit et met en œuvre la politique de gestion des déchets et des matières radioactifs ;

→ enfin, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui est étroitement associée à l'élaboration de cette politique ; elle est chargée, dans sa mise en œuvre, du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Le cadre de gestion des matières et déchets radioactifs est défini par le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), dont le MTE est le maître d'ouvrage. Il doit tenir compte de certaines décisions de politique énergétique, qui sont formalisées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) depuis la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015. L'inventaire national (IN) des matières et déchets radioactifs, produit par l'Andra, constitue, quant à lui, une base de données régulièrement actualisée, qui rend compte des quantités de substances radioactives présentes sur le territoire national.

1 - Les principaux constats du rapport et les événements intervenus depuis 2019

Le rapport de la Cour de 2019 sur l'aval du cycle du combustible nucléaire dressait plusieurs constats.

Il relevait tout d'abord les fortes interactions entre l'amont et l'aval du cycle, liées au choix français du retraitement. En effet, l'évacuation des combustibles usés des centrales nucléaires dépend de la capacité de retraitement de ces combustibles, ainsi que des

capacités d'entreposage disponibles dans l'attente de ce retraitement. Par exemple, les fermetures de centrales nucléaires utilisant du combustible MOX¹⁵, prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2023 et 2024-2028, affecteraient la capacité de recyclage des matières issues du retraitement dans les centrales et ainsi tout l'aval du cycle du combustible¹⁶. L'équilibre entre le déchargement du combustible des réacteurs nucléaires et leur retraitement constitue donc un paramètre clé du fonctionnement du parc actuel. Or le rapport relevait que ce sujet n'était pas abordé explicitement dans les débats publics sur la politique énergétique.

Le rapport soulignait également que la quantité de substances radioactives à entreposer ou à stocker allait continuer à croître, entraînant un besoin d'investissements significatif pour les prochaines décennies. La question se pose avec une acuité particulière pour les déchets les plus radioactifs, qui contiennent des radioéléments dont la durée de vie peut être très longue. Le projet Cigéo d'enfouissement des déchets « à *vie longue* » en couche géologique profonde constitue de ce point de vue un projet « *hors normes* », notamment par ses dimensions et exigences techniques.

Le rapport insistait ensuite sur la nécessité de sécuriser le financement des dépenses futures relatives à la gestion des matières et des déchets, dans le but d'éviter le transfert de charges sur les générations suivantes. La sécurisation de ces dépenses repose sur la responsabilité des exploitants, qui sont tenus de constituer des provisions comptables. Elle implique également une vision partagée des perspectives de valorisation future des matières radioactives, qui n'est pas acquise compte tenu des incertitudes auxquelles la filière est confrontée.

Ces constats ont conduit la Cour à formuler dix recommandations, qui peuvent être regroupées en trois thématiques : la meilleure coordination des exercices de programmation dans le secteur de l'énergie, l'amélioration des données nécessaires aux décisions de politique publique et l'évolution du cadre de sécurisation de la gestion des matières et déchets.

¹⁵ Le combustible MOX valorise le plutonium issu du retraitement des combustibles usés.

¹⁶ Une utilisation moins importante de MOX entraînerait une capacité de traitement des combustibles usés plus faible, sauf à accroître le stock de plutonium séparé français. Il en résulterait à court terme un problème de capacité d'entreposage des combustibles usés et à long terme un problème d'exutoire pour ces mêmes combustibles.

Depuis la publication du rapport de la Cour, plusieurs évolutions significatives sont intervenues. Le cadre général de la programmation énergétique a tout d'abord été rénové par la loi énergie-climat de 2019¹⁷. Une stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC) sera établie par la loi de programmation quinquennale sur l'énergie et le climat, dont l'adoption est prévue en 2023. Cette loi sera elle-même déclinée par l'actualisation, au premier semestre 2024, de la stratégie nationale bas carbone, du plan national d'adaptation au changement climatique et de la PPE.

Certaines étapes ont ensuite été franchies dans le cadre du projet Cigéo. Celui-ci a en effet été reconnu d'utilité publique par un décret du 8 juillet 2022, et l'Andra a déposé, le 16 janvier 2023, auprès de l'ASN, la demande d'autorisation en vue de sa création (DAC)¹⁸.

Enfin, suite au débat public qui s'est tenu en 2019 dans le cadre de la préparation du cinquième plan national de gestion des matières et déchets radioactifs¹⁹ (PNGMDR), la décision a été prise le 21 février 2020²⁰, de soumettre ce projet à la consultation du public. Celui-ci a ainsi donné lieu, sous l'égide de la commission nationale du débat public, à une concertation qui s'est tenue du 12 mars au 13 avril 2021, et à une consultation²¹ (pour la bonne information du public jusqu'à l'approbation du PNGMDR) qui s'est tenue du 13 mai 2022 au 16 juin 2022. Le cinquième PNGMDR a finalement été adopté par le décret n°2022-1547 du 9 décembre 2022²².

Le présent rapport s'attache à apprécier la mise en œuvre des recommandations les plus structurantes du rapport de 2019, en tenant compte des évolutions de la politique publique intervenues depuis.

2 - La mise en œuvre des recommandations

a) Vers des choix de programmation plus robustes

Plusieurs recommandations avaient pour objectif d'améliorer la coordination des différents exercices de programmation. Cette coordination a d'autant plus d'importance que les échelles de temps des projets nucléaires sont très longues.

C'est pourquoi la Cour avait tout d'abord recommandé que les interactions entre l'amont et l'aval du cycle soient mieux prises en compte et que les impacts des différentes décisions puissent être analysés dans toutes leurs dimensions.

En réponse à cette recommandation, le cinquième PNGMDR se donne pour objectif de mieux expliciter ses liens avec la PPE et de mieux prendre en compte les interactions entre les orientations de la politique énergétique et les choix de gestion des déchets radioactifs. L'action POL.1 du PNGMDR prévoit ainsi d'« éclairer les choix de la politique énergétique en explicitant les enjeux qu'ils posent pour la gestion des matières et des déchets radioactifs ». Un document spécifique doit être élaboré pour alimenter la concertation du public qui aura lieu en amont de l'élaboration de la prochaine PPE, prévue en 2024.

Plusieurs travaux prospectifs sont par ailleurs réalisés pour appuyer les exercices de programmation suivants : inventaire national des matières et déchets radioactifs, PPE, PNGMDR, ainsi que dossier « impact cycle »²³. La Cour avait également recommandé d'harmoniser les scénarios prospectifs utilisés dans ces différents cadres, « en identifiant notamment un scénario de référence qui leur soit commun », dans le but de faciliter la mise en évidence des interactions entre l'amont et l'aval du cycle.

¹⁷ Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019.

¹⁸ Préalablement, une contre-expertise indépendante de l'évaluation socio-économique du projet a été conduite par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

¹⁹ La quatrième édition du plan portant sur les années 2016-2018.

²⁰ [Décision PNGMDR \(ecologie.gouv.fr\)](#).

²¹ [Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs \(PNGMDR\) 2022-2026-Consultations publiques \(developpement-durable.gouv.fr\)](#).

²² [Journal officiel de la République française - N° 286 du 10 décembre 2022 \(legifrance.gouv.fr\)](#). Le décret est accompagné de l'arrêté du 9 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1547 du 9 décembre 2022 prévu par l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs.

²³ Ce dernier est réalisé par les exploitants à la demande de l'ASN, pour vérifier la cohérence globale des choix industriels faits en matière de gestion du combustible qui pourraient avoir des conséquences sur la sûreté.

Une mise en cohérence entre les scénarios de la PPE et ceux du dossier « impact cycle » a été demandée par l'ASN, dès son avis n° 2018-AV-0316 du 18 octobre 2018 relatif à la cohérence du cycle du combustible nucléaire en France. Par ailleurs, le cinquième PNGMDR contient une action spécifique sur ce sujet (POL.2) : « *définir des scénarios dimensionnants, destinés à être utilisés pour l'ensemble des exercices prospectifs menés autour des matières et déchets radioactifs, et ayant vocation à s'assurer de la résilience de la politique de gestion de ces substances à des évolutions possibles de la politique énergétique* ». Quatre scénarios prévoyant un chemin commun jusqu'en 2035 ont ainsi été définis dans le plan.

Enfin, la Cour avait souligné que la gouvernance de la filière des substances radioactives était caractérisée par l'accumulation de rapports, dont les modalités d'analyse par les commanditaires et de prise en compte dans les décisions publiques n'étaient pas suffisamment définies au préalable, ni partagées avec les différents acteurs. Elle avait ainsi recommandé d'« *allonger la période de mise en œuvre du PNGMDR* », pour améliorer l'intégration et l'analyse stratégique des éléments produits dans ce cadre, tout en tenant compte de l'apport du débat public associé à son élaboration.

Répondant directement à cette recommandation, la périodicité du PNGMDR a été portée de trois à cinq ans en vertu de l'article 16 de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Cet allongement permet également de mettre en cohérence la périodicité de sa publication avec celle de la programmation pluriannuelle de l'énergie. La périodicité de l'inventaire national a elle aussi été étendue à cinq ans.

Au total, les recommandations relatives à la coordination des exercices de programmation sont actuellement totalement ou partiellement mises en œuvre.

b) Un effort d'amélioration des données nécessaires à la prise de décision

Deux recommandations avaient pour objectif d'améliorer l'information disponible, afin d'éclairer à la fois les décisions de politique énergétique et les décisions relatives à la gestion des matières et déchets radioactifs.

Afin de mieux anticiper les tensions sur la gestion des flux de substances radioactives, la Cour avait notamment recommandé de « *compléter l'inventaire national par le rapprochement entre les capacités d'entreposage et de stockage et les quantités actuelles et prospectives de matières et de déchets* ».

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre : le PNGMDR 2022-2026 prévoit en effet (action POL.4) d'étendre le périmètre de l'inventaire au recensement des informations relatives aux capacités d'entreposage et de stockage de ces substances, à la fois dans une vision statique (bilan à des échéances précises) et dynamique (rythme de remplissage). Cette extension du périmètre de l'inventaire devrait être effective dans sa prochaine édition en 2023. Elle est rendue possible par l'évolution de l'article D.542-79 du code de l'environnement, entérinée par le décret n°2022-1547.

Par ailleurs, le projet de stockage géologique profond Cigéo repose sur des inventaires de déchets à stocker. Les décisions relatives à l'évolution du parc nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs, ou au retraitement des combustibles usés ont un impact direct sur la quantité de déchets à stocker. Toutefois aujourd'hui, le coût de stockage des déchets dans Cigéo n'est défini que pour l'inventaire de référence, c'est-à-dire pour le scénario de poursuite d'exploitation du parc électronucléaire privilégié par la puissance publique, et pas pour les autres scénarios existants²⁴. C'est pourquoi la Cour avait recommandé d'« *estimer le coût de Cigéo pour chacun des quatre scénarios de l'inventaire national des matières et des déchets radioactifs* », afin d'anticiper les évolutions possibles de ce projet.

²⁴ Qui intègrent différentes hypothèses en termes de production électronucléaire, de type de réacteurs déployés dans le futur parc, de retraitement des combustibles usés et de requalification (au moins partielle) de ces combustibles usés et de l'uranium, en déchets, à terminaison.

L'Andra remettra un dossier de mise à jour de l'évaluation des coûts à l'horizon 2025-2026, dans le cadre du processus d'autorisation de création du projet²⁵. Le dossier intègrera cette fois des estimations du coût de stockage de l'inventaire de réserve de Cigéo, qui constitue un inventaire « enveloppe » de toutes les substances qui pourraient un jour nécessiter leur stockage dans Cigéo (par exemple le MOX usé). Les estimations de coûts proposeront ainsi le chiffrage de certains scénarios en lien avec ceux de l'inventaire national.

Ces deux recommandations sont partiellement mises en œuvre.

c) Une absence d'évolution du cadre de sécurisation de la gestion des matières dont la valorisation reste très incertaine

Enfin, deux recommandations portaient plus particulièrement sur l'épineuse question de la qualification des substances radioactives et des conséquences qui en découlent.

La responsabilité des propriétaires de substances radioactives s'exerce notamment dans la classification de ces dernières en matières valorisables (qui sont entreposées) ou en déchets (qui ont vocation à être stockés). Le maintien sous statut de « matières » repose sur un ensemble d'anticipations sur les conditions techniques et économiques de leur valorisation future. Depuis 2016, l'autorité administrative peut procéder à une requalification des matières en déchets si elle juge que le caractère valorisable des substances n'est pas établi – ce qui aurait des conséquences financières importantes pour leurs propriétaires. L'autorité administrative n'a jusqu'à présent jamais mis en œuvre cette faculté de requalification. La Cour avait donc recommandé de « préciser la doctrine d'emploi de l'article L. 542-13-2 du code de l'environnement », c'est-à-dire d'arrêter les critères sur lesquels cette réévaluation serait effectuée, le cas échéant.

L'avis n° 2020-AV-036 du 8 octobre 2020 de l'ASN, portant sur les études concernant la gestion des matières radioactives et l'évaluation de leur caractère valorisable, introduit une proposition de cadre d'analyse pour apprécier le caractère valorisable d'une matière radioactive²⁶. Ce cadre d'analyse a en particulier conduit l'ASN, dans l'avis précité, à estimer indispensable qu'une quantité substantielle d'uranium appauvri soit requalifiée, dès à présent, en déchet radioactif. Le cinquième PNGMDR ne retient toutefois pas ce cadre d'analyse²⁷ et ne prévoit pas d'échéance pour élaborer de tels critères.

Le ministère chargé de l'énergie considère que l'obligation²⁸ pour les exploitants de lui transmettre un plan de valorisation des matières radioactives, soumis à l'avis de l'ASN, permet de répondre à la recommandation de la Cour. Cependant, des dispositions similaires existaient déjà avant l'adoption du dernier PNGMDR ; ce dernier n'a donc pas apporté la clarification demandée.

Le cadre juridique mis en place pour assurer la sécurisation des dépenses futures confie par ailleurs aux exploitants la responsabilité d'évaluer de manière prudente leurs charges futures, de constituer les provisions comptables correspondantes et de gérer le portefeuille d'actifs financiers dédiés à la couverture de certaines provisions. L'autorité administrative contrôle la constitution de ces montants, et doit s'assurer que le traitement comptable qui est appliqué aux matières est cohérent avec les scénarios industriels des exploitants.

Or la Cour a relevé qu'en l'état des propositions d'EDF en matière de gestion des stocks d'uranium de retraitement (URT), ceux-ci ne diminueront pas avant la deuxième moitié de siècle et qu'il existait ainsi un risque qu'une partie du stock ne soit jamais valorisée. Afin de se prémunir du risque de report de la charge de stockage sur les générations futures, et indépendamment

²⁵ La demande d'autorisation a été déposée le 16 janvier 2023 et son instruction devrait durer au moins trois ans.

²⁶ L'ASN estime ainsi que la valorisation d'une matière radioactive peut être considérée comme plausible si l'existence d'une filière industrielle d'utilisation de cette matière est réaliste à un horizon d'une trentaine d'années, et si cette valorisation porte sur des volumes cohérents avec les stocks de matière détenus et prévisibles. L'ASN précise que, pour toute perspective plus lointaine, il est nécessaire d'anticiper les besoins d'entreposage dans des conditions sûres, et la gestion possible de la substance radioactive en tant que déchet. En tout état de cause, l'absence de perspective d'utilisation à l'horizon d'une centaine d'années doit conduire à requalifier la substance en déchet.

²⁷ Cf. actions MAT.1 MAT.2 et MAT.3 du projet de PNGMDR.

²⁸ Cf. actions MAT.1 et MAT.3 du PNGMDR : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PNGMDR_2022.pdf

d'une éventuelle requalification en déchets, elle a préconisé de « *réfléter la perspective industrielle réelle de valorisation des matières radioactives dans la constitution des provisions et actifs dédiés* », en vue du stockage éventuel d'une partie du stock d'URT non valorisable. Cette recommandation fait écho à la situation des combustibles usés MOX et URE, qui ont également un statut de matières, mais qui ont fait l'objet d'un traitement comptable prudentiel par EDF : l'entreposage et le stockage de ces substances ont été provisionnés et sont couverts par des actifs dédiés, comme si elles étaient des déchets. La DGEC considère toutefois qu'en l'absence de requalification du stock d'URT (ou

d'une partie de celui-ci) de matières en déchets, elle n'est pas fondée à demander la mise en œuvre des dispositions législatives régissant le mécanisme de sécurisation du financement des charges nucléaires.

Il en résulte que ces deux recommandations ne sont pas mises en œuvre.

Le bilan du suivi de ce rapport public thématique fait donc apparaître que de nombreuses évolutions ont eu lieu pour répondre aux recommandations de la Cour (c'est le cas de cinq recommandations sur les sept étudiées), mais que la question du cadre de sécurisation de la gestion des matières n'a pas fait l'objet d'avancées significatives depuis 2019.

L'Université de Lille

La Cour a conduit, entre 2016 et 2018, sept contrôles portant sur les universités de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais : les trois universités Lille 1, Lille 2 et Lille 3 à la veille de leur fusion réalisée le 1^{er} janvier 2018, les trois universités de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis, du Littoral-Côte d'Opale et d'Artois, ainsi que la communauté d'universités et d'établissements, la ComUE « Lille Nord de France ».

L'ensemble de ces contrôles a abouti à une enquête de synthèse sur la recomposition du site universitaire lillois et ses conséquences sur le paysage régional de l'enseignement supérieur et de la recherche. La Cour avait fait le constat dans le rapport public annuel 2019 que l'université lilloise fusionnée faisait face dès sa création à de grandes difficultés financières et que l'accompagnement par l'État de cette fusion avait été insuffisant²⁹. Elle observait par ailleurs que la création de cette nouvelle université de taille significative - première université de France pour le nombre d'étudiants³⁰ - imposait de reconfigurer l'organisation régionale de l'enseignement supérieur et de la recherche en tenant compte des universités voisines, de moindre taille, afin d'éviter l'attrition de l'offre de formation en dehors du pôle lillois.

La Cour avait formulé cinq recommandations visant à corriger les fragilités financières de l'université de Lille naissante, à exploiter les opportunités régionales liées à la fusion des trois universités lilloises, et enfin à favoriser l'accompagnement juridique par l'État des universités.

La Cour constate les progrès significatifs enregistrés depuis 2019 et souligne les efforts indéniables de l'université pour redresser la situation financière et se doter d'outils de pilotage. Elle identifie toutefois quelques motifs d'inquiétude pour l'Université de Lille. Elle observe également, depuis son dernier rapport, une nouvelle dynamique de coopération régionale entre établissements d'enseignement supérieur.

1 - L'université de Lille a renforcé son pilotage stratégique et financier mais des difficultés demeurent

Point de fragilité constaté par la Cour, l'absence de capacité de pilotage stratégique et opérationnel pénalisait grandement la direction du nouvel établissement. La Cour avait recommandé à ce titre « de mettre au point les outils de pilotage suivants : schéma directeur des systèmes d'information, schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), contrôle de gestion, suivi des coûts, contrôle et audit ».

La direction de l'université s'est progressivement dotée de ces outils manquants. Un premier outil de pilotage décisionnel et de contrôle de gestion a été adopté en mai 2019 permettant de disposer d'indicateurs divers (taux d'encadrement, heures par formation, heures par étudiant, coût par étudiant, etc.), reposant sur une comptabilité analytique déployée dès 2018. Le tableau de bord de la direction permet de connaître l'évolution des effectifs étudiants et de personnel, la situation budgétaire et le suivi des opérations immobilières. Une fonction de contrôle interne a été mise en place avec l'élaboration de cartes des risques par grand domaine et l'adoption de plans d'action présentés au conseil d'administration annuellement. Par ailleurs, une fonction d'audit interne est en cours de constitution depuis 2021 avec le recrutement d'un responsable, l'adoption d'un règlement intérieur mettant en place un comité d'audit et la passation d'un marché-cadre de réalisation d'audits internes. Le dispositif doit être complété par l'adoption d'une charte d'audit et d'un plan annuel d'audit en 2023.

La fonction immobilière a été profondément réorganisée : l'université s'est dotée d'une direction déléguée générale et a adopté une stratégie immobilière, qui a fait l'objet d'une formalisation pour la période 2021-2025, jugée d'une grande qualité par les services de la Préfecture³¹.

²⁹ Rapport public annuel 2019, Tome I, « La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir », pp. 395-413.

³⁰ Les effectifs étudiants de « l'université de Lille » ont fortement progressé, passant de 67 116 en 2018/2019 à 75 341 en 2021/2022, soit une augmentation de 12,25 % en 3 ans.

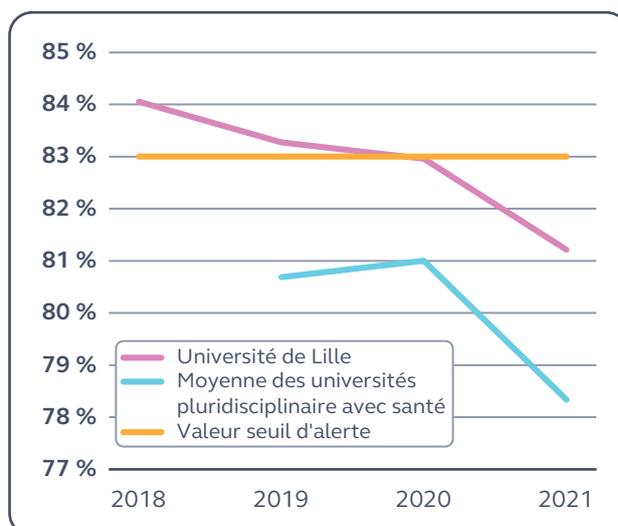
³¹ Courrier du Préfet de la région Hauts-de-France du 8 mars 2022.

Un document formalisant la politique du numérique de l'université présenté au conseil d'administration en novembre 2020 est en cours de révision. Il nécessitera une actualisation permettant de suivre sa mise en œuvre et son élargissement au nouveau périmètre de l'Établissement public expérimental (EPE). Des chantiers numériques importants sont en cours de déploiement, notamment un outil commun de gestion des salles, un « datacenter » ainsi qu'un logiciel de suivi des projets de recherche et de leur financement. L'EPE envisage par ailleurs la nomination d'un délégué à la protection des données unique à l'établissement.

Face à la situation financière préoccupante en 2018, la Cour avait recommandé de « mettre en œuvre, dès 2019, le plan de redressement financier annoncé par l'université (maîtrise durable de la masse salariale, réexamen du coût des formations, rationalisation du patrimoine, réexamen du plan d'investissement, développement des ressources propres) ». L'établissement a constitué, dès février 2019, six groupes de travail dont trois sur les stratégies de rationalisation à suivre dans les domaines de la masse salariale, de la formation, du fonctionnement et des investissements, et trois autres sur l'augmentation des ressources propres. Un plan de retour à l'équilibre a été présenté et adopté par le conseil d'administration de l'Université de Lille en juillet 2019.

Une rationalisation considérable a été réalisée. Dans un premier temps, le nombre de composantes de l'université a été ramené de 34 à 11. Un processus de dialogue de gestion harmonisé au niveau de ces composantes et associant les unités de recherche a par ailleurs été déployé, permettant de mieux cadrer les besoins en matière de recrutement. L'université a adopté dès juillet 2019 une carte des emplois BIATSS³² permettant d'harmoniser leur régime indemnitaire et de réduire leur nombre de jours de congés, répondant ainsi à l'observation de la Cour qui avait pointé un temps de travail inférieur à la durée légale. Enfin, un encadrement strict des recrutements à partir de 2019 a permis d'améliorer le ratio préoccupant de l'établissement en matière de poids de la masse salariale sur les ressources globales, qui est passé de 84,05 % en 2018 à 81,22 % en 2021, en deçà du seuil d'alerte de 83 %.

Évolution du ratio charges de personnel / produits encaissables



Source : comptes financiers de l'Université de Lille et statistiques du MESRI - Seuil critique : 83% et vigilance à 82 % (Avant 2019, pas de moyenne disponible)

Les autres indicateurs financiers sont en progression sur la période 2019-2021. Le fonds de roulement net global ainsi que le fonds de roulement net global disponible se sont nettement améliorés sur la période, ce dernier passant de - 12,3 M€ en 2018 à +34,5 M€ en 2021. Des efforts importants ont été mis en œuvre au niveau de l'agence comptable pour résorber le stock de créances susceptibles de devenir irrécouvrables. L'établissement étudie la possibilité de mieux valoriser son patrimoine, notamment par des cessions de biens, et de déployer une offre de formations courtes à destination des entreprises.

L'Université de Lille s'est résolument engagée dans l'amélioration de ses outils de pilotage et dans un effort de redressement financier. Elle dispose aujourd'hui d'une plus grande capacité de mesure de son activité et de maîtrise de ses comptes. Elle est en situation de mieux aborder le nouveau changement de dimension avec la création de l'EPE en 2022 (recommandations totalement mises en œuvre).

Pour mieux préparer l'Université de Lille à son nécessaire redressement, la Cour avait recommandé au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et à la direction générale des finances publiques (ministère chargé du budget et des comptes publics) de « modifier le code de

³² Personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé.

l'éducation pour mettre en place un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable ; intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants ; prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur, prenant en compte l'avis du contrôleur budgétaire en région, sur les budgets et comptes financiers qui lui sont soumis dans le cadre du contrôle budgétaire »³³.

Dans sa réponse à la Cour, le MESR indique qu'il a lancé un projet de rénovation du cadre financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Le projet de décret modernisant leur régime financier intégrera les recommandations de la Cour. Ce projet de décret, dont la publication devrait intervenir en 2023, a fait l'objet de discussions interministérielles et d'une large concertation.

Les courriers du recteur portant un avis sur les documents budgétaires qui lui ont été présentés ont été systématiquement adressés aux administrateurs. La Cour encourage le recteur et les membres du conseil à développer cette bonne pratique.

En dépit de ces efforts indéniables, et même exemplaires, de profondes difficultés subsistent.

Du point de vue conjoncturel, l'université subit en 2022, à l'instar de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, l'augmentation du point d'indice sur la base duquel sont rémunérés ses personnels, non compensée par l'État, et l'augmentation des coûts énergétiques, en partie couverte. L'établissement évalue les surcoûts non compensés respectivement à +6,99 M€ et +6,7 M€³⁴ et prévoit un résultat déficitaire de 13,27 M€³⁵.

Du point de vue structurel, l'établissement fait face à des faiblesses persistantes qui continueront à peser sur sa capacité de développement. Les résultats financiers de l'université, certes en progression sur la période, s'en trouvent fragilisés.

En effet, malgré les efforts consentis, le ratio « charges de personnel / produits encaissables » se maintient dans la fourchette haute par rapport à d'autres établissements comparables (cf. graphique ci-contre). Il risque de se dégrader en 2023 avec une progression de la masse salariale estimée à 8,33 M€, dont 5,3 M€ non financés³⁶.

Parallèlement, le développement des recettes propres est encore insuffisant. Les ressources propres de l'université³⁷ hors apprentissage ont en effet stagné sur la période 2018-2021 (+0,4 %). L'augmentation des recettes tirées des droits d'inscription des diplômes nationaux (+16,3 %), qui s'explique uniquement par l'augmentation des effectifs de 12,25 %, et celle des recettes tirées des études et prestations de recherche hors ANR (+20,8 %) sont compensées par des baisses de recettes sur d'autres postes : les recettes des diplômes d'établissement et les autres ressources propres tirées de la recherche³⁸ accusent une baisse de 48,8 % et de 66,3 %. Les recettes tirées de la formation continue et de la validation des acquis de l'expérience ont stagné (- 2,4 %), celles tirées des formations en apprentissage se sont accrues (+10,6 %), tandis que la taxe d'apprentissage perçue a chuté (- 17,1 %). Les autres recettes propres ont baissé de 18,5 %.

D'autre part, la situation financière est tendue dans le domaine immobilier : un tiers du patrimoine est dans un état peu ou pas satisfaisant et 34 bâtiments sur 190, soit 18 %, ont reçu un avis défavorable des commissions de sécurité-incendie³⁹. Les travaux de remise à niveau sont estimés par l'université à 363 M€⁴⁰. Le gros entretien et réparation (GER)

³³ Les articles à modifier sont les articles R. 719-104, R. 719-109, R. 719-67 et R. 719-65.

³⁴ Le surcoût énergétique 2021-2022 global est estimé à 9,79 M€. L'université a bénéficié d'une subvention compensatoire de 3,085 M€ notifiée par le ministère le 16 novembre 2022.

³⁵ Source : prévisions du BR2 actualisées par l'université le 21 novembre 2022.

³⁶ 5,3 M€ dont 0,8 M€ de mesures nationales non compensées, 3,4 M€ liés au glissement-vieillesse-technicité (GVT) et 1,1 M€ de mesures de revalorisation indemnitaire et l'indemnisation des jours de CET - Source : orientations budgétaires 2023.

³⁷ Cf. tableau n°4 - Annexe 1 - évolution des ressources propres 2018-2022.

³⁸ Mesures et expertise, colloques, vente de publications.

³⁹ Source : SPSI 2021-2025, page 20.

⁴⁰ En appliquant un ratio de montant de travaux (1,250 € HT travaux/m² SHON) à l'ensemble des bâtiments de l'université jugés peu ou pas satisfaisants techniquement. Source : SPSI 2021-2025, page 21.

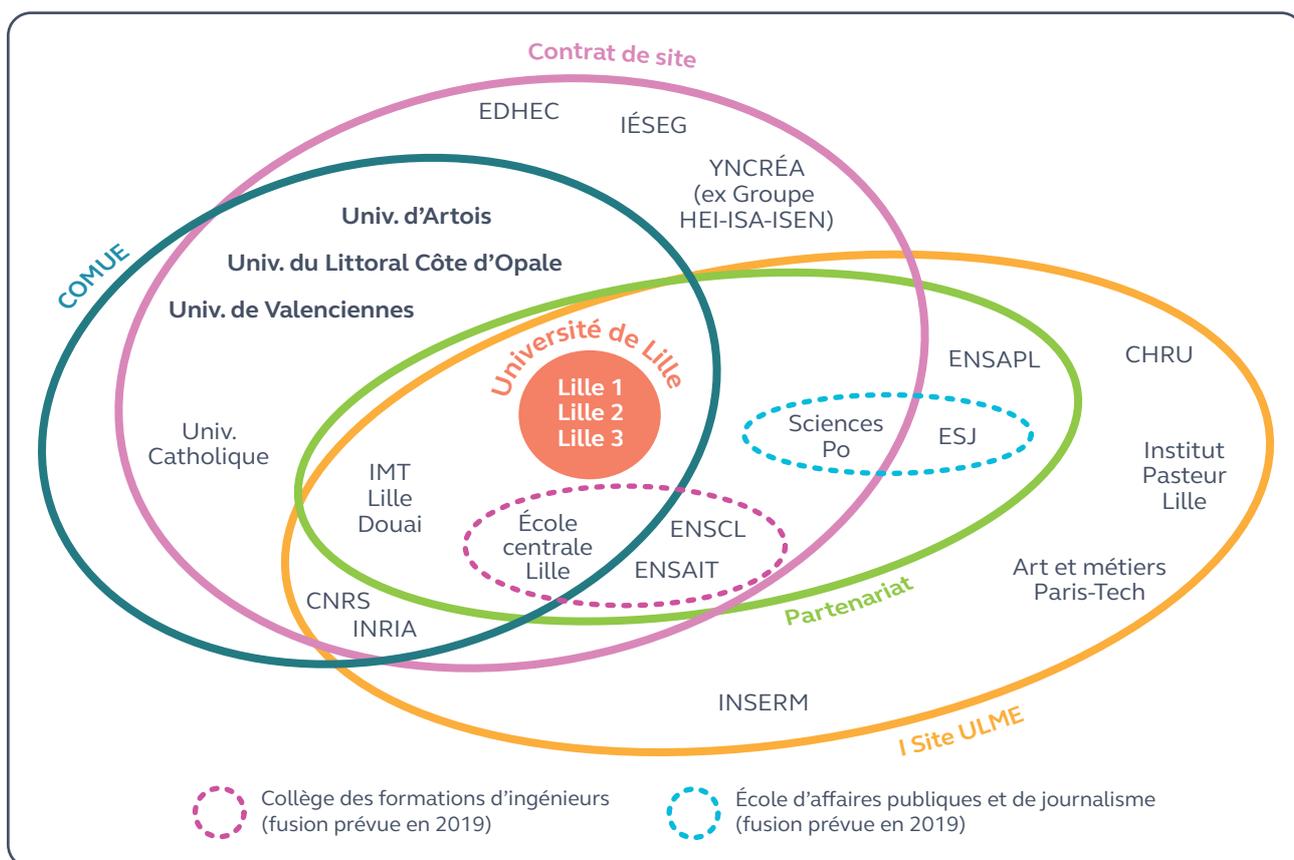
planifié sur la période 2021-2025 pour un montant de 41,4 M€⁴¹ est essentiellement autofinancé et ne paraît pas pouvoir être réalisé (la dépense exécutée sur 2021-2022 étant de 4,5 M€ seulement). La dépense de GER inférieure à 6 €/m² sur la période 2018-2021⁴² reste faible, en deçà du niveau préconisé par la direction de l'immobilier de l'État, et ne permet ni de restaurer le bâti ancien ni d'assurer la conservation en bon état du patrimoine. Face à la dégradation irréversible des biens, l'Université de Lille ne semble pas avoir les moyens de ses ambitions immobilières. Il s'agit là d'un fort motif d'inquiétude.

L'établissement a prévu un plan d'économies pour 2023 qui ne permettra pas toutefois d'assurer l'équilibre. Pour surmonter ces difficultés à venir et ne pas compromettre les résultats positifs acquis, l'Université de Lille doit persévérer dans l'esprit de responsabilité qu'elle a manifesté depuis 2019.

2 - Une nouvelle dynamique de coopération régionale et une démarche allant dans le sens d'une offre de formation renouvelée

Dans son rapport, la Cour considérait que la situation dégradée de la nouvelle université lilloise nécessitait une réflexion sur son positionnement, sur celui des universités de la région, ainsi que sur les coopérations plus efficaces qui pourraient se nouer entre elles. Aussi, elle recommandait à l'ensemble de ces universités et au ministère de « *mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale renouvelée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif* » et « *dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, [de] définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales* ».

Les structures de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur dans l'ex-région Nord-Pas-de-Calais en 2018



Source : Cour des comptes - Rapport public annuel 2019

⁴¹ SPSI 2021-2025 – page 30.

⁴² Cf. tableau n° 5 en annexe 1.

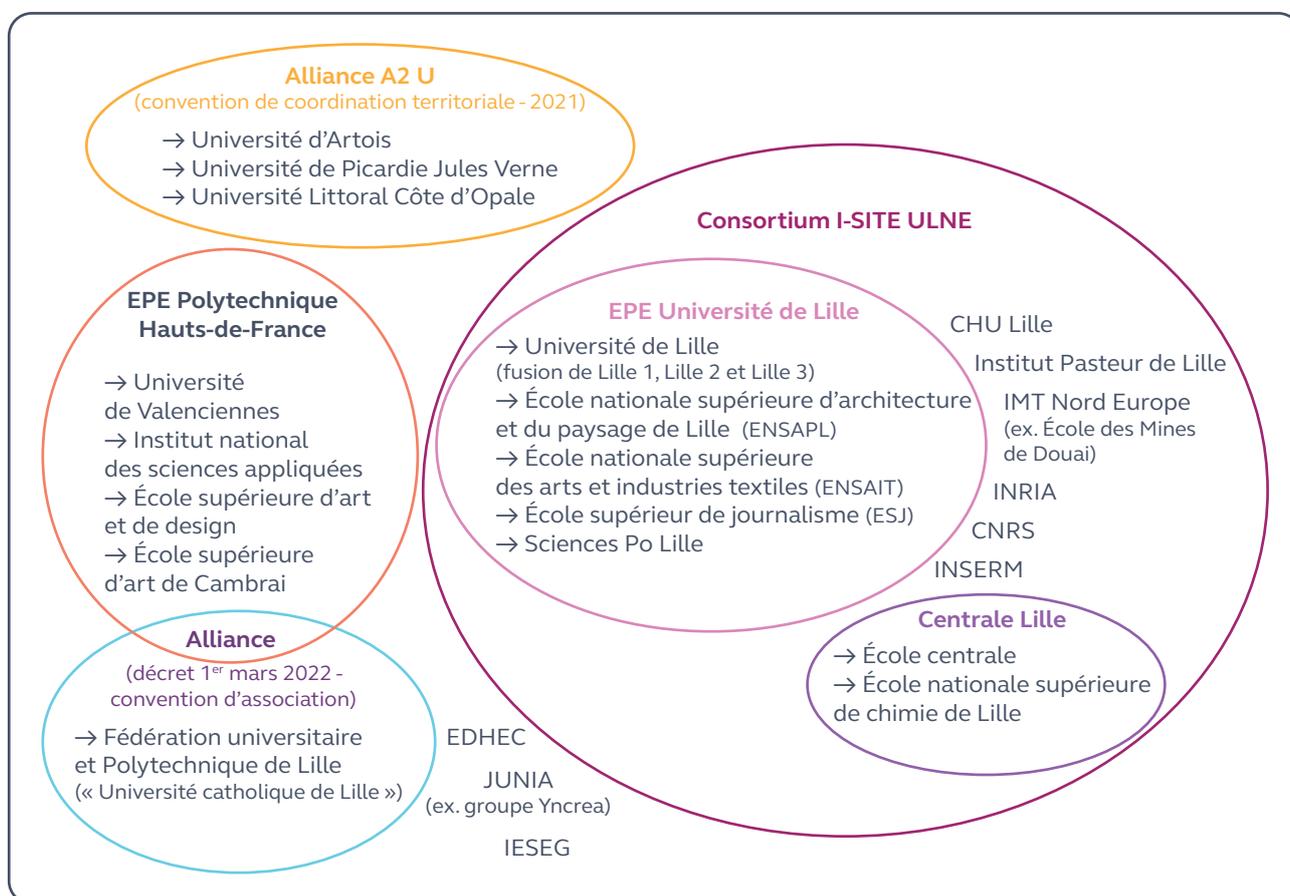
Depuis 2019, le paysage universitaire et administratif a profondément évolué. Les régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ont fusionné en région Hauts-de-France. Deux établissements expérimentaux (EPE)⁴³ ont vu le jour :

→ au 1^{er} janvier 2020 a été créé l'EPE « Université Polytechnique des Hauts-de-France » (UPHF), regroupant l'ex- université de Valenciennes, l'Institut national des sciences appliquées Hauts-de-France, l'École supérieure d'art et de design de Valenciennes et l'École supérieure d'art de Cambrai ; l'UPHF a noué une alliance avec la Fédération Universitaire et

Pluridisciplinaire de Lille (« université catholique ») débouchant sur un partenariat acté par un décret de mars 2022 ;

→ au 1^{er} janvier 2022 a été constitué l'EPE « Université de Lille » regroupant outre les onze composantes, quatre établissements-composantes qui conservent leur personnalité morale et juridique : École nationale supérieure des arts et industries textiles (ENSAIT), Institut d'études politiques de Lille (Sciences-Po Lille), École nationale d'architecture et de paysage de Lille (ENSAPL) et École supérieure de journalisme de Lille (ESJ Lille).

Les structures de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur dans la région Hauts-de-France au 1^{er} septembre 2022



Source : Cour des comptes - L'université de technologie de Compiègne ne participe pas aux regroupements universitaires des Hauts-de-France mais est membre de l'Alliance Sorbonne Université.

Il convient également d'évoquer l'I-site ULNE (Université Lille Nord Europe), définitif depuis 2022. Constitué de cinq LabEx et sept EquipEx, porté par

14 établissements (une université, huit grandes écoles et trois organismes nationaux de recherche, le CHU de Lille et l'Institut Pasteur), I-site ULNE

⁴³ Au sens de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018. L'établissement expérimental regroupe ou fusionne des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés, concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Il expérimente de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement.

s'appuie sur quatre piliers d'excellence : transition vers une santé de précision ; innovation au service d'une planète en mutation ; numérique au service de l'humain ; cultures, sociétés et pratiques en mutation.

Enfin, la ComUE « Lille Nord de France » a été dissoute en décembre 2019 et la majorité de ses biens et missions ont été transférés à l'Université de Lille, dont l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (Inspé) Lille-Hauts-de-France, qui est devenu une de ses composantes.

Une conférence régionale des présidents d'université (CRPU) se réunit très régulièrement, sans la présence toutefois du rectorat. Elle permet d'élaborer des projets collaboratifs et d'échanger sur les sujets stratégiques. Ces réunions sont relayées par celles des vice-présidents ou des directeurs généraux des services. La conférence préserve les avantages de la COMUE, tels que la participation et la construction commune des programmes du collège doctoral ou le déploiement partagé des formations de l'Inspé. Les universités y mettent en commun certains dossiers, comme les projets de la Maison européenne des sciences de l'homme et de la société (MESHS) ; la participation commune à plusieurs projets recherche du contrat de plan État - région ; la participation commune à des projets du Programme d'investissements d'avenir (PIA) ou à la mise au point d'appels à projets communs ; le « data center » régional. Ces progrès, réalisés ou en cours, ne doivent pas cacher certaines limites, notamment sur la carte des formations ou sur le caractère nettement moins régional de l'Inspé.

Aux côtés des deux établissements expérimentaux s'est constituée une alliance, dite A2U, entre les universités Littoral Côte d'Opale, d'Artois et Picardie Jules Verne. Cette alliance, assise sur une convention cadre depuis juin 2019, a connu des réussites partagées à trois appels à projets des PIA (« Licence Compétences en Réseau », « Dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures », « Campus des métiers et des qualifications » avec le projet « CMQ Tourisme et Innovation »). Le public étudiant dispose aussi d'une capacité de choix nouvelle (une école d'ingénieur dispose de trois départements installés chacun dans une des universités de l'alliance).

La conférence régionale a permis aux cinq universités publiques de la région de redessiner leurs partenariats et le contour de leur territoire propre en concertation et en transparence les unes vis-à-vis des autres. Il est indéniable que des efforts ont été consentis pour redéfinir la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche des Hauts-de-France, efforts qui sont à mettre au crédit des acteurs locaux. Ils ont su, à travers la conférence régionale, favoriser la collaboration plutôt que la compétition et faire jouer une forme de subsidiarité qui confie à l'échelon régional les dossiers qui sont le mieux traités en commun. Si la simplification du paysage est manifeste (cf. schéma sur les structures de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur dans la région Hauts-de-France), les contours de l'offre de formation devront s'affiner dans la durée.

Le Mobilier national

Le contrôle du Mobilier national a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de 2019 après plusieurs communications de la Cour en 1984, 1993 et 1997 ayant trait principalement à la sauvegarde des collections et dont les conclusions étaient sévères.

L'insertion de 2019 faisait état d'une situation toujours préoccupante marquée par la faible synergie des activités réunies en un service à compétence nationale (SCN), de défaillances dans l'accomplissement des missions et de graves insuffisances dans la gestion des ressources humaines.

Au-delà des orientations générales qu'elle préconisait d'adopter, la Cour formulait en 2019 à l'issue de son insertion sept recommandations plus ponctuelles dont le degré de mise en œuvre a fait l'objet d'un examen particulier : deux d'entre elles ont été complètement adoptées, quatre autres sont en cours de réalisation ou partiellement mises en œuvre et une dernière, qui concernait les concours organisés par le ministère de la culture, n'a pas été suivie.

1 - La transformation du SCN en établissement public à caractère administratif

Observant que le statut de SCN bridait les capacités d'action de la direction de cette entité et empêchait de fait toute évolution significative de celle-ci, la Cour concluait à la nécessité d'un changement en profondeur dont la mise en œuvre impliquait de sortir du statu quo organisationnel. Elle préconisait à cet effet : soit de conserver le périmètre du Mobilier national et des Manufactures nationales des Gobelins (MNGBS) au prix d'une transformation significative de ses modes de fonctionnement, de sa gouvernance voire de son statut ; soit de procéder à une recomposition radicale de l'ensemble qui aurait conduit à séparer les activités d'ameublement, de création et muséales, en les rattachant, le cas échéant, à d'autres établissements.

Depuis lors, s'est substitué au SCN un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de la direction générale de la création artistique du ministère de la culture Mobilier national - Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie - Ateliers-conservatoires d'Alençon et du Puy-en-Velay qui a vu le jour par décret n° 2021-1890 du 29 décembre 2021.

Le nouvel établissement s'est vu assigner l'objectif de mieux fédérer ses missions diverses : assurer l'ameublement des résidences présidentielles et des hautes administrations de l'État ; créer des œuvres textiles et des mobiliers contemporains pour le compte de l'État ; assurer l'inventaire, la conservation, l'enrichissement, l'inspection et la mise en valeur des collections, y compris à l'international ; transmettre les techniques traditionnelles des métiers d'art, développer l'innovation et assurer une formation initiale et professionnelle aux métiers d'art et du design tout en participant à leur promotion auprès des jeunes générations.

La création de l'établissement s'est traduite par le transfert au Mobilier national des compétences précédemment ministérielles (fonctions budgétaire et comptable au 1^{er} janvier 2022, gestion des ressources humaines, systèmes d'information et responsabilité bâtementaire au 1^{er} janvier 2023). En particulier, l'établissement bénéficie d'une délégation de gestion ministérielle pour l'ensemble des 348 emplois⁴⁴ qu'il rémunère⁴⁵. Il dispose désormais des compétences lui permettant d'assurer par lui-même l'ensemble des tâches afférentes à sa gestion. Pour ce faire, son plafond d'emplois a été augmenté d'une dizaine de postes, afin de pourvoir à l'élargissement de ses fonctions support. Son budget de 32 M€ a été rebasé en conséquence. Pour cadrer le pilotage de l'ensemble, un contrat d'objectifs et de performance est en cours d'élaboration.

⁴⁴ Plafond d'emplois (ETPT) autorisé par le projet de loi de finances 2023.

⁴⁵ Décret n° 2019-544 du 29 mai 2019 portant délégation de pouvoirs en matière de gestion de fonctionnaires relevant du ministre de la culture à certains établissements publics.

La conjonction temporelle qui a vu se combiner la transformation du SCN en établissement public, la nomination d'un nouveau président et vraisemblablement l'écho qu'a rencontré l'insertion de la Cour dans le RPA de 2019 a sans conteste conduit le Mobilier national à renouer avec un dynamisme qui lui faisait défaut et à s'inscrire sur une trajectoire le conduisant à faire évoluer les modalités d'exercice de ses activités.

Point commun aux différentes initiatives qu'il a lancées, le président du Mobilier national s'est employé à sortir la structure de son isolement en essayant, chaque fois que possible, de faire en sorte que ses différentes activités de prestations ou de production répondent désormais à une demande externe dûment identifiée, plutôt que de relever d'une « politique de l'offre », qui, ne se préoccupant pas de trouver des débouchés, n'était guère motivante pour les personnels concernés.

Ainsi, outre la poursuite du chantier des inventaires, l'engagement de campagnes de « désherbage » (c'est-à-dire d'un déclassement des objets suivi de leur vente, don ou destruction aux fins de rationaliser les collections), la refonte des conditions présidant à la restauration des objets en dépôt et le repositionnement stratégique de l'établissement devraient lui permettre de recouvrer un rôle de premier plan pour la promotion du patrimoine mobilier français. Cet objectif passe par la consolidation de sa fonction de conservatoire des métiers d'art, par le retour des commandes publiques, par la recherche de commandes passées avec des organismes partenaires, et, de manière générale, par le développement des modes de valorisation de ses activités.

La concrétisation des résultats de ce nouvel élan qui paraît de nature à remobiliser l'ensemble des personnels et à réancrer le Mobilier national dans son siècle, ne pourra être réellement appréciée que dans quelques années. Il n'en reste pas moins que l'entreprise de réformes engagée par l'actuelle direction de l'établissement apparaît d'ores et déjà apporter une réponse pertinente aux difficultés structurelles que faisait ressortir le diagnostic général formulé par la Cour en 2019. Par ailleurs, les perspectives évoquées par la Cour d'une recomposition plus large semblent

ne pas être écartées par le ministère de la culture qui a récemment confié au président du Mobilier national une mission visant à faire des propositions de synergie entre son établissement et la Cité de la céramique-Sèvres et Limoges⁴⁶.

2 - Les coûts de fonctionnement

La Cour recommandait, dans le cadre du futur schéma directeur immobilier de transférer sur des implantations moins onéreuses les activités de production installées à Paris et l'excédent des réserves qui ne pourraient être gardées à Pantin ou à Perret. Cette première recommandation apparaît partiellement mise en œuvre.

À partir de 2025, les réserves de Pantin, communes au Centre national des arts plastiques (CNAP) et au Mobilier national devraient accueillir 7 600 objets des collections de l'établissement public (qui en comptait toutefois 120 000 à 130 000 en 2019, l'incertitude provenant du fonds textile, mal répertorié). De façon prévisionnelle, y seront préférentiellement entreposés les objets de grand format, ceux qui sont conservés dans des locaux extérieurs au site parisien des Gobelins ou qui appartiennent à des ensembles cohérents méritant d'être conservés en un même lieu.

Le marché de la maîtrise d'œuvre des travaux des réserves de Pantin a été attribué en 2018, les démolitions, travaux de curage, désamiantage (phase 0) ont été réalisés avant la phase de réhabilitation des bâtiments existants et de construction nouvelle proprement dite qui devrait s'achever en fin d'année 2024. La préparation du déménagement des objets est lancée sous la forme d'un chantier des collections pressenties.

En parallèle, et afin de réduire les espaces de stockage et de réaliser des économies de loyer, le Mobilier national a procédé au déclassement et à la vente en ligne de 150 objets volumineux dénués de valeur patrimoniale pour une valeur finale de 7 134 €. Un arrêté de déclassement est en cours de préparation pour 650 autres biens. Il ne pourra cependant être adopté qu'après la création par arrêté ministériel précédé de l'avis du conseil d'administration, d'une commission d'acquisition, également compétente pour les déclassements⁴⁷.

⁴⁶ Lettre de mission à Hervé Lemoine, Président du Mobilier national, 12 octobre 2022.

⁴⁷ Seuls les biens déclassés par l'ancien SCN et restés invendus en décembre 2021 ont fait l'objet d'une nouvelle vente en ligne en septembre 2022, dans l'attente de la création de la commission d'acquisition et de déclassement.

Ce processus devait s'accélérer dans le futur avec l'organisation prévue de trois ventes annuelles dans les cinq prochaines années. Au regard des enjeux immobiliers de l'établissement et du caractère confidentiel des ventes réalisées depuis 2019, la création de la commission d'acquisition et de déclassement apparaît comme une priorité⁴⁸ qui pourrait conduire à l'aliénation de près de 30 % des objets n'ayant pas de valeur patrimoniale.

Les ventes réalisées jusqu'à présent n'ont été annoncées que sur le site des Domaines mais l'établissement du Mobilier national précise qu'une réflexion est en cours pour leur donner plus de visibilité par de la publicité, une information sur l'historique de chaque bien proposé à la vente ou la création d'une estampille spécifique⁴⁹.

Enfin, la relocalisation d'une partie des ateliers parisiens de production n'a pas été mise en œuvre. Celle-ci devrait être menée dans le cadre d'une stratégie d'ensemble souhaitée par le ministère de la culture qui associerait le Mobilier national et la Cité de la céramique-Sèvres et Limoges à une politique repensée en faveur des métiers d'art de la restauration et de la création. La ministre de la culture a en effet confié au président du Mobilier national la réalisation d'un rapport à remettre au 1^{er} mai 2023 sur des propositions favorisant les synergies entre les deux établissements publics, « *la mise en commun de compétences et de savoir-faire, le partage des réflexions stratégiques, l'émergence d'outils et d'objectifs transverses* »⁵⁰.

La Cour recommandait également de recourir systématiquement à la sous-traitance chez les prestataires agréés dès lors que leurs devis sont inférieurs aux coûts complets des ateliers du MNGBS et en tirer les conséquences sur le format des effectifs de ceux-ci lorsque l'offre privée est performante. Cette deuxième recommandation est en cours de mise en œuvre.

Depuis 2019, l'établissement public estime avoir clarifié les conditions d'un recours à la sous-traitance, ceci afin de tirer parti au mieux des qualifications des agents du Mobilier national en réservant leurs interventions aux travaux les plus délicats et sur les pièces les plus précieuses de la collection ainsi qu'aux travaux réalisés en urgence à la demande des dépositaires.

Le recours à la sous-traitance est favorisé pour des meubles de moindre importance patrimoniale ou qui nécessitent de moindres compétences techniques ; elle est bien entendu systématique quand le Mobilier national ne dispose pas des personnels qualifiés susceptibles d'intervenir.

La sous-traitance reste cependant modeste et porte sur des montants de 147 000 € au titre de 2019, 274 000 € en 2020 et 1,371 M€ en 2021, dont un million consacré à la restauration de mobiliers et luminaires des années 1930 et 1950 financée par le plan de relance⁵¹.

La Cour recommandait enfin de proscrire la « perruque », c'est-à-dire l'utilisation par les agents, à des fins privées, des moyens de production. Cette troisième recommandation de la Cour est mise en œuvre.

Cette pratique était en effet autorisée jusqu'à présent et avait fait l'objet de quatre notes successives depuis 1998 qui la réservaient à des plages horaires distinctes du temps de travail et interdisaient l'usage des machines pour ce faire. Cependant, les travaux de perruque n'étaient pas contrôlés, certains étaient nécessairement réalisés sur le temps de travail en raison de l'utilisation bruyante des machines.

La pratique de la perruque a été interdite dans le règlement intérieur du nouvel établissement public qui a été soumis au comité technique de l'établissement le 4 octobre 2022 et adopté au conseil d'administration du 8 novembre 2022.

⁴⁸ Par ailleurs, annoncée au printemps 2020 pendant le premier confinement, une grande vente aux enchères publiques devait avoir lieu pendant les Journées du Patrimoine 2020, ses bénéfices devant financer la Fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France. Cette vente a dû être reportée en raison du contexte sanitaire et est désormais programmée au second semestre 2023 dans la Galerie des Gobelins. Elle devrait permettre de financer des projets de design réalisés par de jeunes créateurs et tournés vers l'amélioration de l'accueil en milieu hospitalier, au profit finalement des hôpitaux publics.

⁴⁹ <https://encheres-domaine.gouv.fr/>

⁵⁰ Lettre de mission à Hervé Lemoine, Président du Mobilier national, 12 octobre 2022.

⁵¹ Ces restaurations externalisées ainsi que d'autres réalisées récemment par les ateliers du Mobilier national sont mises en valeur dans le cadre de l'exposition *Le Chic, Arts décoratifs et mobilier de 1930 à 1960* présentée avenue des Gobelins d'octobre 2022 à janvier 2023.

3 - La remobilisation des équipes

Depuis 2018, le Mobilier national a engagé une réflexion afin de renforcer son utilité sociale, un objectif de nature à mobiliser ses personnels. L'établissement public souhaite contribuer plus nettement au rayonnement du design français, au développement des filières de l'ameublement et valoriser son patrimoine de façon plus affirmée auprès du grand public.

Ainsi, par une activité de prototypage, l'établissement donne une impulsion à la création et à la fabrication de meubles ergonomiques appelés à équiper des administrations, espaces culturels ou médico-sociaux⁵². Cette notion nouvelle de « design pour tous » recueille un écho favorable auprès du personnel. Ce faisant, il rompt avec le dogme de la pièce unique et précieuse, encourageant au contraire l'édition de petites et grandes séries, grâce à des partenariats avec des designers, codétenteurs des droits intellectuels, des fabricants et des galeries.

La remobilisation des équipes passe aussi par le renforcement de la communication interne. L'établissement tend à généraliser le travail sur commande, qui a des effets indéniables sur la vitesse d'exécution et les techniciens des ateliers sont mieux informés du destin concret de leur création (tapisserie pour les Jeux Olympiques ou pour le Château de Versailles, décoration de la Villa Albertine à New-York, etc.).

Des stages interservices ou des réalisations communes permettent aux agents de développer un sentiment d'appartenance à un même établissement et de découvrir le travail des autres ateliers situés à Beauvais (tapisserie

de basse-lice), Lodève (tapis de la Savonnerie), Le Puy-en-Velay et Alençon (dentelle aux fuseaux et à l'aiguille), et à l'atelier d'Aubusson (restauration tapisserie) ou à Paris (restauration du mobilier, tapisserie de basse-lice, atelier de recherche et de création).

Enfin, les Journées du Patrimoine qui rencontrent un vif succès auprès des équipes (deux tiers de participants) et du grand public (22 000 visiteurs en septembre 2022) sont aussi l'occasion de mettre en valeur le travail des ateliers.

C'est à la lumière de cette attention particulière portée à la motivation du personnel que l'on peut apprécier la mise en œuvre des recommandations de la Cour sur ce volet.

Au regard du faible temps de travail effectif, la Cour formulait la recommandation de mettre en place un système automatique de suivi des présences sur les lieux de travail avec des badges individuels. Cette recommandation paraît avoir été partiellement mis en œuvre.

Le rapport de la Cour était en effet très sévère sur le volet du temps de travail et observait des productivités très dissemblables selon les sites, qui ne pouvaient s'expliquer par l'âge des techniciens.

L'établissement public du Mobilier national a répondu à cette alerte de plusieurs manières : par la création d'un système automatisé de retrait et de dépôt des clés des ateliers et bureaux permettant le suivi horaire des mouvements de clés et de connaître l'état des présences à tout moment, par le rappel des horaires de travail applicables *via* les multiples outils de la communication interne,

Chaise de la salle de lecture de la BNF



Source : Mobilier national

Le Mobilier national rompt avec sa tradition de pièce unique en soutenant l'édition à grande échelle à partir de prototypes qu'il a créés.

Chaise de la salle de lecture de la Bibliothèque nationale de France prototypée par l'Atelier de recherche et création du Mobilier national qui a vocation à être diffusée à grande échelle.

⁵² Le Mobilier national vient de nouer des partenariats portant sur le prototypage de plusieurs séries : banquettes du futur site Camus du ministère de la culture, chaises de lecture du site Richelieu de la Bibliothèque Nationale (Cf illustration), bornes d'accueil des maisons France services cofinancées par les ministères de la cohésion sociale et de la culture, chariots des personnels soignants en EHPAD grâce à un concours lancé avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

par le bornage des horaires décalés mis en place pendant la crise sanitaire et par le renforcement du contrôle des entrées et sorties sur le site.

Le système automatisé de retrait et de dépôt des clés ne concerne cependant que les chefs d'atelier et leurs adjoints, qui seuls ont autorité pour retirer les clés de leurs ateliers respectifs et qui sont eux-mêmes tenus de contrôler le bon respect des horaires de travail.

Sur ce même volet de la remobilisation des équipes, la Cour recommandait de prendre en compte dans les rémunérations indemnitaires (RIFSEEP) des agents des ateliers les qualités et quantités de leurs productions individuelles.

Le Mobilier national estime avoir tenu compte de la qualité du travail individuel dans le versement du Complément Indemnitaire Annuel (CIA) et précise qu'une dizaine de refus de CIA a notamment été prononcée à l'encontre des agents non méritants au titre de 2021.

Sous réserve d'une investigation plus poussée de la Cour, cette recommandation semble donc totalement mise en œuvre.

4 - La préservation et la valorisation du patrimoine national

La Cour formulait une première recommandation qui n'a pas été vraiment mise en œuvre de diversifier le recrutement des jurys de concours des métiers de la restauration.

Le bureau des concours relevant du service des ressources humaines du ministère de la culture a effectivement ouvert la possibilité à des agents contractuels de l'État, ainsi qu'à des agents en retraite, de participer aux jurys des concours. L'établissement public ajoute que ce changement représente un effort d'élargissement notable alors que jusqu'à présent les jurys n'étaient constitués que de titulaires du corps ou de la filière du concours concerné et en grande majorité personnels du Mobilier national.

Il s'agit là cependant d'une novation trop timide au regard de l'expertise dont pourrait bénéficier l'établissement en intégrant à ses jurys des profes-

sionnels des métiers d'art venant d'autres horizons et disposant d'un haut niveau de qualification.

La Cour recommandait également pour l'activité d'ameublement de mettre à l'étude la substitution d'une location mobilière assise sur la valeur d'assurance des objets déposés au système actuel de dépôt gratuit. Cette dernière recommandation paraît être en cours de réalisation.

Le décret portant création de l'établissement public a précisé pour objet de réformer son système de facturation. Alors que le dépôt était gratuit jusqu'à présent, les frais de mise en état, de transport, d'entretien et de restauration des meubles et objets mobiliers, en particulier s'ils étaient détériorés en cours d'usage, étaient à la charge du bénéficiaire du dépôt après approbation du devis.

Cependant, cette rédaction du code du patrimoine conduisait à engager des restaurations sur des pièces dont la valeur artistique ou historique ne le justifiait pas et présentait la difficulté d'exposer les administrations depositaires à des dépenses parfois très élevées de restauration, dont l'échéance comptable était rarement maîtrisée du fait de l'agenda fréquemment bousculé des équipes de restauration.

Une mention générale posant le principe de la facturation des prestations du Mobilier national a remplacé ces dispositions anciennes et renvoie à un arrêté ultérieur qui définira les conditions et modalités de cette facturation.

Au regard des difficultés de gestion engendrées, l'établissement public étudie actuellement trois possibilités de calcul de la facturation : fonder la facturation du dépôt sur la perception d'une redevance domaniale assise sur la valeur d'assurance du bien, une solution qui peut être d'un coût de gestion individualisé élevé, ou lui substituer un système de facturation forfaitaire pour les principaux ministères depositaires ou encore remplacer ce système de facturation par une subvention annuelle d'1 M€ - dont 600 000 € pour couvrir les prestations du Mobilier national et 400 000 € pour s'acquitter de prestations externalisées. Un cabinet de conseil a été missionné pour éclairer ce choix⁵³.

⁵³ Le cabinet Garum Conseil a été missionné pour « une analyse des dysfonctionnements et des recommandations de réforme du circuit de l'ameublement et de la restauration du Mobilier national » facturée 32 100 € de juin à octobre 2020. Parmi les volets de la mission figure l'enjeu de réforme du système de facturation.

Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

En 2017, la Cour avait procédé à un premier contrôle des comptes et de la gestion du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Un deuxième contrôle de cet établissement public créé en 2012 a montré que les recommandations qu'elle avait alors formulées ont été inégalement suivies d'effets. La Cour a réitéré les plus structurantes, dont la nécessité que le secteur privé de la sécurité contribue à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 renouvelle l'intérêt et souligne l'urgence.

1 - La prise en compte partielle des recommandations que la Cour a formulées en 2018

En 2012, le ministère de l'intérieur a créé le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), un établissement public chargé de délivrer les autorisations d'exercer aux agents et aux entreprises privées de sécurité et de veiller au respect des règles déontologiques de ce secteur d'activité. Ces agréments étaient auparavant délivrés par les préfetures, qui avaient accumulé un retard justifiant la mise en place d'une nouvelle procédure. Dans ce cadre, trois missions ont été confiées à l'établissement en matière de police administrative, d'action disciplinaire sur les entreprises et sur les agents et de conseil à la profession. Pour améliorer la concertation, le CNAPS a été organisé selon un modèle original, qui le rapproche d'un quasi-ordre professionnel, avec l'objectif d'en faire un « carrefour stratégique » de dialogue entre l'État et la profession⁵⁴. Cet objectif devait être atteint grâce à une très forte présence des différents représentants de la profession au sein des instances dirigeantes du CNAPS.

À l'issue d'un contrôle réalisé en 2017, la Cour a constaté que le CNAPS était parvenu à faire face à l'augmentation du nombre de titres à délivrer, en structurant l'examen des dossiers, mais sans écarter les risques de fraude. Elle a également relevé

qu'après la délivrance de la carte professionnelle à un agent, le titulaire ne faisait plus l'objet de contrôles de moralité pendant les cinq années de la validité du titre. La Cour a constaté qu'en matière disciplinaire, les contrôles menés par les agents du CNAPS avaient eu un effet certain sur le respect des règles déontologiques par les acteurs privés de la sécurité. Ces contrôles ont toutefois aussi montré que les infractions étaient trop nombreuses et les moyens de régulation restreints. Enfin, la gouvernance de l'établissement présentait un caractère atypique pour le secteur public, laissant une trop grande part des décisions aux représentants de la profession et limitant les prérogatives du directeur, notamment en matière de gestion, de mise en cohérence de la politique de délivrance des titres par les commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) et de coordination des sanctions prises.

Ces constats ont conduit la Cour à adresser au CNAPS ou à son ministère de tutelle seize recommandations, dont cinq, ayant pour objet d'améliorer l'efficacité des missions confiées à l'établissement, ont été reprises dans un chapitre du rapport public annuel (RPA) de 2018 consacré aux activités privées de sécurité⁵⁵.

Un nouveau contrôle du CNAPS, réalisé en 2022, a montré que trois recommandations du RPA de 2018 ont été ignorées. Elles concernent la définition d'une doctrine d'emploi des acteurs privés de la sécurité, la formalisation d'un cadre procédural pour les enquêtes de moralité et le réexamen de la situation des détenteurs de carte professionnelle au cours des cinq années de validité de leur titre.

Une autre recommandation, visant à « approfondir le champ et les modalités du contrôle en engageant des actions disciplinaires à l'encontre des agents privés de sécurité, en intensifiant la coopération institutionnelle, notamment avec les procureurs de

⁵⁴ Selon les termes du Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée produit par l'IGA, l'IGPN et l'IGGN en mai 2010 sous la direction d'Yvan Blot, inspecteur général de l'administration. Ce rapport a constitué le cadre de la création du CNAPS en tant qu'établissement public.

⁵⁵ Cour des comptes, Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, rapport public annuel, février 2018.

la République, et en modifiant la réglementation afin d'attirer les donneurs d'ordre à une procédure disciplinaire », a été très partiellement suivie d'effet. Depuis lors, en effet, le nombre de signalements aux procureurs de la République a certes progressé, passant de 34 en 2019 à 62 en 2022, mais la mission de contrôle du CNAPS reste entravée par la faiblesse de ses effectifs de contrôleurs.

Seule la recommandation de « revoir la composition du collège du CNAPS afin de la rapprocher du dispositif de gouvernance commun à l'ensemble des établissements publics administratifs en garantissant aux représentants de l'État la majorité absolue des voix au sein du collège » a été complètement mise en œuvre. En application de l'ordonnance du 30 mars 2022⁵⁶, un conseil d'administration a remplacé le collège du CNAPS. Au sein du collège, fort de 25 membres, les représentants de l'État n'avaient pas la majorité : ils étaient au nombre de onze, tandis que la profession comptait huit représentants. Le conseil d'administration qui lui a été substitué comprend 20 membres. Il est composé très majoritairement de représentants de l'État ou de personnalités nommées par l'État, la profession ne comptant plus que trois représentants. Cette réforme favorise l'efficacité de l'établissement dans l'accomplissement de ses missions. La forte réduction du nombre des représentants de la profession est toutefois éloignée de la volonté initiale de faire du CNAPS un espace de concertation entre la puissance publique et les professionnels privés de la sécurité.

Les onze autres recommandations issues du contrôle réalisé par la Cour en 2017 ont été inégalement mises en œuvre. Celles portant sur la gestion financière et les ressources humaines du CNAPS ont été rapidement suivies d'effet. Les recommandations relatives à l'organisation de l'établissement ont reçu une réponse tardive dans l'ordonnance du 30 mars 2022. Cette ordonnance a également modifié la gouvernance de l'établissement en transférant au directeur la totalité de sa gestion, les mesures de police administrative et le pouvoir disciplinaire. Le directeur s'est ainsi vu confier la responsabilité de délivrer les titres professionnels, auparavant réservée aux CLAC, au sein desquelles

les représentants de la profession étaient prédominants. La mission disciplinaire, qui relève désormais également du directeur, est encadrée par une commission *ad hoc*, présidée par un conseiller d'État, compétente pour statuer sur les infractions les plus graves. Cet organe constitue par ailleurs une instance de recours contre les décisions prises par le directeur en matière disciplinaire. Le recentrage de l'activité autour du directeur devrait permettre une plus grande homogénéité des pratiques qui, jusqu'alors, présentaient des particularités locales, objet de critiques de la part des services de l'État et des représentants de la profession.

En définitive, le récent contrôle du CNAPS a montré que huit des seize recommandations formulées en 2018 ont été totalement mises en œuvre et que trois l'ont été partiellement. La Cour regrette que les cinq années écoulées entre ses deux contrôles n'aient pas été mises à profit par le ministère pour avancer sur les sujets les plus structurants, dont ceux qui avaient fait l'objet des recommandations reprises dans son rapport public annuel de 2018.

2 - Le CNAPS face aux défis de son environnement

Le contrôle réalisé par la Cour en 2022 a permis d'examiner l'activité du CNAPS au regard des effets de la réforme de l'établissement et des défis qui se présentent, notamment la place de ce secteur d'activité dans le continuum de sécurité voulu par le Gouvernement et son rôle dans la préparation des Jeux Olympiques de 2024.

a) Les limites de la procédure de délivrance des titres professionnels

L'examen des demandes de titres et de cartes professionnels est au cœur de l'activité de police administrative du CNAPS. La procédure comprend le contrôle de l'état civil du demandeur, la vérification des diplômes garantissant le niveau de formation exigé et enfin la consultation de fichiers, dans le cadre de l'enquête de moralité. Cette dernière étape de la procédure est essentielle pour garantir aux donneurs d'ordre et aux employeurs la moralité des agents de sécurité. Cependant l'enquête de moralité concernant les demandeurs présente certaines limites :

⁵⁶ Ordonnance n° 2022-448 du 30 mars 2022 relative aux modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité, prise sur habilitation de l'article 38 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

→ elle ne s'appuie pas sur une doctrine de moralité définissant les comportements ou les antécédents judiciaires interdisant l'accès à la profession, car contrairement « à la probité, à l'honneur et à la dignité » qui, « en toute circonstance », doivent guider les actions des acteurs privés de la sécurité⁵⁷. Toutefois, les récentes instructions du directeur concernant l'examen des demandes de cartes professionnelles peuvent servir de base pour établir une telle doctrine, en liaison avec la profession ;

→ en l'absence de dispositions législatives ou d'une doctrine de moralité, la procédure mise en œuvre n'empêche pas l'accès à la profession de personnes ayant des antécédents judiciaires ou faisant l'objet d'un suivi par les services spécialisés pour des faits sans rapport avec la sécurité. Les employeurs, chargés de définir les conditions d'emploi des agents, tout comme les donneurs d'ordre finaux, ne sont d'ailleurs jamais informés de faits qui pourraient justifier des restrictions d'emploi ;

→ les procédures sont redondantes et ne s'inscrivent pas dans une logique de prise en compte des risques et d'optimisation des procédures en vue d'une sécurisation de l'accès à la profession ; ainsi, un chef d'entreprise, au sein de laquelle il exerce lui-même une activité d'agent de sécurité, peut faire l'objet de quatre enquêtes de moralité identiques presque simultanées avant son accès à la profession. À l'inverse, une fois le titre délivré, le titulaire ne fait plus l'objet de contrôles pendant les cinq années de sa validité, en particulier parce que les vérificateurs sont absorbés par des contrôles redondants. Le CNAPS a annoncé son intention d'expérimenter ce « rétro criblage » au cours de la validité du titre, en le sous-traitant au service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS), service à compétence nationale rattaché au directeur général de la police nationale.

À la suite des préconisations du Livre blanc sur la sécurité intérieure du 13 novembre 2020, le CNAPS s'était déjà rapproché du SNEAS, dont la mission est de réaliser des enquêtes de sécurité, pour expérimenter la réalisation de l'enquête administrative par ce service pour le compte du CNAPS. Bien que ses résultats aient montré que les enquêtes menées en parallèle produisaient peu

de divergences entre elles (de l'ordre de 1 %), le CNAPS étant légèrement plus exigeant malgré des procédures très comparables, cette expérience n'a pas été reconduite. La définition d'une doctrine unifiée relative aux exigences de moralité des candidats, que la Cour avait recommandée en 2018, aurait permis d'organiser la convergence entre les deux services en complétant l'enquête de sécurité du SNEAS par la recherche d'éventuels éléments contrairement « à la probité, à l'honneur et à la dignité ».

b) DRACAR, un système informatique à bout de souffle

La procédure de demande de carte professionnelle est partiellement informatisée, via un téléservice peu performant. Le système d'information s'appuie sur le logiciel DRACAR, dont l'acquisition par le ministère de l'intérieur est antérieure à 2011 et qui est arrivé au bout de sa capacité d'évolution.

Son utilisation est faiblement ergonomique et conduit les agents de l'établissement à examiner les dossiers en partie sur des « documents papier ». Le logiciel ne comporte pas de module statistique, ce qui ne facilite pas le suivi du secteur des activités privées de sécurité. L'établissement a déjà dépensé plus de 3 M€ pour maintenir DRACAR et doit désormais envisager son remplacement à une échéance très prochaine. En l'absence de véritable compétence informatique interne au CNAPS, le ministère de l'intérieur devra prévoir un accompagnement pour ce projet majeur.

Le renouvellement de ce système d'information doit garantir la préservation des données, mais aussi permettre des gains de productivité et faciliter l'émission d'une carte professionnelle sécurisée.

c) Un pouvoir de contrôle des activités privées de sécurité limité par la faiblesse des moyens qui y sont affectés

Deux facteurs limitent l'accomplissement par le CNAPS de sa mission de contrôle. D'une part, il emploie seulement 53 contrôleurs, effectif très réduit au regard du nombre de titulaires de cartes (300 000), d'entreprises majeures (plus de 5 000) et de microentreprises ou autoentrepreneurs intervenant dans le secteur des activités privées de sécurité (près de 8 000). D'autre part, le CNAPS

⁵⁷ Article R.631-7 du code de la sécurité intérieure.

ne délivre pas de carte professionnelle sécurisée, dont le port faciliterait les contrôles par les autres services de l'État, notamment les forces de l'ordre.

La mise en place d'une carte sécurisée a été recommandée par la Cour en 2018, mais le CNAPS a refusé d'avancer sur ce dossier, en faisant valoir que l'employeur doit fournir une carte professionnelle. L'examen des sanctions prononcées par l'établissement montre toutefois que ce n'est pas toujours le cas et que ce document - lui-même non sécurisé et non standardisé - n'offre aucune garantie sur l'état civil et le niveau de qualification de l'agent.

L'absence de carte professionnelle sécurisée complique considérablement les vérifications effectuées par les policiers et les gendarmes, ce qui constitue un enjeu de sécurité et de probité majeur.

d) Les limites de la contribution du CNAPS à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024

Le ministère de l'intérieur espère mobiliser jusqu'à 25 000 agents de sécurité chaque jour pour l'organisation des prochains Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024. À son niveau, le CNAPS s'y est préparé en recrutant dix agents instructeurs dès juillet 2023 pour garantir la bonne délivrance des titres professionnels à des demandeurs plus nombreux. Encore faut-il toutefois que ces demandeurs se manifestent. Or, ce n'est pas le rôle de l'établissement de faire émerger des candidatures en réponse au besoin de recrutement des acteurs privés de la sécurité, ni de susciter les réponses des entreprises aux appels d'offres.

Cette situation limite la contribution du CNAPS à la réussite de grands événements tels que les Jeux Olympiques, à la délivrance du surcroît de titres professionnels et au contrôle in situ des très nombreux agents de sécurité recrutés à cet effet. Il n'est pas certain, à cet égard, que les 53 contrôleurs de l'établissement, répartis sur l'ensemble du territoire national, suffisent à cette mission, dans un contexte aussi exceptionnel.

e) Un établissement qui n'assure pas sa mission de concertation avec la profession

Lors de sa création en 2012, le CNAPS a été conçu comme un lieu de concertation entre les services publics et les acteurs privés sur l'ensemble des problématiques de la sécurité. Cependant l'établissement n'a jamais assuré la mission de « conseil et assistance à la profession » que la loi lui a alors confiée. La diminution de la représentation de la profession au sein de l'instance délibérante du CNAPS et le recentrage des attributions de l'établissement sur la police administrative et la gestion disciplinaire des acteurs privés de la sécurité, par l'ordonnance du 30 mars 2022, ont fortement réduit cette fonction de concertation.

Les débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés ayant montré que le secteur privé de la sécurité était peu organisé et mal connu, le ministre de l'intérieur a manifesté son intention de créer un observatoire ad hoc. Cependant ce projet n'a finalement pas prospéré. Un tel organisme, relevant du CNAPS ou du ministère lui-même, selon le souhait de son secrétaire général, manque à la profession.

Le ministère de l'intérieur semble aujourd'hui s'orienter dans une autre direction, consistant à confier le suivi du continuum de sécurité à une nouvelle « direction des partenariats de sécurité », qui sera notamment chargée d'assurer la concertation avec l'ensemble des acteurs en s'appuyant sur une commission consultative regroupant tous les représentants du secteur privé de la sécurité. L'une des premières tâches de cette nouvelle direction devrait être de déterminer une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité, définissant le partage de compétence avec les services de l'État, au premier rang desquels la police et la gendarmerie nationales, et permettant une meilleure coordination sur le terrain avec les autres acteurs du continuum de sécurité, notamment lors de grands événements.

Dans ce nouveau cadre, le CNAPS ne jouera qu'un rôle très second en apportant des avis dans son seul domaine de compétence, c'est-à-dire la délivrance des titres professionnels et le contrôle des agents et des sociétés de sécurité. Confier cette seule mission de police à un établissement public distinct de l'État fait dorénavant du CNAPS un acteur singulier dans le paysage administratif. Dans ce nouveau contexte, une redéfinition de la place du CNAPS, entre le

SNEAS et la future direction des partenariats de sécurité, s'impose donc, comme l'a d'ailleurs reconnu le secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Cet ensemble de constatations a conduit la Cour à réitérer quatre des recommandations qu'elle avait formulées en 2018 et qui n'ont pas depuis lors été mises en œuvre.

**

Recommandations de 2018 reconduites

1. Concevoir en fonction des textes et de la jurisprudence une doctrine de l'emploi des agents privés de sécurité dans le cadre de dispositifs de sécurité publique, applicable notamment à l'organisation d'événements sportifs, culturels ou récréatifs (*ministère de l'intérieur*).
2. Vérifier la moralité des détenteurs des titres au moins une fois au cours de la période de validité de ces derniers en organisant des opérations régulières de criblage grâce à la consultation des fichiers sur les personnes recherchées (FPR), sur les antécédents judiciaires (TAJ) et sur les étrangers (AGDREF) (*CNAPS*).
3. Élaborer une doctrine unifiée à soumettre à l'approbation du conseil d'administration, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée (*CNAPS*).
4. reformulée : Délivrer les autorisations d'exercer une activité privée de sécurité sous la forme d'une carte professionnelle sécurisée, ou recourir à toute autre solution alternative permettant de rendre le contrôle des agents privés de sécurité plus efficaces (*CNAPS*).

La politique des lanceurs spatiaux

En 2022, la Cour des comptes a procédé aux contrôles du programme Ariane 6 et des comptes et de la gestion du Centre national d'études spatiales (CNES) pour la période allant de 2018 à 2022.

Ces travaux ont été l'occasion de suivre la mise en œuvre des six recommandations formulées dans un chapitre intitulé « La politique des lanceurs spatiaux, d'importants défis à relever » du rapport public annuel de 2019 (RPA 2019). Ces recommandations portaient sur le financement de la politique spatiale, la conduite du programme du nouveau lanceur Ariane 6 et la gestion du Centre spatial guyanais, qui abrite le Port spatial européen.

1 - Une amélioration de la politique de financement de la politique spatiale

La politique des lanceurs spatiaux de la gamme Ariane vise à garantir à l'Europe un accès souverain à l'espace pour la mise en orbite des satellites, dans un contexte où les applications économiques du spatial sont de plus en plus nombreuses (économie du « new space »). Ces perspectives ont entraîné un accroissement de la concurrence internationale, avec notamment les succès technologiques des États-Unis dans le domaine des lanceurs réutilisables, qui ont fait perdre à l'Europe sa position de leader sur le marché commercial du lancement de satellites. La politique des lanceurs est conduite au niveau européen dans le cadre de l'Agence spatiale européenne. Ainsi, au sein du conseil de l'agence, la France prend, avec ses partenaires européens, des engagements financiers en vue du développement du nouveau lanceur Ariane 6, qui est destiné à succéder à Ariane 5.

Dans le chapitre du RPA 2019 consacré à la politique des lanceurs spatiaux, la Cour avait formulé deux recommandations consacrées au financement de la politique spatiale. Parmi ces recommandations, une seule a été totalement mise en œuvre. Il s'agit de celle demandant de mettre fin aux retards systématiques de paiement de la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne. La Cour critiquait la constitution d'une telle dette vis-à-vis de l'agence, qui

posait un problème de financement budgétaire et contribuait à affaiblir la position française vis-à-vis de ses partenaires européens. Cette pratique a pris fin et les arriérés ont été payés par la France en 2020.

La Cour recommandait par ailleurs d'améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement (AE) du programme budgétaire 193 *Recherche spatiale* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Il s'agissait, en application des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de traduire budgétairement les engagements financiers de moyen terme pris par la France au sein du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne.

Cette recommandation a reçu un bon accueil auprès des ministères en charge de la conduite de la politique spatiale. Cependant le ministère chargé du budget continue de refuser de programmer de façon pluriannuelle les AE relatives à la politique spatiale des lanceurs, alors que les engagements pris par la France dans le cadre de l'Agence spatiale européenne sont pluriannuels et qu'ils sont retracés par le CNES dans son plan de moyen terme. Certes, la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 donne une visibilité sur la trajectoire des crédits du programme 193 envisagée pour cette période, mais le programme 193 ne porte qu'une partie des ressources de la politique spatiale, à côté des crédits budgétaires venant de la défense (programmes 191 et 146), des dispositifs de relance (programmes d'investissement d'avenir, plan de relance, France 2030) et des crédits européens notamment.

Le maintien d'une telle position, peu conforme aux règles budgétaires, est susceptible de poser des problèmes de financement comparables à ceux qui avaient conduit dans le passé à la constitution d'un arriéré de paiement auprès de l'Agence spatiale européenne. La politique spatiale suppose des investissements lourds sur plusieurs années. Les pouvoirs publics ont l'intention de renforcer l'investissement budgétaire dans ce

domaine, comme en témoigne l'annonce faite par la Première ministre en septembre 2022 de consacrer une enveloppe de 9 Md€ à la politique spatiale au cours des trois prochaines années, ce qui représente des moyens budgétaires en croissance de 15 % par rapport aux trois années précédentes. En conséquence, dans les observations définitives concluant son contrôle du programme Ariane 6, la Cour a maintenu son analyse et a reformulé ainsi sa recommandation : « *Rendre compte, dans le PAP et le RAP du programme 193, de l'état précis d'avancement du programme Ariane 6, à travers un échancier présentant les AE (qui devraient correspondre aux montants souscrits) et les CP (paiements effectifs annuels effectués à l'Agence spatiale européenne)* ».

2 - Un programme Ariane 6 en difficulté

Le programme du nouveau lanceur Ariane 6 a été lancé en 2014 avec une maîtrise d'ouvrage assurée par l'Agence spatiale européenne et une maîtrise d'œuvre partagée entre ArianeGroup pour le lanceur et le CNES pour le pas de tir. Les principaux objectifs du programme étaient de garantir à l'Europe un accès souverain à l'espace, de davantage responsabiliser les industriels pour améliorer la rentabilité du lanceur sur le marché commercial, afin d'éviter le soutien financier public à l'exploitation, et de s'appuyer sur des technologies éprouvées pour parvenir à développer rapidement un nouveau lanceur, apte à succéder à Ariane 5 dès 2020.

La réalisation de ces objectifs supposait des compromis difficiles entre les principaux partenaires européens, au premier rang desquels figurent l'Allemagne, la France et l'Italie, et entre les acteurs publics et privés du secteur. Dans le même temps, la concurrence américaine, construite autour de la société Space X, avançait rapidement avec un modèle alliant une rupture technologique dans le domaine des lanceurs réutilisables, le fort soutien d'une commande publique américaine sans équivalent et une organisation industrielle optimisée, alors que le programme Ariane 6 est soumis aux contraintes des règles de retour géographique de l'Agence spatiale européenne (qui prévoient que chaque pays contribuant au budget de l'Agence spatiale européenne récupère sous forme de contrats attribués à son industrie un montant équivalent à sa contribution).

À la fin de 2022, les objectifs principaux du programme Ariane 6 n'étaient pas encore atteints. Reporté à plusieurs reprises, le premier tir d'Ariane 6 pourrait désormais intervenir fin 2023, avec plus de trois ans de retard par rapport aux prévisions initiales. Les coûts du développement, principalement supportés par la France, vont s'en trouver accrus. Les subventions d'équilibre à l'exploitation d'Ariane 6 devront se poursuivre au-delà de la période de transition entre Ariane 5 et Ariane 6. Enfin, cette phase transitoire entre l'exploitation des lanceurs Ariane 5 et la mise en service d'Ariane 6 va compliquer l'accès des Européens à l'espace.

Pressentant ces difficultés, la Cour des comptes avait formulé dans le RPA de 2019 deux recommandations sur le programme Ariane 6. La première visait à « *donner la priorité à l'innovation technologique, plutôt qu'au soutien à l'exploitation, si de nouveaux fonds publics doivent être engagés en soutien à la filière des lanceurs* ». Les États participant au programme, notamment la France, ont été contraints d'engager de nouveaux fonds publics pour financer, à hauteur de 140 M€ par an durant les trois premières années, la différence entre le prix commercial et le coût d'exploitation d'Ariane 6, qui sans cela serait déficitaire.

La Cour recommandait par ailleurs de « *chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même* » dans le programme Ariane 6 et son financement. La dernière réunion au niveau ministériel du conseil d'administration de l'Agence spatiale européenne de décembre 2022 a permis d'acter la poursuite du programme Ariane 6. Mais, si la part relative de la contribution de la France aux programmes de lanceurs de l'ESA a diminué depuis la conférence ministérielle de novembre 2022, l'essentiel de l'effort budgétaire est resté à sa charge du fait de la règle du retour géographique, tandis que ses principaux partenaires ont obtenu des avancées en contrepartie pour le lanceur Vega, développé par l'Italie, et pour les technologies des lanceurs en orbite basse, souhaitées par l'Allemagne. L'Union européenne, malgré une ligne budgétaire conséquente consacrée à la politique spatiale, est restée à l'écart des programmes de lanceurs spatiaux, pourtant essentiels pour garantir à l'Europe un accès souverain à l'espace.

3 - Une gestion du Centre spatial guyanais à améliorer

Le Centre spatial guyanais constitue un atout essentiel pour l'accès souverain à l'espace de l'Europe car il exploite une base de lancement, forte de plusieurs décennies d'expériences et idéalement située pour les lancements en orbite géostationnaire. Il constitue aussi un atout pour la croissance économique et le développement économique et social de la Guyane. Cette situation favorable n'est cependant pas acquise et la pérennité du Centre spatial guyanais dépend largement des succès de la politique des lanceurs, dans un contexte où les difficultés évoquées plus haut du programme Ariane 6, ainsi que le retrait du lanceur Soyouz, ont conduit à une réduction de la cadence des tirs au cours de la période récente.

Afin de mieux valoriser les atouts du Centre spatial guyanais, la Cour avait formulé deux recommandations dans son RPA de 2019, qui n'ont été suivies qu'en partie par les pouvoirs publics. La première recommandation visait à « proposer, à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du Port spatial de l'Europe et

faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ». Certes, des financements européens ont été obtenus pour moderniser la base spatiale, notamment dans l'optique de l'arrivée du futur lanceur Ariane 6. Néanmoins, l'essentiel des coûts du Port spatial européen demeure supporté par la France.

La Cour avait par ailleurs recommandé de « recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES ». S'il est en effet légitime que l'activité économique engendrée par le Centre spatial guyanais bénéficie au développement économique et social du territoire, la responsabilité de la mise en œuvre de ces politiques doit demeurer avant tout une responsabilité de l'État et des collectivités locales. Le CNES doit, quant à lui, se concentrer sur l'activité opérationnelle du Centre spatial guyanais, qui est aujourd'hui confronté à de nombreux défis avec la réduction de la cadence des tirs et l'arrivée prochaine d'Ariane 6. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Le ministère chargé des outre-mer dispose d'un opérateur, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), dont la mission s'articule autour de deux volets principaux : le soutien aux demandeurs d'emploi des outre-mer, dont la formation professionnelle requiert une mobilité⁵⁸ en métropole, et l'aide au voyage pour les étudiants⁵⁹ et autres publics ciblés au titre de l'aide à la continuité territoriale.

Créé en 2016, cet établissement public administratif a succédé à l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, société d'État, qui fut réformée en 2010 pour devenir Ladom et agir dans le champ des aides à la continuité territoriale. Il dispose d'un budget public de 54,4 M€ en 2023, dont 7,3 M€ au titre d'une subvention pour charge de service public, ce qui lui permet de rémunérer un effectif de 127 agents à temps plein.

À l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de cette agence pour les années 2011 à 2017, la Cour avait formulé des recommandations dans un référé du 28 février 2019. Elle a vérifié au second semestre 2022 la mise en œuvre de ces recommandations et saisi cette occasion pour apprécier la situation de cette agence, près de cinq ans après son intervention.

La Cour avait relevé une amélioration de la gestion de l'agence, tout en soulignant la persistance de sa fragilité financière et son manque de synergie avec Pôle emploi, organisme chargé de missions analogues pour l'ensemble du territoire national. Sans méconnaître les particularités de la situation des outre-mer, elle estimait que les exigences d'une amélioration de la situation de l'emploi dans ces territoires imposaient de s'écarter d'une logique symbolique privilégiant l'existence d'un opérateur spécifique et de se concentrer sur l'efficacité du service rendu aux bénéficiaires. Cet impératif conduisait à mieux tirer parti des capacités et du

réseau des opérateurs nationaux en matière d'emploi et de formation. Si la voie moyenne proposée par la Cour n'était pas empruntée, la question même de la pérennité de Ladom serait rapidement posée.

Elle formulait deux recommandations : l'une relative au renforcement de la compatibilité et de la complémentarité des systèmes d'information de Ladom et de Pôle Emploi, l'autre concernant la refonte de la convention nationale avec Pôle emploi, afin d'y associer plus étroitement les deux opérateurs. Ces recommandations visaient à améliorer le fonctionnement de Ladom en permettant à ses bénéficiaires d'accéder au portefeuille de Pôle emploi, qui dispose d'un accès au marché national de la formation plus large et plus efficace.

Ces recommandations ont donné lieu à une prise en compte inégale et lente à se concrétiser malgré l'accord apparent. Leur mise en œuvre n'était ainsi toujours pas complète à la fin de 2022, et n'ont pas permis à Ladom d'enrayer le déclin de son activité.

1 - Un rapprochement tardif et incomplet du système d'information de Ladom

La meilleure garantie d'un arrimage durable entre les deux opérateurs était de rendre compatibles leurs systèmes d'information pour permettre, non seulement une mutualisation des prestations (formations, conseil), mais aussi des transferts de gestion (achats, informatique) et d'inscrire cette action dans le contrat d'objectifs de l'agence.

Les effets de la crise sanitaire et, plus fondamentalement, l'existence de priorités différentes pour les deux opérateurs se sont ajoutés à une sous-estimation des prérequis nécessaires pour mener un projet d'une telle ampleur.

⁵⁸ Via le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) comprenant choix et prescription de formation, attribution d'aides au transport, des allocations diverses, accueil à l'aéroport, recherche de logement et accompagnement à l'insertion post-formation.

⁵⁹ Via les dispositifs passeport mobilité études (PME), passeport pour la mobilité en stage professionnel (PMSP) et Cadres d'avenir Mayotte, comprenant essentiellement des aides pécuniaires.

C'est ainsi seulement en 2021 que Ladom s'est engagée dans ce rapprochement, inscrit dans son contrat d'objectifs et de performance (Cop⁶⁰), puis dans l'accord-cadre national conclu avec Pôle emploi, respectivement signés en mai et septembre 2021. La direction de Ladom s'est alors employée à faire partager ces objectifs aux personnels de l'agence, malgré de fortes réticences de ces derniers. Elle a vainement tenté de trouver une alternative au transfert à Pôle emploi des prescriptions de formation professionnelle qu'elle proposait aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de ses services et qui constituait la majeure partie de son activité⁶¹. Ce rapprochement ne figurant pas dans les priorités de Pôle emploi, il n'y a pas eu de réflexion conjointe entre la nécessaire refonte des applicatifs de Ladom (gestion et métiers) et leur interconnexion avec les systèmes d'information de Pôle emploi.

La refonte des applicatifs métiers de Ladom s'est concrétisée dans la conception d'une unique application métier interne, dont la version définitive n'a toujours pas abouti, pour un coût prévisionnel évalué à 3,1 M€. Le transfert total des prescriptions de formation à Pôle emploi devant intervenir à compter du 1^{er} janvier 2024, il avait été prévu de développer jusqu'à cette date une plateforme applicative transitoire « Ouiform », commune à Ladom et à Pôle emploi. Cet outil, destiné aux chargés d'insertion professionnelle de Ladom pour leur permettre d'orienter les bénéficiaires vers les formations appropriées de Pôle emploi, a connu un déploiement laborieux et n'a été finalement mis au point qu'en octobre 2022. Dans l'attente de sa finalisation, Pôle emploi a dû improviser des modalités de fonctionnement de substitution pour assurer la continuité du service avec Ladom sans recourir à « Ouiform ». Le caractère tardif du déploiement de cet outil transitoire en relativise aujourd'hui grandement l'intérêt, compte tenu de l'échéance prochaine du basculement complet de la prestation formation professionnelle vers Pôle emploi.

2 - L'association de LADOM avec pôle emploi n'a pas encore permis d'enrayer le déclin de son activité

Le nouveau Cop 2021-2023 de Ladom comme l'accord cadre national avec Pôle emploi prévoient une association étroite des deux opérateurs. La Cour a pu constater la constante détermination de l'encadrement de Ladom à vouloir faire partager cet objectif aux personnels de l'agence, malgré leurs fortes réticences. Plusieurs actions ont ainsi été transférées à Pôle Emploi à compter de janvier 2022, tels que les achats de formation ou le versement de la rémunération des stagiaires bénéficiaires de Ladom.

Cependant, la tentation de Ladom, longtemps persistante, de trouver une alternative au transfert à Pôle emploi des prescriptions de formation professionnelle, qui constituent une partie importante de son activité, a retardé l'exécution du processus, alors même que la décroissance de cette activité est structurelle. Cette évolution défavorable et la nouvelle articulation avec Pôle emploi sont ainsi de nature à peser lourdement sur le modèle de l'agence et conduisent à s'interroger sur la justification de son existence, comme la Cour le faisait déjà en 2019.

Ladom n'est en effet intervenue ces dernières années que pour un nombre réduit de demandeurs d'emploi en formation professionnelle en mobilité et de plus en plus faible - de 2 805 en 2018 à 1 529 en 2021. La prévision pour 2022 s'établissait même à mi-année à seulement 500 demandeurs. Cette baisse d'activité s'explique par plusieurs facteurs, comme l'achat direct de formations par les demandeurs d'emploi ou l'institution d'une prime exceptionnelle à l'apprentissage dans le cadre du plan de relance. S'y ajoute l'impact des pactes ultramarins d'investissement dans les compétences 2019-2022, qui ont amélioré significativement l'offre de formation en outre-mer au profit de publics peu qualifiés et de jeunes décrocheurs du système scolaire, publics-cibles traditionnels de Ladom.

⁶⁰ Contrat d'objectifs et de performance 2021-2023 signé le 17 mai 2021.

⁶¹ Réponse de la ministre des outre-mer du 28 février 2019 au référé de la Cour : « Elle reviendrait à séparer les deux activités de Ladom [mobilité et formation], qui serait alors réduite à l'aide à la mobilité ».

Ces tendances, déjà perceptibles au cours des années passées, ont été renforcées en 2022 par une accélération, marquée dans les outre-mer, des entrées en formation à distance permises par le dispositif « 100 % Foad »⁶² lancé par Pôle emploi lors du premier confinement sanitaire de 2020. En outre, l'ouverture du compte personnel de formation a eu pour effet d'accroître l'offre de formation locale d'environ 50 % entre 2019 et 2021⁶³. Aucun de ces parcours ne nécessite de recourir à l'offre de Ladom. En parallèle, plus de 3 000 demandeurs d'emploi ultramarins ont rejoint des formations en métropole sans recourir aux services de l'agence, qui n'est intervenue que pour moins de 1 700 d'entre eux. D'autres voies d'accès à la formation existent donc désormais, qui concurrencent Ladom dans son offre traditionnelle.

Selon la direction générale des outre-mer, les délais de traitement entre prescription et réalisation de la formation, qui sont plus longs par l'intermédiaire de Ladom que par Pôle emploi, expliqueraient également la baisse de son activité. L'optimisation de ces délais, qui est un nécessaire axe de progrès, ne doit pas masquer, qu'au-delà d'une amélioration qualitative de l'accompagnement des stagiaires ou de la recherche de « nouveaux marchés » par Ladom, la cohérence de son offre et, surtout, sa bonne articulation avec celles que proposent aux demandeurs d'emploi l'ensemble des acteurs publics, et notamment Pôle emploi, demeurent encore largement perfectibles.

En tout état de cause, Ladom ne conserverait en 2024 que quelques « niches » d'intervention sur le volet formation professionnelle, dont les conventions passées avec l'Ifcass⁶⁴ et le service militaire adapté⁶⁵ pour quelques centaines de bénéficiaires, ce qui pose clairement la question du maintien d'une structure spécifique pour gérer des effectifs si modestes.

Au terme du contrôle du suivi de ces recommandations, il apparaît que le bouquet de services ainsi proposés par Ladom est plus que jamais fragmenté, hétérogène et précaire, entre une offre de formation professionnelle en forte attrition et partiellement reprise par d'autres opérateurs ou dispositifs et un financement de l'aide à la continuité territoriale qui consiste en une distribution de bons de transports, sans réelle valeur ajoutée.

Aussi, les pistes de développement entrouvertes par Ladom pour trouver de nouvelles sources d'activité ne doivent pas être dilatoires et requièrent que l'agence démontre sans délai la viabilité de celles-ci et sa capacité à les mettre en œuvre. À défaut, cette période de transition se caractérisera pour elle par une inadéquation grandissante entre ses ressources humaines et financières et la réalité des services rendus à ses usagers ultramarins.

Cette situation conduit l'agence à accélérer sa réflexion sur l'ajustement, non seulement de son offre de services mais aussi de son organisation et de ses moyens, notamment financiers. Ladom reconnaît que « le contrôle de la Cour (...) reflète très bien la période de métamorphose qui s'est ouverte pour Ladom [qui est] pleinement consciente de l'évolution du champ de la continuité territoriale [et] a initié un processus de consultation visant à réinterroger ses missions au regard de l'évolution des modes de travail, des interactions sociales, de la technologie, de la mobilité sociale, de la situation climatique et bien sûr de la situation économique et sociales des territoires ». Cette réflexion devrait être en principe formalisée dans le projet stratégique « Ladom 2024 ». L'urgence en est soulignée par les tutelles ministérielles, tandis que la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle insiste sur la nécessité de procéder rapidement à un bilan collectif de la mise en œuvre de l'accord-cadre avec Pôle emploi et d'en tirer toutes les conclusions.

*

**

⁶² La Foad est « une « formation ouverte et/ou à distance » correspondant à un dispositif souple de formation organisé en fonction de besoins individuels ou collectifs (individus, entreprises, territoires). Elle comporte des apprentissages individualisés et l'accès à des ressources et compétences locales ou à distance. » (cf. circulaire DGEFP n° 2001-22 du 20 juillet 2001).

⁶³ De 35 870 à 53 540 formations réalisées (source : Pôle emploi-25 octobre 2022).

⁶⁴ Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales, établissement public situé à Dieppe, également placé sous la tutelle du ministère des outre-mer.

⁶⁵ Centre de formation du Service militaire adapté de Périgueux (116 actions de formation prévues en 2022) et Institut de formation aux carrières administratives sanitaires et sociales (256 actions en 2022).

L'allocation aux adultes handicapés

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en 2019 formulant neuf recommandations.

Les principales caractéristiques de l'AAH

Créée en 1975, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée à assurer un minimum de ressources aux personnes en situation de handicap. Sont éligibles les personnes âgées de plus de 20 ans, ne pouvant prétendre à une pension de retraite, un avantage invalidité ou une rente d'accident du travail au moins égale au montant de l'AAH. Soumise à des conditions de ressources, elle peut être cumulée à des ressources personnelles dans la limite de 956,65 € mensuels pour une personne seule. Le montant moyen versé par allocataire est de 762 € par mois en 2020. L'AAH est le deuxième minimum social en France, après le revenu de solidarité active (RSA), en nombre de bénéficiaires comme en dépense globale⁶⁶. Cette dépense, entièrement financée par le budget de l'État, s'élève à 11,9 Md€ en 2022. Le montant mensuel plafond de l'AAH est de 60 % plus élevé que celui du revenu de solidarité active (RSA), mais 30 % environ des personnes vivant dans un ménage bénéficiaire de l'AAH vivaient en-dessous du seuil de pauvreté en 2018⁶⁷. Parmi les personnes allocataires, un quart vivent en couple, et la moitié de ces foyers ne perçoivent aucune autre ressource.

Les caisses d'allocations familiales (Caf) ou de la mutualité sociale agricole (MSA) établissent le montant à verser en fonction des conditions de ressources et assurent le paiement de l'allocation aux bénéficiaires. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)⁶⁸, groupements d'intérêt public présidés par les présidents de conseils départementaux, sont pour leur part en charge du recueil et du pré-examen des dossiers de demande. L'attribution de l'AAH est ensuite décidée par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des MDPH, qui sont composées de personnels départementaux, de représentants associatifs des personnes handicapées et de représentants de l'État en minorité. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dont la tutelle est assurée par l'État, anime quant à elle le réseau des MDPH.

Le rapport public thématique consacré par la Cour des comptes en 2019 à l'AAH⁶⁹ la décrit comme « l'un des principaux instruments de la politique de lutte contre la pauvreté et un élément majeur de la politique en faveur des personnes handicapées ». Dressant un tableau d'ensemble de l'AAH, la Cour constatait que ni l'équité territoriale dans l'accès à la prestation, ni son attribution à bon droit n'étaient garantis, dans le contexte d'une information lacunaire sur la situation du demandeur et de l'incohérence de critères d'évaluation de celle-ci. La Cour avait notamment relevé le fait que les dossiers des demandeurs, composés d'un certificat médical et d'un formulaire de demande, étaient souvent incomplets, que les entretiens préalables constituaient une exception, et que les équipes des MDPH allaient rarement rechercher des informations complémentaires, ayant des délais d'instruction compris entre cinq et 20 minutes par dossier, fondées sur un guide affecté d'incohérences, puis que les CDAPH validaient en bloc la plupart des dossiers proposés. Les procédures de contrôle étaient, en outre, pratiquement inexistantes et les MDPH peu incitées à se conformer à leurs obligations en matière de recueil de données.

La Cour formulait pour y remédier une série de neuf recommandations visant, d'une part, à assurer une véritable évaluation de la situation des demandeurs (par l'intermédiaire d'un entretien d'évaluation de son employabilité, d'une contre-visite médicale avant toute première attribution et d'une plus grande cohérence interne du guide d'évaluation utilisé par les MDPH), d'autre part à mieux encadrer la procédure d'attribution (par un véritable examen en séance de toute première demande, au sein d'une CDAPH où l'État financeur disposerait de la majorité des voix, et en mettant en place des mécanismes de contrôle de l'attribution à bon droit). Elle recommandait également un meilleur suivi des données (au niveau budgétaire d'abord, au niveau de la mise en œuvre par les MDPH de leurs obligations légales de recueil d'informations ensuite, en sanctionnant financièrement celles qui s'y soustraient).

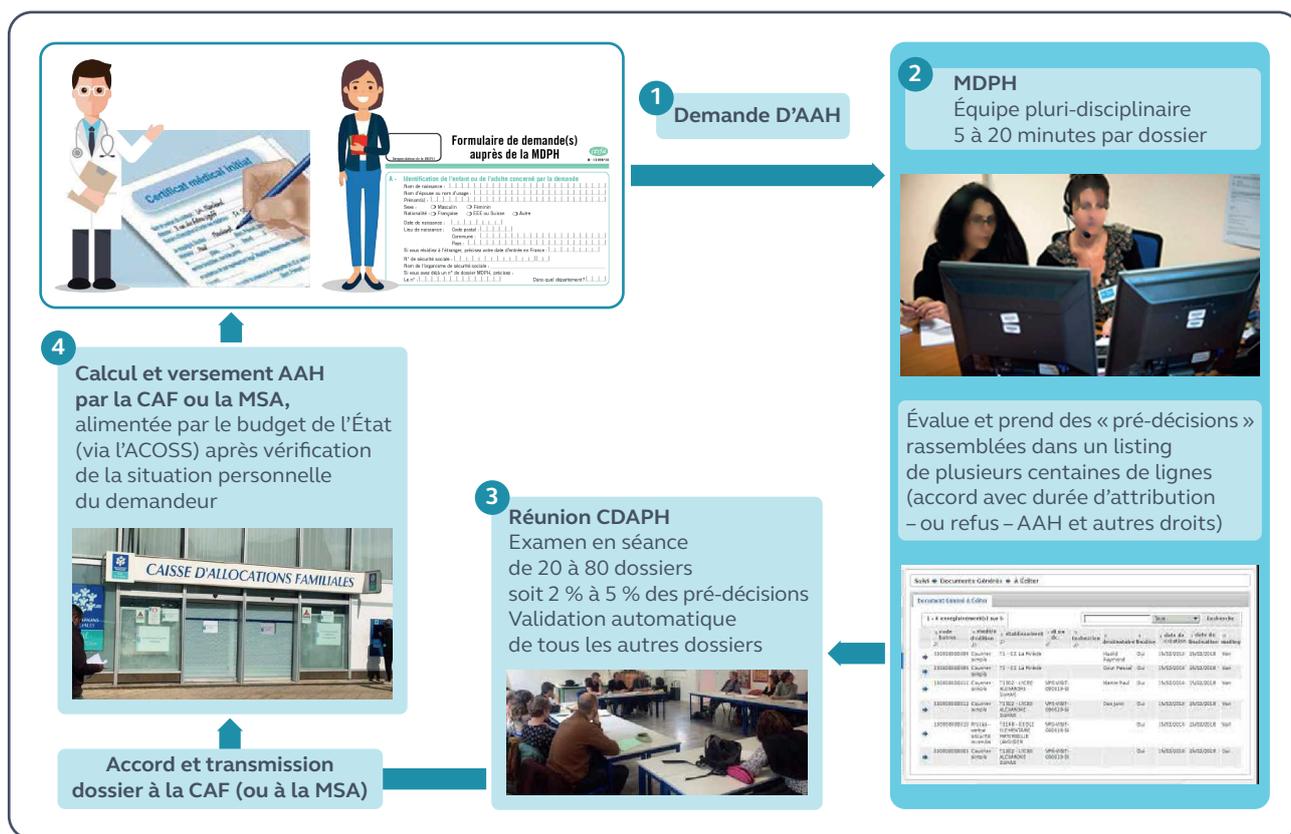
⁶⁶ En 2020, le RSA était perçu par 2,1 M d'allocataires représentant une dépense de 12,7 Md€ ; l'AAH était perçue par 1,2 M d'allocataires représentant une dépense de 11,2 Md€.

⁶⁷ Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, 2022.

⁶⁸ Une par département.

⁶⁹ Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés (AAH), rapport public thématique*, 2019.

Le circuit de décisions de l'AAH



Source : Cour des comptes, rapport public thématique sur l'allocation aux adultes handicapés, 2019

Depuis trois ans, l'État a engagé plusieurs chantiers dans le domaine de l'AAH, dont le dernier en date est la réforme législative d'août 2022 visant à « déconjugaliser »⁷⁰ le calcul de son montant. Une feuille de route nationale « MDPH 2022 », lancée en 2020 et déclinée dans chaque département, vise à simplifier l'accès aux droits des personnes handicapées, incluant l'AAH, et poursuit notamment un objectif de maîtrise des délais de réponse d'attribution des droits. La convention d'objectifs et de gestion (Cog) État-CNSA 2022-2026 Fonder la branche Autonomie intègre, par ailleurs, des engagements en application de cette feuille de route.

Cependant, à ce jour, aucune recommandation de la Cour n'a été mise en œuvre, sauf deux, et encore partiellement. Corrélativement, les constats dressés par la Cour en 2019 sont pour l'essentiel toujours d'actualité. Les quelques actions lancées depuis trois ans mériteraient donc d'être amplifiées et largement complétées.

1 - Le nombre des bénéficiaires et le coût de l'AAH

Le nombre des bénéficiaires et le coût de l'AAH continuent à progresser, avec une forte disparité des taux d'attribution entre départements, qui demeure non étudiée, ni expliquée.

La Cour avait déjà constaté en 2019 que les crédits consacrés à cette allocation avaient augmenté de plus de 70 % en 10 ans. La tendance se prolonge depuis : la dépense consacrée à l'AAH a augmenté de 16 % depuis 2019, passant de 10,3 Md€ à 11,9 Md€ en 2022.

Une partie de l'augmentation des coûts s'explique par la hausse tendancielle du nombre de bénéficiaires observée jusqu'en 2019 qui s'est prolongée ces trois dernières années, jusqu'à atteindre plus de 1,25 M d'allocataires en 2021 contre 1,22 M en 2019, sans que les raisons de cette hausse ne soient totalement connues. Le nombre d'allocataires de l'AAH-1,

⁷⁰ Ce qui consiste à ne plus prendre en compte les ressources du conjoint dans le calcul du montant de l'allocation.

c'est-à-dire de personnes reconnues comme ayant un taux d'invalidité de plus de 80 %, est resté stable voire diminue légèrement (autour de 636 300 en 2021). En revanche, celui des bénéficiaires de l'AAH-2, ayant un taux d'invalidité entre 50 et 79 % et subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), progresse encore, quoique moins rapidement depuis 2018. Les allocataires concernés étaient ainsi 615 400 en 2021, contre 551 700 en 2018.

Le coût de cette allocation a également continué à augmenter sous l'effet des revalorisations liées à l'inflation dans le cadre usuel et de celles décidées de façon exceptionnelle, qui ont accru l'écart relatif entre cette allocation et le RSA. 500 M€ supplémentaires en année pleine s'y ajouteront à compter de 2023, en raison de la mesure de « déconjugalisation » du calcul de l'AAH votée à l'été 2022.

Les fortes disparités territoriales d'attribution constatées en 2019 demeurent. Le taux d'attribution national de l'AAH en première demande est stable (46 % en 2018, 48 % en 2021), mais reste très contrasté en fonction des départements. Quand certaines MDPH enregistrent des taux d'accord sur les premières demandes d'AAH de l'ordre de 80 %, d'autres présentent un taux voisin de 20 %, sans que les causes de telles variations ne soient identifiées ni même étudiées⁷¹.

2 - Le processus de traitement des demandes d'attribution de l'AAH

Depuis 2019, des décisions ou actions visant le processus de traitement des demandes d'attribution de l'AAH n'ont pas suivi les recommandations de la Cour.

La Cour préconisait en 2019 un effort méthodologique pour unifier l'appréciation des situations par les MDPH. En premier lieu, les critères d'attribution de l'AAH étant complexes et laissant cours à des interprétations trop diverses, il apparaissait nécessaire d'asseoir la reconnaissance des handicaps et de la restriction substantielle et

durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) sur des bases plus objectives. Sans remettre en cause le principe de l'évaluation individuelle, l'introduction de critères plus cohérents entre eux dans l'outil réglementaire permettant aux équipes des MDPH d'évaluer les dossiers de demandes, dénommé « guide-barème », était recommandée.

Depuis lors, l'engagement a été pris de revoir le guide-barème dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2022-2026 entre l'État et la CNSA. Un calendrier précis des travaux de refonte reste toutefois à établir ; il convient également d'assurer que ces travaux auront bien notamment pour objet de restaurer sa cohérence.

Parallèlement, la CNSA a amorcé des actions de formation au profit de 2 500 professionnels des MDPH afin qu'ils maîtrisent davantage les critères d'attribution de l'AAH⁷². Avant cette initiative menée au premier semestre 2022, les quatre cinquièmes des équipes n'avaient pas été formées sur le sujet. Le déploiement de ces formations doit désormais être poursuivi.

D'après les informations recueillies auprès d'un échantillon de MDPH, la pratique d'une instruction réduite à quelques minutes perdure toujours, même si, selon la CNSA, dans certaines MDPH, les équipes pluridisciplinaires prennent contact systématiquement avec les demandeurs, et aucune des recommandations de la Cour en matière de recueil d'information sur les demandeurs et d'attribution à bon droit n'a été suivie d'effet.

Les quelques mesures prises à ce stade (augmentation au 1^{er} avril 2022 du tarif de la consultation d'établissement du certificat médical du dossier de demande d'AAH, refonte du formulaire de demande) ne permettent pas d'espérer une amélioration significative de la qualité des informations contenues dans le dossier. De plus, l'objectif central de la feuille de route MDPH 2022, qui consiste à réduire les délais de réponse aux demandes d'attribution, accentuée encore, à moyens constants dans les MDPH, un traitement de masse des dossiers.

⁷¹ La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) annonce pouvoir mener des travaux sur les disparités départementales en exploitant les données de l'enquête Vie quotidienne et santé (VQS) de 2021.

⁷² Elle précise que, depuis novembre 2022, tous les agents des MDPH ont accès en ligne aux premières sessions de formations dispensées au printemps, et que les formations ont porté sur des cas pratiques sur la RSDAE et la fixation du taux d'incapacité.

Au regard d'une dépense de 11,9 Md€ en 2022, de surcroît très dynamique, et des différences non justifiées de prise en charge des demandes d'un département à l'autre, l'argument des moyens insuffisants des MDPH, mis en avant par l'État pour justifier sa relative inaction, n'est pas recevable. La direction générale de la cohésion sociale évoque l'idée de réserver les contre-visites médicales et les entretiens d'employabilité avec les demandeurs (que la Cour avait recommandé d'instaurer de manière systématique) aux cas les plus complexes, où des informations supplémentaires seraient nécessaires pour statuer sur la demande. Cette piste de solution ne peut toutefois être envisagée qu'à la condition que ces situations complexes soient définies de manière harmonisée. Les pistes de travail et des expérimentations évoquées par les administrations concernées pour harmoniser l'évaluation des situations sont encore à un stade préliminaire.

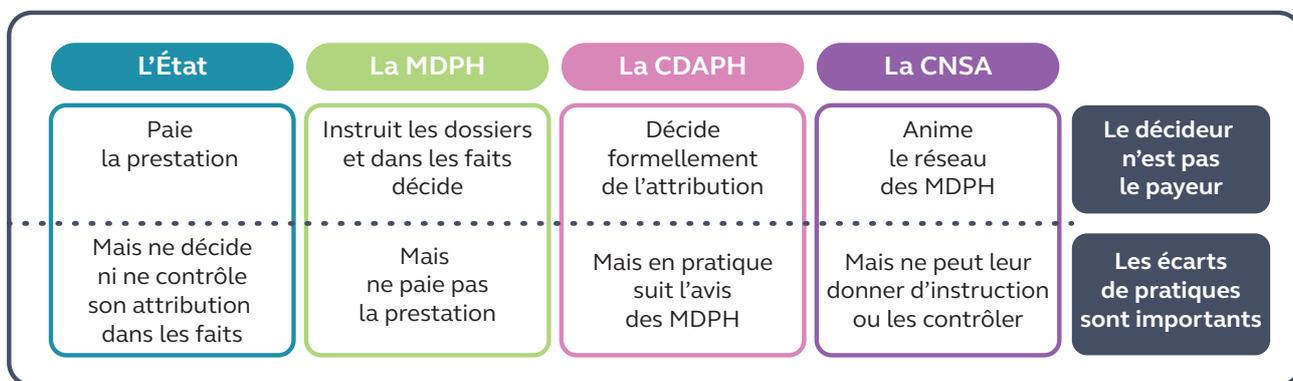
3 - Le pilotage des modalités d'instruction de l'AAH

Les progrès observés en matière de pilotage des modalités d'instruction de l'AAH sont eux aussi très mesurés, malgré les réformes engagées depuis 2019. Au niveau national, avec les caisses de sécurité sociale, l'État exerce un rôle limité à l'élaboration des réformes de l'allocation et de leur mise en œuvre. Il présente des économies budgétaires relatives à l'AAH, basées sur des intentions non suivies d'effet, signe de son incapacité à piloter les dépenses. Les documents budgétaires distinguent cependant désormais davantage l'AAH 1 et l'AAH-2 dans l'exécution du budget de l'État, sinon dans les prévisions de dépenses.

La CNSA a été chargée, dans le cadre de la Cog État-CNSA 2022-2026, d'une fonction de pilotage des MDPH d'une façon générale, mais pas de l'AAH de façon spécifique. Elle renforce néanmoins le suivi des bénéficiaires de l'AAH par trois actions. Elle inscrit tout d'abord cet objectif dans les conventions qu'elle signe avec les MDPH. Elle produit ensuite des outils d'aide technique dans le cadre du système d'information (SI) harmonisé des MDPH. À cet égard, elle envisage de remédier au manque d'ergonomie des SI, mais, ici encore, sans calendrier formalisé à ce stade. Enfin, la convention 2022-2026 qui la lie à l'État prévoit une incitation financière pour encourager les MDPH à coder dans le SI les caractéristiques principales des bénéficiaires, à défaut d'une sanction dans le cas contraire. Les résultats progressent certes mais sont encore particulièrement fragiles, puisque seules 20 MDPH atteignent à ce jour un taux de renseignement des besoins, pathologies et déficiences supérieur à 75 %.

Au niveau local, l'État, pourtant financeur unique de l'AAH, est toujours presque absent du circuit de décision d'attribution. Comme en 2019, l'État joue un rôle très secondaire dans l'instruction des dossiers, puisqu'il n'est présent qu'au moment de la validation des décisions des équipes de la MDPH par la CDAPH, dans une configuration qui ne lui permet de peser que marginalement sur la décision finale. L'État continue à payer la prestation sans décider ni contrôler son attribution. Il ne s'agit certes pas pour lui de se substituer à une expertise médicale ou de la contester, mais de s'assurer de la qualité et de la complétude de l'instruction.

La répartition des rôles en matière d'AAH



Source : direction du budget, issu de : Cour des comptes, rapport public thématique sur l'allocation aux adultes handicapés, 2019

Au-delà du manque de pilotage, l'AAH est toujours une prestation très peu contrôlée, comme le soulevait la Cour en 2019 qui recommandait de systématiser le contrôle interne dans les MDPH et de créer une mission nationale de contrôle compétente sur le plan médical. Des actions visant à déployer le contrôle interne ont été favorisées par la CNSA depuis 2019, notamment dans le cadre de son appui aux MDPH en difficulté. Toutefois, 45 % seulement des MDPH ont fait état en 2021 de l'existence d'un contrôle interne formalisé. Afin d'étendre cet accompagnement à toutes les MDPH, la convention d'objectifs et de gestion 2022-2026 prévoit la création d'une « mission d'appui et d'évaluation de la qualité ». Le calendrier de mise en œuvre de cette mission ainsi que son périmètre ne sont toutefois pas encore arrêtés, même si le recrutement d'une demi-douzaine d'experts est désormais envisagé. De plus, aucune mission nationale de contrôle externe compétente sur le plan médical n'est envisagée. Les seuls contrôles réalisés sur l'AAH demeurent ceux des CAF et caisses locales de la MSA, qui interviennent uniquement en aval des décisions afin de vérifier les conditions de ressources.

4 - Des évolutions amorcées par l'État à amplifier et à compléter

Au total, sur les neuf recommandations formulées par la Cour dans son rapport de 2019, seules deux ont connu un début d'application, permettant d'enregistrer quelques avancées dans le sens d'un suivi plus étroit des dépenses budgétaires d'AAH et d'un déploiement du contrôle interne dans les MDPH. Une troisième, celle sur le rétablissement de la cohérence du guide-barème, pourrait être mise en œuvre mais avec un calendrier et un périmètre incertains. La recommandation visant à sanctionner financièrement les MDPH en cas d'absence de remontées statistiques, n'a pas été mise en œuvre, l'État ayant préféré favoriser une logique d'incitation. Deux autres ensembles de recommandations n'ont pas été suivies d'effets à ce stade : les trois recommandations visant à renforcer le traitement personnalisé et l'accompagnement des demandeurs, ainsi que les deux recommandations consistant à donner une place effective aux CDAPH et à l'État dans la décision. L'administration conteste l'opportunité de mettre en œuvre certaines d'entre

elles et invoque par ailleurs le contexte de l'épidémie de covid-19 pour justifier le retard pris dans certains domaines, ce qui n'est pas entièrement recevable.

Au-delà des ajustements envisagés, l'évolution récente de l'AAH pose désormais la question de la nature de cette allocation. La mesure de « déconjugalisation », récemment introduite, individualise la prestation et singularise désormais cette allocation parmi les autres minima sociaux, tous calculés en fonction du niveau de vie du foyer, sur la base d'une conception de la solidarité visant à assurer aux bénéficiaires un certain niveau de vie tenant compte de la composition du ménage et des ressources du conjoint. L'AAH tend désormais à se rapprocher d'une logique de compensation individuelle de la situation de handicap face aux difficultés d'accès à l'emploi. Par ailleurs, bien que favorable à une majorité d'allocataires, au nombre d'environ 120 000, qui verront leur revenu augmenter d'un gain mensuel moyen de 300 €, cette mesure induit toutefois à l'avenir une moindre allocation pour certains futurs allocataires, parmi ceux dotés des revenus les plus modestes. En effet, le montant d'AAH versé à une personne handicapée qui a des revenus propres et dont le conjoint a des revenus nuls ou modestes est actuellement plus élevé que lorsque le calcul reposera sur les seules ressources de la personne handicapée, en raison du plafond de ressources plus élevé applicable au couple. La protection envisagée des allocataires actuels contre un éventuel impact négatif du changement de mode de calcul induit par la mesure de « déconjugalisation », ne s'appliquera pas aux futurs entrants dans le dispositif, ni à ceux qui auraient eu vocation à y entrer avant la réforme et qui ne pourront pas y prétendre, à l'avenir.

En tout état de cause, la perspective d'un nouvel agenda de discussion des questions liées au handicap (conférence nationale du handicap en 2023), à présent que la question de la « déconjugalisation », qui figeait les positions, a été tranchée, doit être l'occasion de rouvrir le chantier d'une attribution à bon droit de l'AAH dans toutes ses dimensions, incluant celle d'une amélioration de l'accompagnement des personnes handicapées dans l'accès aux droits et à leur meilleure insertion dans la société.

L'ordre des médecins

En décembre 2019, la Cour a consacré un rapport public thématique à l'ordre des médecins. Ayant pour mission d'assurer la discipline de la profession, cet ordre veille au respect des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine ainsi qu'à l'observation du décret fixant le code de déontologie des médecins. Les médecins doivent obligatoirement y appartenir et y cotiser pour pouvoir exercer auprès des patients.

Le rapport de 2019 faisait suite au contrôle du Conseil national de l'ordre, de l'ensemble de ses conseils régionaux et de 46 de ses 101 conseils départementaux. Il relevait de graves dysfonctionnements en termes de gestion, des difficultés à assurer les missions administratives et juridictionnelles confiées à l'ordre ainsi qu'une gouvernance insuffisamment stratégique et ne laissant pas de place aux patients. Le rapport formulait en conséquence quinze recommandations portant successivement sur la gestion, l'exercice des missions et la gouvernance.

Trois ans après la publication du rapport, une recommandation a été totalement mise en œuvre, neuf l'ont été partiellement et cinq ne l'ont pas été.

1 - Une action vigoureuse du Conseil national pour remédier aux défaillances de gestion constatées

Les quatre recommandations de gestion formulées dans le rapport ont toutes été suivies d'effets, au moins partiellement.

En particulier, la première recommandation visant à ce que l'émission et la comptabilisation des cotisations soient centralisées au niveau national a été totalement mise en œuvre à partir des comptes de l'exercice 2021. Cette évolution structurante fait suite à une décision prise par le Conseil national au moment de la publication des observations de la Cour, en décembre 2019. Auparavant, chaque niveau de l'ordre (national, régional et départemental) gérait une part de la cotisation acquittée par les médecins. Depuis 2021 également, des comptes

combinés de l'ordre sont établis, permettant d'avoir une vision globale de l'activité de l'ordre. Ces comptes reposent sur des normes uniformes, transparentes et sont certifiés par un commissaire aux comptes. Leurs modalités de production ont été progressivement améliorées, notamment en termes de délais : les comptes combinés de 2019 ont été certifiés en janvier 2021, ceux de 2021 en juillet 2022.

La nouvelle présentation des comptes permet de constater le dynamisme des recettes, soutenu par la démographie médicale (322 000 cotisations appelées en 2021, 304 000 en 2019) et par l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations dans un contexte de recours accru au paiement en ligne (94,5% en 2021, 90,5% en 2019). Elle retrace enfin le montant total des produits et charges d'exploitation de l'ordre, d'une part, et sa situation patrimoniale, d'autre part, avec notamment plus de 91 M€ de trésorerie fin 2021.

Les trois dernières années ont été marquées par une nette professionnalisation de la fonction financière au sein du Conseil national (recrutement d'un nouveau directeur financier, appel d'offre pour le choix d'un commissaire aux comptes). À travers le processus de combinaison des comptes, cette évolution touche également les instances régionales et départementales, dont un échantillon fait désormais chaque année l'objet d'un audit par le commissaire aux comptes.

Les autres recommandations pour remédier aux profonds dysfonctionnements de gestion constatés n'ont été que partiellement suivies d'effets.

La trésorerie dont il était recommandé de la gérer au niveau national et d'utiliser ses excédents pour baisser la cotisation (335 euros par an), est certes désormais gérée au niveau national mais selon des règles internes et avec des objectifs très particuliers. L'objectif que s'est fixé l'ordre de disposer de 12 ou 10 mois d'activité sous forme de réserves de trésorerie dans chaque conseil correspond, selon le Conseil national, au besoin de pouvoir faire face à des dépenses imprévues. Un tel objectif, difficilement

justifiable pour une structure aux ressources aussi prévisibles que des cotisations obligatoires, illustre la faiblesse des procédures de contrôle de gestion.

Les progrès en matière de clarification et de transparence sur les indemnités et remboursements de frais versés aux élus de l'ordre⁷³ ne sont que partiels. Certes, les règles applicables aux indemnités de fonctions et de présence et aux remboursements de frais des élus de l'ordre ont été clarifiées et sont consultables sur le site du Conseil national. En revanche, la recommandation de la Cour visant à ce que les montants versés au titre des indemnités soient publiés sur une base annuelle et nominative n'a pas été mise en œuvre. Le niveau des indemnités, tout comme celui des remboursements de frais restent élevés au regard d'autres instances⁷⁴. Si les règlements internes prévoient désormais qu'aucune indemnité de présence ou remboursement de frais ne peut être versé sur simple déclaration de l'élu, il n'est pas avéré que les instances de l'ordre disposent des moyens de s'assurer du respect de ces obligations. S'agissant des sanctions en cas de manquement aux règles d'indemnisation et de remboursement, le Conseil national annonce vouloir mener une réflexion en 2023.

Cette situation conforte la dernière recommandation effectuée en termes de gestion, à savoir la nécessité de mettre en place un dispositif de contrôle interne et de contrôle de gestion. Sur ce plan, les outils nécessaires sont désormais en place (comptes combinés, règlements internes, commission de contrôle des comptes et des placements financiers avec des personnalités externes⁷⁵). Le Conseil national indique que, fin 2022, 94% des conseils font l'objet de campagnes trimestrielles de contrôle de gestion. Le déploiement du contrôle interne est planifié, avec pour objectifs en 2023 la cartographie des risques et la formalisation des procédures.

Des réponses vigoureuses ont donc été apportées aux défaillances de gestion observées en 2019 et dans les contrôles précédemment menés. Elles restent à compléter afin de déboucher sur des pratiques inscrites dans la durée et partagées à tous les niveaux de l'ordre.

2 - Des missions insuffisamment adaptées

Organisme privé chargé d'une mission de service public, l'ordre des médecins a une fonction à la fois disciplinaire et d'accompagnement des médecins mais aussi des patients (inscription au tableau des médecins aptes à l'exercice de la médecine, garantie du respect de la déontologie médicale ainsi que des lois et règlements s'agissant notamment de l'absence de discrimination des patients). Le contrôle de 2019 avait conclu que ces missions administratives et juridictionnelles n'étaient pas bien assurées. Dans un contexte perturbé par l'épidémie de covid-19, seule la moitié des six recommandations formulées en conséquence ont trouvé des réponses partielles.

Certaines recommandations sont restées sans effet mais ne font cependant pas l'objet d'un refus de mise en œuvre. Les médecins affectés par une infirmité ou une maladie ne peuvent toujours pas disposer d'un exercice partiel à l'instar de ce qui existe pour les praticiens reconnus en insuffisance professionnelle. Selon le ministère, les sept ordres des professions de santé travailleraient désormais sur un plan commun à ce sujet. Le code de la santé publique n'a pas non plus été modifié pour mieux encadrer le traitement des doléances, rendre obligatoire le dépaysement du traitement des signalements concernant un élu de l'ordre, ouvrir les commissions de conciliations à des personnes tierces, ou encore permettre aux patients de porter plainte auprès de l'ordre, contre des praticiens hospitaliers, possibilité qui n'est ouverte aujourd'hui qu'à un nombre limité de personnes⁷⁶. Enfin, les mesures nominatives de

⁷³ Les élus des conseils de l'ordre perçoivent soit des indemnités de fonction (président, secrétaire général, parfois membres du bureau), soit des indemnités de présence (présence aux conseils, aux formations juridictionnelles, etc.). S'y ajoutent des indemnités de déplacement quand leur lieu de résidence ne coïncide pas avec le lieu de l'activité menée pour le compte de l'ordre.

⁷⁴ Les indemnités de fonction vont de 104 000 à 36 000 € annuels au Conseil national. Les indemnités de présence sont fixées à 483 € par jour. Les remboursements de frais sont de 215 € maximum par nuitée avec petit déjeuner, 35 € par repas, les trajets en train sont pris en charge en première classe. Des dépassements sont possibles.

⁷⁵ Cette commission a été prévue par la loi en 2000, ses missions étendues à l'ensemble des conseils de l'ordre des médecins en 2009 et sa composition précisée en 2017. Depuis le contrôle de la Cour en 2019, des personnalités externes y siègent.

⁷⁶ Le ministre chargé de la santé, le représentant de l'État dans le département, le directeur général de l'agence régionale de santé, le procureur de la République, le conseil national ou le conseil départemental de l'ordre au tableau duquel le praticien est inscrit, etc.

radiation ou de suspension d'exercice prononcées par l'ordre ne sont toujours pas affichées sur son site internet alors qu'il en va de l'information et de la sécurité des patients. Elles continuent à faire l'objet d'un mode d'affichage désuet sur des panneaux consultables dans les locaux du Conseil national, alors même que ce dernier a recruté deux personnes pour tenir à jour la liste des praticiens concernés et la transmettre à nos partenaires européens dans le cadre des obligations liées à la sécurité des patients.

En revanche, le suivi de l'obligation de formation continue des médecins associée à la certification périodique à laquelle ils seront tenus à partir de 2023⁷⁷ a connu des avancées notables. En 2021, un accord entre l'ordre et l'agence en charge de cette formation continue a été signé afin que soient mises annuellement à disposition de l'ordre les fiches personnelles des médecins et que l'ordre, responsable du respect de cette obligation de formation qui fait partie de la déontologie médicale, puisse exercer son contrôle. Le Conseil national a adopté en juin 2022 un rapport prévoyant les modalités selon lesquelles l'ordre participera à la certification des praticiens et pourra les rappeler à leurs obligations de développement professionnel continu avec des outils informatiques adaptés. Un décret en conseil d'État est attendu.

S'agissant toujours du respect de la déontologie médicale, le rapport de la Cour recommandait au ministère de la santé de créer un portail unique mettant en cohérence les mécanismes qui encadrent les avantages dont peuvent bénéficier les professionnels de santé (« anti-cadeaux ») et permettant d'en connaître le montant (« transparence santé »). L'ordre des médecins est le seul ordre à avoir choisi de gérer lui-même le système « anti-cadeaux » (plus de 100 000 dossiers par an selon la tendance observée par l'ordre en juin 2022, sur lesquels il donne des autorisations ou des recommandations individuelles). Des travaux de rapprochement ont été menés et le ministère prévoit l'interconnexion des dispositifs en 2023.

Le rapport recommandait enfin de faire de la lutte contre les discriminations dans l'accès aux soins

une priorité de l'ordre et notamment de doter, sur son propre budget, sa commission « refus de soins » des moyens d'action nécessaires. Dans sa réponse annexée au rapport de 2019, le Conseil national continuait à demander des fonds du ministère de la santé pour assurer le fonctionnement de la commission visant à informer praticiens et patients sur les obligations en matière d'accès aux soins, notamment pour les personnes relevant de la couverture médicale universelle, et à sanctionner tout écart. Le Conseil national a désormais renoncé à cette demande et considère bien que la lutte contre les refus de soins relève de ses missions et doit être financée sur les cotisations. En décembre 2019, il a ouvert sur son site une rubrique consacrée à la lutte contre les discriminations. En 2020, un décret a fixé la procédure applicable aux refus de soins discriminatoires et aux dépassements d'honoraires abusifs ou illégaux et créé des commissions mixtes de conciliation associant en particulier l'ordre compétent et l'assurance maladie avec la possibilité pour le patient lésé de se faire accompagner par des associations d'usagers⁷⁸. Le Conseil national a largement relayé cette information auprès des conseils départementaux, y compris en proposant une affiche explicative. L'équipe dirigeante du Conseil national issue des élections de juin 2022 a inclus ce sujet dans une de ses priorités d'action (le dispositif « Vigilance violences et sécurité »).

Un futur contrôle de l'ordre devrait permettre d'évaluer les avancées qui pourront être obtenues sur ces questions ayant trait au bon exercice de ses missions, dont une part des réponses relève du ministère chargé de la santé.

3 - Une gouvernance dont la modernisation doit se poursuivre

Le rapport de 2019 avait conclu que des évolutions de la gouvernance de l'ordre étaient nécessaires : il s'agissait de disposer d'une gouvernance plus stratégique, d'y faire une large place aux personnalités extérieures, de limiter les mandats successifs et d'assurer l'absence de conflits d'intérêts. Cette modernisation est engagée et mérite d'être poursuivie.

⁷⁷ En vertu de l'ordonnance n° 2021-961 du 19 juillet 2021.

⁷⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/10/2/2020-1215/jo/texte>

Le fait que les cotisations des médecins soient désormais entièrement comptabilisées au niveau national et l'existence de comptes combinés de l'ordre se sont traduits par une gouvernance plus stratégique, exercée davantage par le Conseil national et moins dispersée au niveau des conseils départementaux et régionaux. Le rééquilibrage, encore timide, des moyens entre départements en témoigne et devrait permettre de mieux répondre aux défis des territoires manquant de médecins que les anciennes règles pénalisaient sur le plan financier. Pour aller au bout de ce processus, il reste encore à donner à l'ordre des médecins une personnalité juridique unique tel que le recommandait le rapport de 2019. L'exercice de combinaison des comptes montre tout l'intérêt qu'elle représenterait pour une bonne gestion de l'ordre.

La composition des conseils de l'ordre a également évolué, la parité entre les femmes et les hommes étant depuis 2022 une réalité dans toutes instances élues et les bureaux des conseils se féminisant. En revanche, le nombre de personnalités qualifiées présentes dans les conseils de l'ordre n'a pas évolué. Les textes actuels prévoient la présence d'un membre de l'Académie de médecine et d'un membre du Conseil d'État au Conseil national⁷⁹, mais aucune représentation des patients que ce soit au niveau national, régional ou départemental. Le rapport de 2019 y insistait pourtant particulièrement dans la logique du serment d'Hippocrate, les médecins exerçant leur mission pour les patients. L'ouverture de la gouvernance à des personnalités qualifiées à laquelle le ministère, dès 2019, était favorable

constitue une bonne pratique très répandue qui trouverait à s'appliquer à l'ordre des médecins.

La limitation à deux mandats successifs au sein d'une même instance pour les membres élus, recommandée en 2019, n'a pas été mise en œuvre. L'ordre fait valoir l'existence d'une limite d'âge (71 ans au moment de la candidature) et l'étroitesse du vivier des conseillers ordinaires, représenté pour l'essentiel par des médecins retraités. Il n'en serait pas moins possible d'assurer, ainsi que le prévoyait la recommandation, une plus grande mobilité dans les fonctions assurées ; le développement du salariat chez les médecins pourrait être également l'occasion pour l'ordre d'étendre et de rajeunir son vivier de conseillers.

S'agissant enfin de la gestion des conflits d'intérêt et des contrats des élus, les recommandations de 2019 ont eu des suites directes. Les déclarations d'intérêt des élus nationaux sont maintenant publiées sur le site internet du Conseil national et le règlement intérieur de l'ordre prévoit qu'il en va de même au niveau départemental et régional. Les secrétaires généraux des conseils ont pour mission de vérifier l'existence de ces déclarations sur l'honneur, sans toutefois contrôler la véracité des informations fournies. Le règlement intérieur de l'ordre prévoit désormais que les contrats des élus ne peuvent être examinés par le conseil auquel ils appartiennent ; les contrats avec l'industrie sont systématiquement examinés au Conseil national, une commission des contrats composée notamment d'un avocat et d'un membre du Conseil d'État se chargeant du dossier lorsqu'un élu national est concerné.

État de la mise en œuvre des recommandations de 2019 relatives à l'ordre des médecins

	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Non mise en œuvre
Ensemble des recommandations	7 %	60 %	33 %
- Par destinataire			
Recommandations au Conseil national de l'ordre	13 %	87 %	0 %
Recommandations au Ministre en charge de la santé	0 %	38 %	62 %
- Par thématique			
Recommandations sur la gestion	25 %	75 %	0 %
Recommandations sur les missions	0 %	40 %	60 %
Recommandations sur la gouvernance	0 %	75 %	25 %

Source : Cour des comptes

⁷⁹ Des sièges sont également réservés aux ministères de la santé (2), de la justice, du travail et de la défense avec une présence variable des membres ainsi désignés.

Les progrès à poursuivre

Gestion



Auparavant, des comptes insincères et partiels.
→ Aujourd'hui, une activité enfin décrite comptablement.

- Produits d'exploitation : 89 919 616 €*
• Charges d'exploitation : 88 726 010 €*
• Résultat net : 2 199 304 €*
Des disponibilités qui demeurent élevées : 91 680 107 €*
Des disponibilités qui demeurent élevées : 91 680 107 €*

Missions



Des missions insuffisamment adaptées : publicité des décisions de radiation ou de suspension d'exercer, lutte contre le refus de soins, etc.

*Comptes combinés

Source : Cour des comptes

Gouvernance



Des conseils désormais paritaires entre les hommes et les femmes (contre 9 % de femmes au Conseil national de 2019) mais toujours aucun représentant des patients.

Trois ans après le contrôle de l'ordre des médecins en 2019, la Cour constate que les deux tiers des recommandations ont été suivies d'effets, même si ces effets ne sont encore souvent que partiels. Les attentes exprimées en matière de gestion ont constitué une feuille de route pour les dirigeants du Conseil national. Sa mise en œuvre doit être achevée pour qu'elle produise pleinement ses fruits en matière de prévention des irrégularités et de bonne gestion et puisse constituer une culture partagée à tous les niveaux de l'ordre. S'agissant de l'exercice des missions de l'ordre et du service rendu

tant aux médecins qu'aux patients, les avancées sont plus timides et les modifications du code de la santé publique recommandées dans le rapport ne sont pas encore intervenues, certes dans un contexte sanitaire inédit. Enfin, même si toutes les recommandations relatives à la gouvernance ne sont pas satisfaites (les patients ou leurs associations n'étant en particulier toujours pas représentés dans les conseils), la gouvernance a évolué de manière significative dans le sens d'une gestion stratégique et globale qui faisait défaut, appelant ainsi à poursuivre l'effort de modernisation engagé.

La tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles

La Cour a consacré un chapitre de son rapport 2018 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale aux modalités de calcul des cotisations versées par les employeurs au titre du risque accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)⁸⁰. Elle avait à l'époque fait le constat que, bien que l'équilibre financier de la branche AT-MP soit assuré, la gestion de la tarification était lourde et que son caractère incitatif était insuffisant. Huit recommandations avaient été formulées, visant à faire jouer à la tarification un rôle plus direct dans la prévention des risques professionnels. Quatre ans plus tard, une moitié de ces recommandations a été mise en œuvre, en totalité ou en partie. Pour autant, la Cour fait le constat d'une absence d'amélioration substantielle, notamment en raison d'une réticence des partenaires sociaux à faire évoluer les règles de calcul des cotisations.

Le principe de la tarification du risque

Les préjudices subis par les salariés du fait d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (AT-MP) sont gérés de façon paritaire par une branche spécifique de la sécurité sociale, la branche AT-MP. Cette branche a trois missions : prévenir les risques professionnels, réparer les préjudices en versant des prestations aux salariés ou à leurs ayants droit, établir les taux de cotisation applicables aux employeurs⁸¹. Ce dernier processus – la tarification du risque – vise à garantir l'équilibre financier de la branche, tout en responsabilisant les employeurs et en les incitant à la prévention. Les taux de cotisations sociales des employeurs qui financent la branche sont ainsi établis chaque année, par établissement, selon des règles prenant notamment en compte le nombre de salariés et la sinistralité⁸².

1 - Une tarification qui reflète insuffisamment le niveau et la gravité des AT-MP

a) Une tarification toujours aussi complexe et uniforme

Le processus de tarification permettant d'établir le taux de cotisation n'a pas été modifié. Le calcul repose sur deux composantes. La première est spécifique à l'établissement et calculée à partir des sinistres constatés sur une période de trois ans ; ce taux brut est déterminé de manière individualisée pour les grandes entreprises (plus de 150 salariés), collective pour les entreprises de moins de 20 salariés (à partir des risques correspondant à leur secteur d'activité) et mixte pour les entreprises de taille intermédiaire (la part de tarification individualisée croissant avec le nombre de salariés). La seconde composante est mutualisée et uniforme. Elle correspond à quatre majorations du taux brut finançant respectivement : les dépenses induites par les accidents de trajet (M1) ; certaines dépenses mutualisées assurant l'équilibre de la branche (M2)⁸³ ; d'autres dépenses mutualisées (M3)⁸⁴ ; enfin, le compte professionnel de prévention et la compensation auprès de la branche vieillesse des départs anticipés dus à des sinistres professionnels (M4)⁸⁵.

Avec les paramètres retenus pour 2022, le taux brut notifié aux établissements est en moyenne de 1,04 % de la masse salariale et le taux net, après application des majorations, de 2,23 %⁸⁶. La part mutualisée⁸⁷ reste prépondérante (53 %) dans le taux moyen de cotisation, bien qu'elle ait tendance à décroître depuis le point haut atteint en 2015 (62 %). La part variable du taux de cotisation⁸⁸,

⁸⁰ Cour des comptes, *Ralfss 2018*, chapitre VIII, p. 281-317, octobre 2018.

⁸¹ Cf. *Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 de l'Assurance maladie – Risques professionnels (orientations des partenaires sociaux)*.

⁸² Les taux sont fixés par arrêté après délibération de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT/MP) sur la base de décrets (en particulier articles D. 242-6-6, D. 242-6-8, D. 242-6-11, D. 242-6-18 à D. 242-23, D.242-34 et D. 242-35 du code de la sécurité sociale).

⁸³ Charges de gestion administrative de la branche, 50% des transferts à la branche maladie pour sous-déclaration des AT-MP, frais de rééducation professionnelle, prestations non-prises en compte dans le taux brut.

⁸⁴ Autre moitié des transferts à la branche maladie, transferts aux autres régimes, fonds amiante, prestations du compte spécial des maladies professionnelles, majoration des rentes des accidents du travail.

⁸⁵ Certaines majorations sont additives, d'autres multiplicatives. Au total, la formule de calcul de la tarification est la suivante : Taux net = (taux brut + M1) x (1+M2) + M3 + M4.

⁸⁶ Les taux applicables aux majorations sont de 0,17% (M1), 58% (M2), 0,30% (M3) et 0,02% (M4).

⁸⁷ Correspondant au poids des quatre majorations.

⁸⁸ Entendue comme le taux brut et la majoration M2.

quant à elle, a augmenté (passant de 55 % en 2005 à 74 % en 2022)⁸⁹. Toutefois, cette augmentation, en apparence importante, est pour l'essentiel due à l'évolution de la majoration M2, et non à celle des taux bruts propres à la situation des employeurs. Les taux de cotisation ont permis d'assurer l'équilibre de la branche et de consolider sa situation financière.

Sur les trois recommandations destinées à améliorer l'efficacité des organismes sociaux et la qualité de ses comptes, deux ont été mises en œuvre. Tout d'abord, les bas salaires étant à la fois ceux bénéficiant des allègements généraux de cotisations sociales et les plus exposés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, la part des allègements généraux imputée sur les cotisations AT-MP continue à être chaque année contenue au travers d'un double mécanisme⁹⁰. Ensuite, les systèmes d'information utilisés dans le processus de tarification ont fait l'objet d'investissements et d'améliorations. Environ 10 000 jours de prestation y ont été consacrés entre 2018 et 2022, permettant de disposer désormais d'une seule base nationale et régionale.

En revanche, la recommandation de la Cour tendant à ce que le calcul des taux de cotisation prenne en compte les dépenses de rentes et d'indemnités en capital liées à des incapacités permanentes à hauteur de leur montant réel n'a pas été suivie d'effet. Dans ces conditions, 15 % des dépenses totales de prestations de la branche (soit près de 1,4 Md€) étaient financées en 2020 de manière uniforme par les entreprises (par la majoration M3), au lieu d'être intégrées au calcul des taux bruts de cotisation par établissement, au détriment de l'effet incitatif de ces derniers à la prévention.

b) Des évolutions structurelles pour l'heure écartées

Les cinq autres recommandations visaient à prévenir les maladies et accidents professionnels, grâce à un processus de tarification incitant plus clairement les employeurs à mettre en place des organisations de travail à même de limiter leur fréquence et leur gravité⁹¹. À cet égard, la dynamique des dépenses de la branche depuis 2017 est le reflet d'une situation elle-même dynamique en termes non pas de fréquence, mais de gravité des sinistres (accidents du travail, accidents de trajets et maladies professionnelles).

Entre 2017 et 2021, les journées d'incapacités temporaires, les incapacités permanentes reconnues et le nombre total de décès (1127 en 2017, 1164 en 2021) ont augmenté. La fréquence des seuls accidents du travail s'établit à 3,01% en 2021 (soit un peu plus de 600 000 accidents déclarés sur l'année pour un peu plus de 20 millions de salariés). Ce ratio est en baisse par rapport à 2017 mais il se situe largement au-dessus de la moyenne européenne, que ce soit pour les accidents mortels ou pour les accidents non-mortels⁹².

Sinistralité au travail pour le régime général (2017-2021)

	2017	2021	Évolution
Accidents du travail			
Nouveaux accidents	633 496	604 565	-4,6%
Journées d'incapacité temporaire	41 760 116	48 518 135	16,2%
Nouvelles incapacités permanentes	33 239	35 550	7,0%
Décès	530	645	21,7%
Accidents de trajet			
Nouveaux accidents	91 609	89 278	-2,5%
Journées d'incapacité temporaire	6 375 015	7 265 165	14,0%
Nouvelles incapacités permanentes	6 220	6 390	2,7%
Décès	261	240	-8,0%
Maladies professionnelles			
Nouvelles déclarations	47 738	47 398	-0,7%
Journées d'incapacité temporaire	11 019 653	14 104 594	28,0%
Nouvelles incapacités permanentes	24 008	25 142	4,7%
Décès	336	279	-17,0%

Sources : données Rapport de gestion AM - Risques professionnels pour 2021 ; calculs Cour des comptes

⁸⁹ La convention prévoit le calcul de deux indicateurs et des objectifs associés. L'indicateur dit « part mutualisée » de la tarification doit être inférieur à 65 %. L'autre indicateur dit « part variable » doit être supérieur à 55 %. Il importe de préciser que ces deux indicateurs sont calculés de manière indépendante, à partir de formules distinctes. Ils ne sont pas complémentaires et ne s'additionnent donc pas.

⁹⁰ La quote-part des cotisations AT-MP dans ces allègements a été maintenue à 0,20% et les allègements généraux ne peuvent s'appliquer au-delà de la part du taux de cotisation AT-MP d'une entreprise sans sinistre.

⁹¹ Cour des comptes, La politique de prévention en santé, rapport public thématique, décembre 2021.

⁹² Source : Eurostat, novembre 2022, données pour l'année 2020, accidents du travail non mortels, taux d'incidence.

La Cour recommandait de fixer les taux de cotisation par entreprise et non plus par établissement ou section d'établissements (recommandation 28). Ce mode de calcul, utilisé en Allemagne, permet de responsabiliser l'entreprise au niveau adéquat⁹³. Cette recommandation, pourtant essentielle pour l'équité et la lisibilité du mécanisme de tarification et pour le recul des pratiques d'optimisation, n'a pas été mise en œuvre. Elle est soutenue à la fois par la direction de la sécurité sociale du ministère en charge de la santé et par la direction des risques professionnels de l'assurance maladie⁹⁴. Cependant, à l'occasion de consultations en 2019, le Medef et la CPME se sont déclarés « totalement opposés » au taux unique pour une entreprise. Plus généralement, l'instance paritaire, présidée par le Medef, qui exerce les compétences dévolues à la Cnam pour la gestion de la branche AT/MP, n'a pas soutenu la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

Le rapport de 2018 préconisait de majorer les taux de cotisation pour les entreprises présentant une sinistralité atypique, afin de tenir compte de la répétition des accidents et maladies. Un décret du 14 mars 2017 prévoyait déjà la mise en place, à compter de 2022, d'un mécanisme de ce type pour les entreprises de 10 à 19 salariés (primes signal⁹⁵). Bien que son champ soit limité, l'application de

L'absence d'avancée des négociations sur la tarification

Les partenaires sociaux apparaissent hostiles à toute modification du mode de calcul des cotisations, en dépit du caractère actuellement inéquitable de la répartition du financement, en défaveur des petites et moyennes entreprises. La direction des risques professionnels de l'assurance maladie et la direction de la sécurité sociale, qui se disent favorables à ces ajustements, ne semblent pas en mesure de surmonter cette situation de blocage. Présentées aux partenaires sociaux lors des comités de suivi de la tarification des 13 mai et 12 juin 2019, ces mesures devaient permettre de rectifier les biais induits par les règles de tarification en défaveur des petites entreprises et en faveur de certains secteurs, comme le BTP ou le secteur médico-social. Ainsi qu'en atteste le compte-rendu effectué pour la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de juillet 2019, les organisations patronales n'ont pas souhaité donner de suites immédiates aux propositions de la direction des risques professionnels. Des échanges bilatéraux étaient prévus avec les organisations patronales et syndicales en 2020. Ils n'ont pas eu lieu du fait de la crise sanitaire et n'avaient pas repris fin 2022 alors qu'était engagée la négociation de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2023-2027.

ce décret a été reportée à 2024, à la demande des partenaires sociaux. La recommandation de la Cour, qui consistait à appliquer ce principe de bonus et de malus sur un périmètre plus large, n'est *a fortiori* pas mise en œuvre.

2. Une tarification qui demeure inéquitable selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise

Trois des huit recommandations de 2018 avaient pour but de corriger les biais induits par le mécanisme de tarification en faveur de certaines catégories d'entreprises et d'activités. Ces biais résultaient de plusieurs facteurs : les nombreuses exceptions aux règles de tarification pour certaines activités ou quotités de travail, une mutualisation sur un champ très large pour les maladies professionnelles et les dispositions spécifiques applicable à l'intérim. À ce stade, et bien que la direction de la sécurité sociale et la direction des risques professionnels y souscrivent largement, ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet ou ont fait l'objet d'une mise en œuvre très incomplète.

Tout d'abord, les dérogations aux règles générales pour certains secteurs ou types d'activité n'ont pas été réduites. La seule clarification intervenue a concerné les métiers dits de « fonctions supports » : une liste de six métiers a été définie à compter de 2020, limitant de ce fait le champ des réductions de tarification.

⁹³ L'Allemagne met aussi en œuvre un système de bonus/malus qui récompense ou sanctionne les sinistralités atypiques. Enfin, les médecins du travail perçoivent une bonification lorsqu'ils détectent une maladie professionnelle.

⁹⁴ Le mécanisme est déjà appliqué dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle qui disposent d'un régime dérogatoire.

⁹⁵ Le mécanisme repose sur une pénalité pouvant aller jusqu'à 10 % pour les entreprises ayant au moins un accident du travail successivement sur trois ans. Les démarches de prévention sont récompensées par des aides.

Les « groupements de risques », qui rassemblent des secteurs très divers et permettent de ce fait à certains établissements de bénéficier d'une tarification favorable, sont inchangés et continuent de générer des effets d'aubaine. Des taux collectifs systématiques restent applicables dans des secteurs ayant une sinistralité élevée, tel celui de l'action médico-sociale (Ehpad)⁹⁶. Il en résulte des écarts de tarification importants entre le secteur privé et le secteur public, pour lequel cette option n'est pas ouverte. Ces taux collectifs empêchent en outre de récompenser les organisations du travail protectrices des salariés.

De même, les entreprises ayant largement recours à des temps partiels, par exemple celles du secteur du nettoyage, bénéficient d'un abattement spécifique au temps partiel, ce qui pénalise l'emploi à temps plein et génère une distorsion de concurrence avec les autres secteurs.

Par ailleurs, 470 M€ de charges de la branche liées aux maladies professionnelles restent mutualisées, en dépit d'une jurisprudence prévoyant l'imputation au dernier employeur concerné par l'exposition au risque à l'origine de la maladie⁹⁷.

Enfin, les règles de partage des charges pour les salariés intérimaires font toujours porter les deux

tiers des risques par les entreprises d'intérim, alors que c'est dans l'entreprise où est réalisée la mission que se produit l'accident.

a) Le paradoxe d'une tarification avantageuse pour les secteurs générant le plus de risques professionnels

Les mécanismes d'écrêtements pratiqués et la part prépondérante de la mutualisation ne permettent pas de tenir compte des différences de risques d'accidents et de maladies professionnelles encourus selon les secteurs d'activité. Ces différences demeurent pourtant très marquées : les secteurs les plus générateurs d'accidents du travail (fréquence supérieure à 4 % des salariés) sont le BTP, les services dits II (regroupant en particulier le secteur médico-social) et le secteur transports-énergie. À l'inverse, certains secteurs industriels présentent des fréquences d'accidents du travail en-dessous de la moyenne (chimie, métallurgie).

Les écarts en termes de fréquences d'accidents du travail vont de 1 à 6 selon les comités techniques nationaux (de 0,80 % pour les activités de service I à 4,77 % pour le BPT) tandis que ceux en termes de taux de cotisation ne vont que de 1 à 4 (de 1,03 % à 4,26 % selon les taux moyens notifiés en 2021).

Fréquence des accidents du travail par comité technique national en 2021

	Accidents du Travail (premier versement)	Salariés (activité ou chômage partiel)	Fréquence Accidents du travail
A : Métallurgie	45 776	1 739 518	2,63 %
B : B.T.P.	89 112	1 868 363	4,77 %
C : Transports, énergie, eau, livre communication	89 491	2 181 683	4,10 %
D : Alimentation	95 833	2 687 946	3,57 %
E : Chimie, caoutchouc, plasturgie	9 248	428 287	2,16 %
F : Bois, ameublement, textile, etc.	16 780	424 182	3,96 %
G : Commerce non alimentaire	44 558	2 323 848	1,92 %
H : Activités de services I	35 795	4 497 622	0,80 %
I : Activités de services II	177 972	3 912 248	4,55 %
Total et moyenne	604 565	20 063 697	3,01 %

Source : données Rapport de gestion AM – Risques professionnels 2021, p. 126 ; calculs Cour des comptes

Note de lecture : en bleu, les secteurs (par comité technique national) pour lesquels la fréquence est au-dessus de la moyenne.

⁹⁶ La Cour y a consacré un chapitre du Ralfss 2022 (Cf. chapitre « Les enjeux de la maîtrise des risques professionnels dans les établissements et services pour personnes âgées et personnes en situation de handicap »).

⁹⁷ L'employeur peut se voir délié de cette obligation s'il apporte la preuve qu'il n'a pas exposé le salarié au risque à l'origine de la maladie professionnelle. Comme le note la direction de la sécurité sociale, cette situation favorise les grandes entreprises, souvent plus à même d'apporter de tels éléments probants.

Répartition des recettes et dépenses en fonction de la taille de l'entreprise en 2021

	Part des dépenses	Part des cotisations	Différentiel	Valeur (différentiel de dépenses en M€)
Entreprises en tarification individuelle (plus de 150 salariés)	37,8 %	31,5 %	- 6,3 points	- 852
Entreprises en tarification mixte (entre 20 et 150 salariés)	24,5 %	21,1 %	- 3,4 points	- 460
Entreprises en tarification collective (moins de 20 salariés)	24,4 %	30,2 %	+ 5,8 points	784
Entreprises en tarification collective systématique ⁹⁸	13,3 %	17,2 %	+ 3,9 points	527
Total	100,0 %	100,0 %	0	0

Source : données Rapport de gestion AM – Risques professionnels 2021 ; différentiel en valeur, Cour des comptes

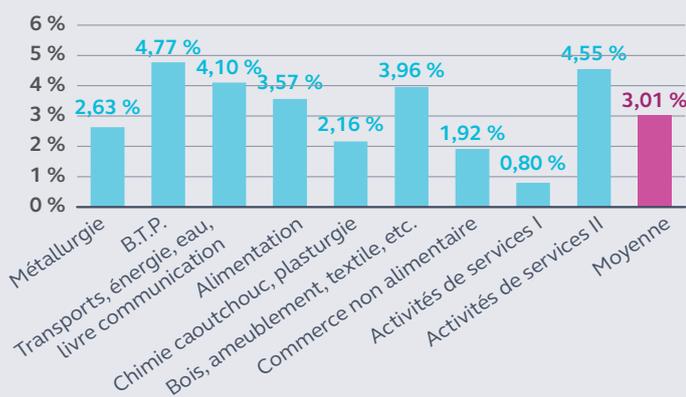
b) Une tarification pénalisante pour les PME et les ETI

La tarification actuelle aboutit à une situation dans laquelle les petites et moyennes entreprises cotisent au-delà du coût des sinistres qu'elles génèrent (environ 1,3 Md€ de surcotisation en 2021) tandis que les grandes entreprises connaissent une situation inverse.

Le rééquilibrage du mécanisme de tarification recommandé en 2018 n'a pas été réalisé.

Certaines recommandations formulées en 2018 ont été mises en œuvre. Cependant les biais les plus structurels de la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles défavorables aux petites et moyennes entreprises, n'ont pas été corrigés. La tarification n'est pas devenue plus incitative pour les employeurs, alors même que le nombre et la gravité des sinistres restent préoccupants et que des politiques de prévention plus efficaces, soutenues par une tarification adaptée, pourraient tout à la fois réduire les prestations versées et améliorer les conditions de sécurité dans lesquelles œuvrent les salariés. Il revient à l'État de tirer les conséquences de l'inertie des acteurs et de faire évoluer les règles de tarification des AT-MP.

Fréquence des accidents du travail par secteur d'activité



Quelques chiffres



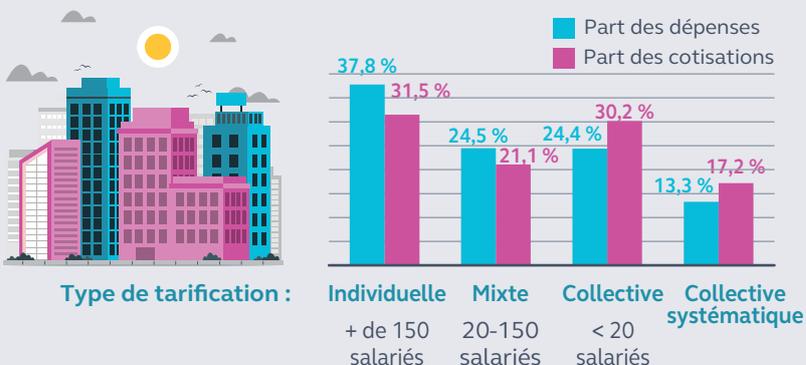
741 241 nouvelles déclarations au titre des accidents du travail, de trajets et des maladies professionnelles (- 4,1 % par rapport à 2017)

69,9 M de journées d'incapacités temporaires (+ 18,1 % par rapport à 2017)

67 082 nouvelles incapacités permanentes (+ 5,7 % par rapport à 2017)

1 164 décès (1 127 en 2017)

Éléments sur la tarification : part dans les dépenses et dans les cotisations



⁹⁸ Ensemble hétérogène d'activités relevant des services, des commerces non-alimentaires, du BTP et des transports soustrait à la tarification individuelle ou mixte (articles D. 242-6-14 et D. 242-6-22 du code de la sécurité sociale).

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

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

L'article L.143-9 du code des juridictions financières dispose, dans sa version issue de l'ordonnance du 23 mars 2022⁹⁹, que le rapport sur les suites données aux observations et recommandations des juridictions financières dresse également, à compter du 1^{er} janvier 2023, le bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes et des transmissions adressées à l'autorité judiciaire.

Ces dispositions nouvelles sont liées à la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, elle-même applicable au 1^{er} janvier 2023, qui rend l'ensemble des gestionnaires publics justiciables devant la Cour des comptes dans le cadre d'un régime de responsabilité unifié de nature répressive.

Le présent rapport, qui porte sur l'année 2022, sera en conséquence essentiellement consacré à la présentation de la réforme et à la transition entre les régimes de responsabilité préexistants et ce nouveau régime de responsabilité, pour lequel les poursuites engagées feront désormais l'objet d'un

compte rendu annuel. Seront également abordées les transmissions aux parquets judiciaires de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale.

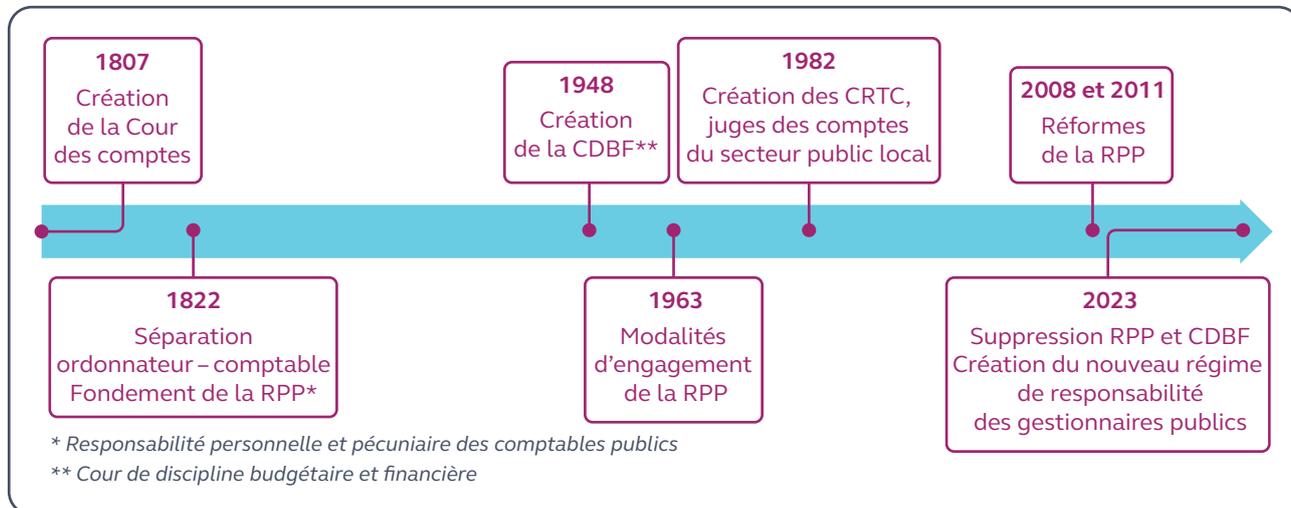
1 - Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

a) Une réforme historique, une justice financière modernisée

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a instauré un nouveau régime de responsabilité financière applicable à l'ensemble des gestionnaires publics. Dans son esprit, ce nouveau régime apparaît comme la contrepartie d'une diminution du contrôle *a priori* des actes des gestionnaires publics et des marges de manœuvre plus importantes dont ils disposent. Il ne peut en effet y avoir de liberté de gestion accrue sans redevabilité des agents qui collectent l'argent public et qui en disposent.

Cette réforme historique a mis fin aux deux régimes préexistants de responsabilité devant des juridictions financières :

Grandes dates de la responsabilité financière des gestionnaires publics



Source : Parquet général près la Cour des comptes

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics en vigueur depuis la première moitié du XIX^e siècle, qui sanctionnait les manquements dans le contrôle des dépenses et des recettes dont ceux-ci étaient reconnus responsables dans le cadre d'un contentieux d'inspiration civile :

en jugeant le compte, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) pouvaient mettre en débet le comptable du montant des sommes non recouvrées ou des dépenses irrégulièrement payées, pour « rétablir » le compte¹⁰⁰.

⁹⁹ Ordonnance n° 2022-408 du 22 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

¹⁰⁰ À la suite de la réforme de 2011, les manquements sans préjudice financier (manquements « formels ») étaient sanctionnés par l'obligation de s'acquitter d'une somme déterminée par le juge sous un plafond légal, forme d'amende civile.

Schéma simplifié de l'organisation juridictionnelle

ENGAGEMENT DES POURSUITES	Procureur général près la Cour des comptes → Dférés Cour des comptes et CRTC → Dférés autorités extérieures → Pouvoir d'initiative
PREMIÈRE INSTANCE	Chambre du contentieux de la Cour des comptes
APPEL	Cour d'appel financière Présidée par le Premier président de la Cour des comptes, 4 membres du Conseil d'État, 4 membres de la Cour des comptes, 2 personnalités qualifiées
CASSATION	Conseil d'État

Source : Parquet général près la Cour des comptes

Les dix infractions relevant de la RFGP

1. Les infractions budgétaires et comptables
 - Non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art L. 131-13-2°).
 - Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art L. 131-13-3).
 - Défaut de production des comptes (art L. 131-13-1).
 - Gestion de fait (art. L. 131-15).
2. L'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel ou direct (art L. 131-12).
3. Les fautes graves entraînant un préjudice financier significatif pour l'organisme
 - Violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, via la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art L. 131-9).
 - Faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant un préjudice financier significatif (art L. 131-10).
4. La protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office
 - Condamnation d'une personne publique sous astreinte financière (art L. 131-14-1°).
 - Inexécution d'une condamnation à payer une somme d'argent (art L. 131-14-2°).
 - Agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art L. 131-11).

La responsabilité des dirigeants et agents des organismes contrôlés par la Cour des comptes et les CRTC devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), qui pouvait sanctionner par des amendes les infractions financières spécifiques prévues par le code des juridictions financières (CJF).

Le nouveau régime simplifie et modernise la justice financière¹⁰¹. Un juge unique – une chambre spécialisée de la Cour des comptes, la chambre du contentieux, composée à parité de magistrats de la Cour des comptes et de magistrats des CRTC – a désormais à connaître des manquements graves de l'ensemble des acteurs de la chaîne financière à l'ordre public financier. La chambre du contentieux est saisie sur réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes, à la suite de déférés de la part d'autorités dont la liste est fixée par le CJF, ou de sa propre initiative sur la base de signalements ou d'informations dont le Parquet général dispose. Les personnes condamnées peuvent faire appel des décisions de la chambre du contentieux devant une Cour d'appel nouvellement créée, le Conseil d'État restant juge de cassation, comme il l'était pour les deux régimes préexistants.

Le champ des justiciables est le même que celui de la CDBF : tous les agents, de tous les organismes contrôlés par la Cour ou par les CRTC, sont potentiellement justiciables, à l'exception des ministres. Les élus locaux sont justiciables seulement dans certains cas, notamment pour leurs fonctions accessoires non liées obligatoirement à leurs fonctions électives, ou en cas d'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent la collectivité ou l'organisme qu'ils président. Le champ des justiciables couvre donc également les entreprises publiques, nationales et locales, les institutions de la sécurité sociale ou encore les associations faisant appel à la générosité publique.

Sur le fond, le régime est de nature répressive. Il repose sur la mise en œuvre de dix infractions dont certaines présentent une continuité avec celles de la CDBF, sanctionnées par des amendes modulables en fonction de la gravité des faits et des circonstances qui les entourent.

¹⁰¹ Entendue comme l'activité juridictionnelle des juridictions financières.

La RFGP vise donc à faire respecter, dans le cadre d'une justice financière spécialisée, l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles chargées de protéger spécifiquement l'utilisation de l'argent public, consacré à des dépenses d'intérêt général. Si des manquements à la probité constitutifs de délits sont constatés, le juge pénal reste bien évidemment compétent. Mais la justice financière a un objet différent et complémentaire : elle sanctionne des fautes graves commises par des gestionnaires publics, sans que ces fautes soient forcément constitutives d'un délit.

b) L'entrée en vigueur du nouveau régime

L'entrée en vigueur du nouveau régime est intervenue au 1^{er} janvier 2023. La CDBF a donc poursuivi son activité durant toute l'année 2022, au cours de laquelle elle a rendu dix arrêts. Cette dernière année d'activité a fait l'objet d'un rapport publié en mars 2023¹⁰².

À la suite de la publication de l'ordonnance du 23 mars 2022, le ministère public a développé des actions d'information au sein de la Cour des comptes et des CRTC qui, au cours de leurs contrôles des comptes et de la gestion des organismes de leur compétence, seront amenées à constater les faits susceptibles de relever de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Il a également pris des contacts avec les autorités de déférés extérieures aux juridictions financières pour leur présenter la réforme. Ces actions seront poursuivies au cours de l'année 2023.

Pour éviter toute rupture dans le traitement des affaires, l'ordonnance du 23 mars 2023 a en outre, par les dispositions de son article 30, organisé la transition entre les deux anciens régimes et la RFGP, en prévoyant que :

→ les affaires ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public devant les CRC au 1^{er} janvier 2023 étaient transmises à la Cour des comptes. Cette activité est résiduelle dans la mesure où les CRC se sont attachées à apurer les procédures en cours avant fin 2022. Elle concerne à titre principal des appels qui restent à juger, ainsi que quelques affaires en cassation ;

→ les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la CDBF avant le 1^{er} janvier 2023 sont transmises à la Cour des comptes.

→ à ce titre, le ministère public a pris, en début d'année 2023, 15 réquisitoires supplétifs pour des affaires qui avaient été portées devant la CDBF et qui sont reprises par la chambre du contentieux : soit des affaires en cours d'instruction, soit des affaires pour lesquelles l'instruction n'avait pas débuté. Les réquisitoires supplétifs étaient nécessaires pour, au regard des réquisitoires pris initialement pour saisir la CDBF, replacer les affaires dans le cadre du nouveau régime. Ces 15 réquisitoires supplétifs concernent au total 14 affaires qui seront donc instruites et jugées par la chambre du contentieux.

En outre, le ministère public a pris trois décisions de renvoi sur des affaires instruites par la CDBF à fin 2022 qui seront jugées par la chambre du contentieux au cours du premier semestre 2023.

Ces décisions, prises dans le cadre de l'article 30 précité, permettent ainsi d'assurer la continuité dans le traitement des affaires en instance tout en les soumettant aux dispositions du nouveau régime.

2 - La mise en œuvre d'une plateforme de signalements ouverte aux citoyens et lanceurs d'alerte

Les orientations stratégiques des juridictions financières, arrêtées en 2021 dans le cadre du projet JF 2025, prévoient de renforcer le lien direct avec les citoyens.

Parmi les initiatives prises à ce titre, la Cour des comptes a lancé le 6 septembre 2022 une plateforme de recueil de signalements¹⁰³. Celle-ci permet aux citoyens et lanceurs d'alerte, via des échanges sécurisés et, le cas échéant, anonymement, de signaler des irrégularités dans les organismes que les juridictions financières sont susceptibles de contrôler.

Ces signalements ont vocation à permettre d'affiner la programmation de futurs contrôles, de cibler un contrôle en cours sur certains aspects particuliers, ou encore, lorsqu'ils sont particulièrement étayés, de faire directement l'objet, à l'initiative du Procureur

¹⁰² Cour de discipline budgétaire et financière, rapport annuel 2023, accessible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰³ Accessible sur www.ccomptes.fr, onglet plateformes citoyennes.

général près la Cour des comptes, de l'ouverture d'une instruction devant la chambre contentieuse de la Cour des comptes.

Cette plateforme est administrée par le Parquet général près la Cour des comptes qui analyse les signalements, en vérifie la cohérence et la compétence des juridictions financières, et, pour ceux qui le justifient, les enrichit par des recherches en « base ouverte » ou en sollicitant du signalant des précisions ou des pièces complémentaires. Ceux relevant d'autres autorités sont par ailleurs réaiguillés vers celles-ci, sauf à ce que les signalants les aient déjà antérieurement saisis.

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

Les premiers mois de lancement de cette plateforme ont été marqués par un nombre important de signalements déposés sur celle-ci de sorte que les chiffres, donnés ci-dessous pour ces quatre premiers mois de fonctionnement, ne permettent pas encore d'indiquer combien d'entre eux ont

donné lieu à contrôle. Par ailleurs, les juridictions financières arrêtant traditionnellement l'essentiel de leur programmation en décembre, le nombre de contrôles directement en lien avec des signalements issus de la plateforme ne pourra valablement être appréhendé que fin 2023.

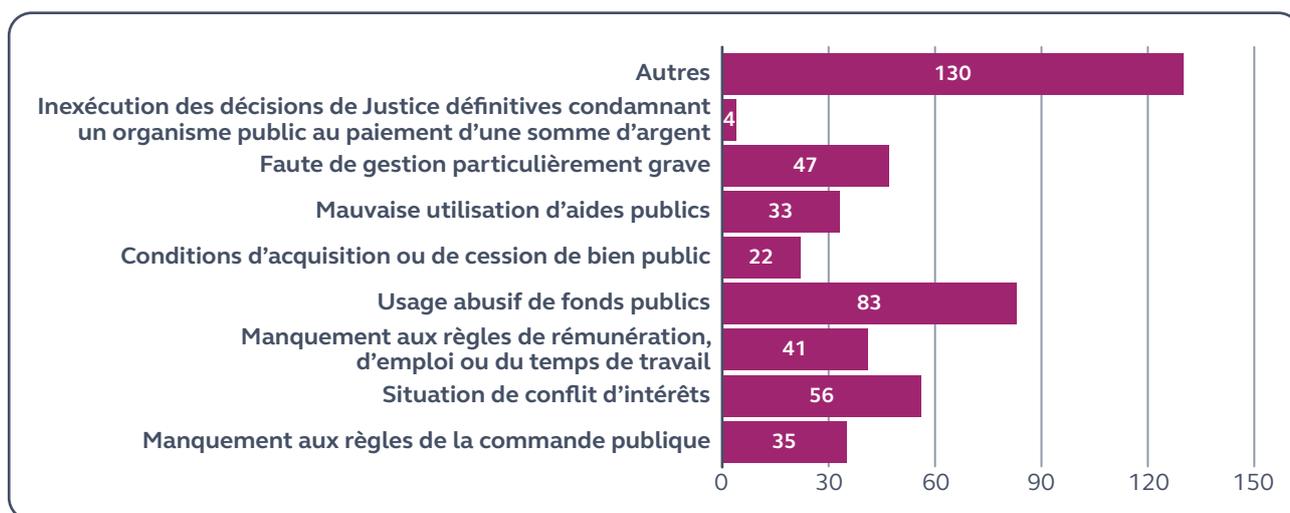
Au 31 décembre 2022, 451 signalements avaient été déposés sur la plateforme, dont 39 % de manière anonyme. Parmi ceux-ci, 201 avaient été également adressés par leur émetteur à d'autres autorités (autorité judiciaire, Défenseur des droits, Agence française anti-corruption, préfecture, etc...).

Sur ces 451 signalements, 19 % visaient, selon la déclaration de leur déposant, des « conflits d'intérêts », 13 % un « usage abusif de fonds publics », 11 % un « manquement aux règles de la commande publique », tandis que 29 % des signalants classaient leur signalement dans la catégorie « autres ».

Deux tiers de ces signalements concernent des collectivités territoriales (52 % le bloc communal, 9 % des départements et 4 % des régions), 16 % concernent des administrations de l'État, 12 % des associations, 5 % des entreprises privées.

Un quart ont été considérés comme inexploitable ou ne relevant pas de la compétence des juridictions financières.

451 signalements du 6 septembre 2022 au 31 décembre 2022



Source : Parquet général près la Cour des comptes

3 - Les transmissions adressées à l'autorité judiciaire

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

Le nombre de ces transmissions pénales est relativement stable en moyenne sur les trois dernières années.

Pour la Cour des comptes :

Année	Nombre de transmissions
2020	3
2021	3
2022	2

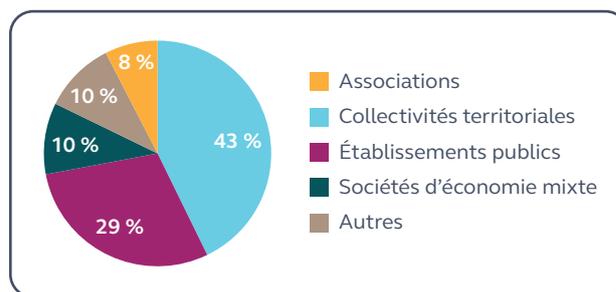
Source : Parquet général près la Cour des comptes

Pour les CRTC :

CRTC	2020	2021	2022
Auvergne, Rhône-Alpes	2	5	7
Bourgogne, Franche-Comté	4	1	2
Bretagne	1		2
Corse	1	5	2
Guadeloupe, Guyane, Martinique	6		
Ile-de-France	1	5	
Nouvelle-Calédonie	1		
Pays-de-la-Loire	2		5
Polynésie Française			
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	4	2
Normandie	2	1	1
La Réunion, Mayotte	7	9	1
Nouvelle Aquitaine	1	1	
Occitanie	2	10	7
Grand Est			3
Hauts de France		3	1
Centre Val de Loire	3	1	
Total général	35	45	33

Source : Parquet général près la Cour des comptes

Nature des organismes concernés par les signalements



Source : Parquet général près la Cour des comptes

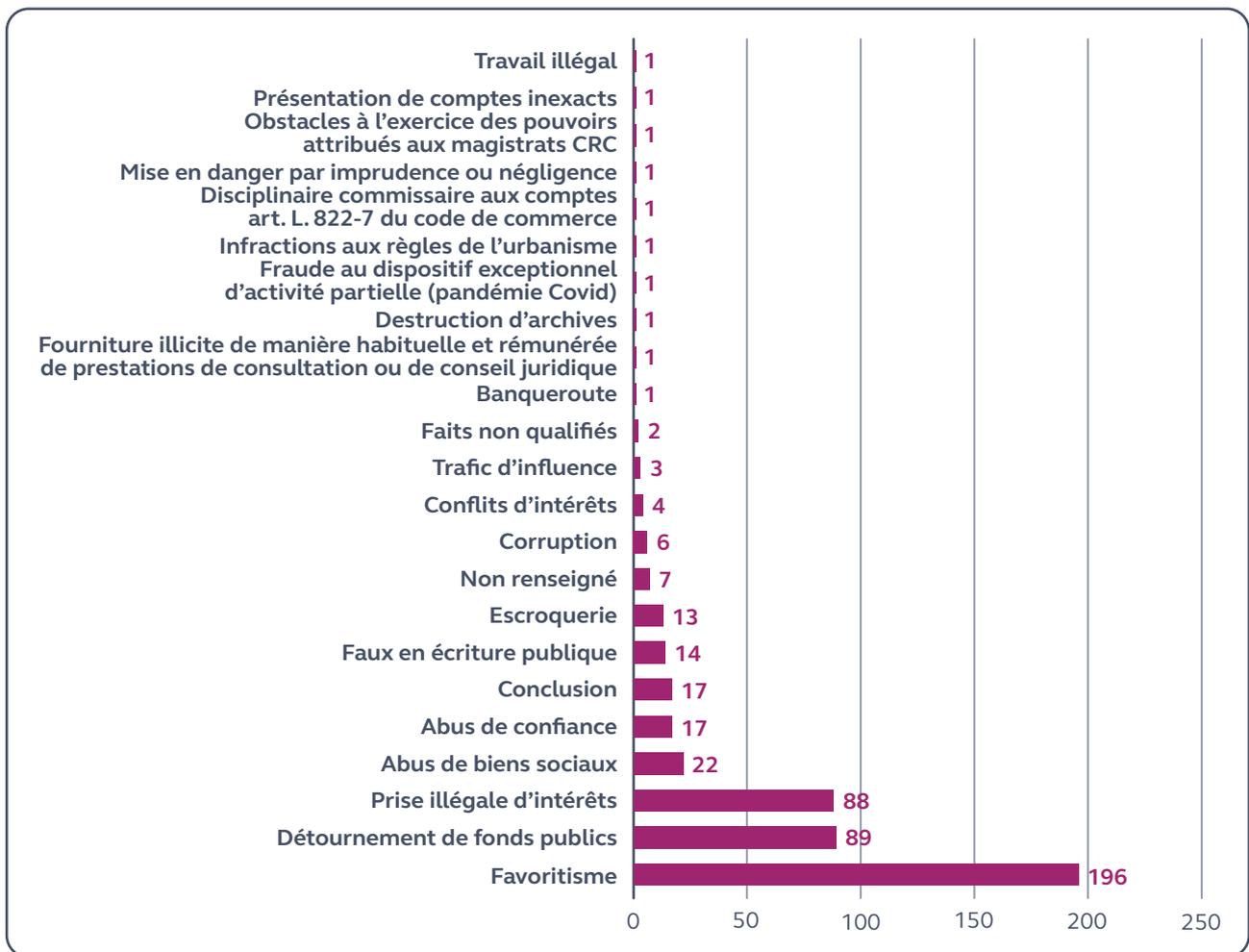
D'une étude conjointe menée par le parquet général près la Cour des comptes et la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, il ressort que sur la période 2015-2022, ces transmissions concernent à titre principal les collectivités territoriales (43 %), puis les établissements publics (29 %) et les sociétés d'économie mixte (10 %).

Le premier facteur d'explication de cette prééminence du secteur public local dans les transmissions pénales réside dans la justiciabilité limitée des élus locaux devant la Cour des comptes. Ainsi, des infractions qui auraient pu être poursuivies devant la justice financière ne peuvent trouver d'issue, si elles concernent des élus locaux, que devant les juridictions pénales si les faits relèvent également d'une possible qualification délictueuse.

Toujours d'après cette étude, les qualifications pénales les plus couramment visées dans les transmissions pénales effectuées par les juridictions financières sont les suivantes¹⁰⁴ :

¹⁰⁴ Étant précisé, qu'une transmission pénale adressée à l'autorité judiciaire peut viser plusieurs qualifications.

Distribution des qualifications pénales dans les transmissions effectuées par les juridictions financières



Source : Ministère de la justice et Parquet général près la Cour des comptes

La forte prééminence de la présomption de favoritisme dans l'attribution des marchés publics corrobore la précédente observation : ce type

d'infraction, s'il est susceptible de concerner des élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions, ne peut être appréhendé que devant une juridiction pénale.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Réponses
des administrations,
organismes
et personnes
concernés

Le service des retraites de l'État

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du Ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique..... 118

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

Ce projet de chapitre n'appelle pas d'observations autres que celles déjà échangées lors de la phase du contradictoire. Il conviendrait seulement de faire figurer dans le rapport annuel que les recommandations

formulées par la Cour ont été globalement suivies par la DGFIP et que les modalités de mise en œuvre de la recommandation portant sur la connaissance des coûts de gestion du régime sont à l'étude.

In Groupe

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du président-directeur général de in groupe 120

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

Réponse du président-directeur général de in groupe

Nous tenons tout d'abord à saluer la qualité des observations retenues dans ce rapport et la reconnaissance par la Cour des actions mises en place par IN Groupe pour se conformer à ses recommandations.

En effet, nous sommes très attentifs aux recommandations de la Cour et nous mettons

tout en œuvre pour y répondre le plus efficacement possible.

Le projet, cité en objet, n'appelle pas de commentaires particuliers en dehors de ceux que nous vous avons déjà communiqués le 30 janvier dernier.

L'aval du cycle du combustible nucléaire

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du ministre de la transition écologique
et de la cohésion des territoires..... 122

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Monsieur le directeur général de l'Agence nationale
pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

Réponse du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Je partage globalement l'analyse de la Cour sur plusieurs points, en particulier concernant la nécessité de prendre en compte les interactions entre l'amont et l'aval du « cycle du combustible », le besoin d'investissement significatif concernant l'aval du « cycle du combustible » pour les prochaines décennies et la nécessité de veiller à ce que les charges nucléaires de long terme ne soient pas reportées sur les générations futures. Les orientations prises par le Président de la République lors du Conseil de politique nucléaire du 3 février confirment cette doctrine.

La Cour souligne les évolutions de politique publique intervenues depuis la publication du rapport de 2019. À ce titre, je me réjouis des progrès significatifs accomplis sur les constats principaux de la Cour, dont la publication en 2022, d'une part, du décret reconnaissant d'utilité publique le projet Cigéo et, d'autre part, de la cinquième édition du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR). Plus récemment, la demande d'autorisation de création de Cigéo a été déposée par l'Andra le 16 janvier 2023 quelques semaines après la tenue en présentiel du Comité de haut niveau de Cigéo que j'ai présidé.

Plus spécifiquement, l'appréciation de la mise en œuvre des recommandations les plus structurantes du rapport de 2019 appelle les observations suivantes.

Je rappelle en premier lieu que le ministère chargé de l'énergie est maître d'ouvrage du PNGMDR et qu'il assume désormais seul le pilotage de son élaboration. Le débat public qui s'est tenu dans le cadre de l'élaboration de la dernière édition du PNGMDR a en effet fait émerger la demande forte que l'ASN conserve son indépendance pour l'évaluation des travaux produits. En particulier, la décision consécutive au débat public de février 2020 relève du maître d'ouvrage du PNGMDR.

Il s'agit ainsi d'une décision relevant de la seule responsabilité du ministère chargé de l'énergie. En revanche, l'ASN reste impliquée dans la gestion des matières et des déchets radioactifs, comme chargée du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour les activités appelées par la stratégie retenue.

S'agissant des efforts d'amélioration des données nécessaires à la prise de décision, je souhaite apporter quelques compléments concernant les mises à jour de l'évaluation des coûts du projet Cigéo. L'article L. 542-12 du code de l'environnement prévoit que l'Andra propose au ministre chargé de l'énergie une évaluation des coûts afférents à la mise en œuvre des solutions de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue selon leur nature. Il est bien prévu que la mise à jour de l'évaluation des coûts, arrêtée par le ministre chargé de l'énergie, soit rendue publique lors du processus d'autorisation de création de Cigéo.

Concernant la prise en compte par les pouvoirs publics des incertitudes sur les perspectives de valorisation de certaines matières radioactives, je considère que les actions MAT.1 et MAT.3 du PNGMDR répondent à la recommandation n° 4 du rapport de 2019 en introduisant l'obligation pour les exploitants de transmettre au ministère chargé de l'énergie des plans de valorisation, dont le contenu est précisé dans le PNGMDR et les articles 5 et 7 de l'arrêté du 9 décembre 2022 pris en application du décret n° 2022-1547 du 9 décembre 2022 prévu par l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs. Comme le prévoit l'action MAT.1 du PNGMDR, les pouvoirs publics apprécieront leur niveau de précision et instruiront des questions listées dans le PNGMDR, lesquelles permettront notamment de couvrir les enjeux de recherche et de développement, les enjeux industriels, les enjeux de politique énergétique et les enjeux environnementaux. Comme le prévoit l'article 5 de l'arrêté du 9 décembre 2022 susmentionné, le ministère chargé de l'énergie saisira l'ASN pour avis, pour ce qui relève de ses compétences, sur ces plans de valorisation. La qualification des matières radioactives sera évaluée à chaque nouveau PNGMDR, sur la base des plans de valorisation transmis, des avis de l'ASN et de l'ASND et des conclusions de l'instruction menée par le ministère chargé de l'énergie. L'instruction pourra conduire à la requalification d'une matière en déchet mais réciproquement permettre de qualifier à nouveau en matière un déchet.

En parallèle, les actions MAT.2 et MAT.3 prévoient de soutenir la recherche pour la valorisation des matières radioactives et de poursuivre l'étude des enjeux de gestion des matières radioactives en cas de requalification comme déchet radioactif.

Le dispositif de sécurisation du financement des charges nucléaires de long terme vise à sécuriser les charges de démantèlement et les charges de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, conformément à la loi, laquelle est cohérente avec les directives européennes dans ce domaine. Afin de maintenir la cohérence de ce dispositif, je considère que la mise en œuvre

de la recommandation n° 5 du rapport de 2019 portant sur l'application de ce dispositif à des matières telles que l'uranium appauvri, l'uranium de retraitement ou le plutonium n'est à envisager qu'en cas d'une éventuelle évolution de la qualification de ces substances, dans les conditions précisées au paragraphe précédent. En tout état de cause, comme vous l'indiquez, en cohérence avec son objet, ce dispositif permet de sécuriser le financement de la gestion des combustibles usés (MOX, URE, etc.) et des déchets radioactifs, dont ceux issus du retraitement des autres combustibles usés lorsqu'un scénario de retraitement peut être l'hypothèse retenue au niveau comptable.

L'Université de Lille

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	125
Réponse du président de l'université de Lille	125

Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

La Cour souligne les progrès réalisés depuis 2019 en termes de pilotage stratégique et financier et la prise en compte de ses principales recommandations, ce dont je me félicite.

Dans le rapport public annuel 2019, la Cour avait recommandé de modifier le code de l'éducation pour mettre en place un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable, d'intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants ainsi que de prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur, prenant en compte l'avis du contrôleur budgétaire en région, sur les budgets et comptes financiers qui lui sont soumis dans le cadre du contrôle budgétaire.

Le décret modernisant le régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en cours de concertation avec le ministère des comptes publics, intègre les recommandations que la Cour a formulées.

S'agissant plus précisément du fonds de roulement mobilisable, une enquête annuelle est conduite auprès des établissements par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, en lien avec les recteurs de région académique. Cette enquête permet aux établissements de partager avec leur tutelle une vision de leurs engagements pluriannuels mobilisant leur fonds de roulement. Dans ce cadre, il pourra être recommandé aux établissements d'intégrer la présentation du fonds de roulement mobilisable à la délibération de leur conseil d'administration relative aux programmes pluriannuels d'investissement.

Réponse du président de l'université de Lille

J'ai pris connaissance avec grand intérêt du chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des observations et recommandations financières. Je tiens tout d'abord à remercier la Cour pour l'écoute et la disponibilité de ses équipes dans les échanges que nous avons eus dans les mois écoulés. Le document transmis appelle de la part de l'Université de Lille les observations suivantes.

Je me réjouis tout d'abord du constat partagé concernant le renforcement des outils de pilotage de l'Université de Lille, depuis 2018. Ce processus continue à faire l'objet d'une attention soutenue de la part de la Présidence et de la Direction générale des services de l'établissement, afin de poursuivre le travail d'harmonisation et d'interopérabilité des systèmes d'information. L'articulation entre les outils de pilotage RH et Formation revêt une priorité singulière, au regard de la soutenabilité améliorée que vise l'Université avec la prochaine vague d'accréditation HCERES.

Concernant la situation financière de l'établissement, je partage l'analyse de la Cour sur les efforts réalisés

depuis 2018 dans le cadre du plan de redressement de l'Université. Ces efforts se poursuivent actuellement par une politique vigilante concernant la masse salariale et le développement des ressources propres. Sur ce dernier point, le déficit de l'établissement en matière de potentiel enseignant-chercheur par rapport à d'autres établissements au profil comparable constitue un handicap évident.

Le relevé d'observations provisoires constate néanmoins certaines faiblesses structurelles de l'Université de Lille. La Cour notait déjà, dans son rapport annuel de 2019, l'insuffisance de l'accompagnement financier par l'État de ce qui a constitué la fusion universitaire la plus ambitieuse des années 2010, sur fond de sous-dotations historiques du site lillois en matière d'enseignement supérieur et de recherche. La crise énergétique actuelle révèle plus particulièrement la vulnérabilité de l'Université de Lille en matière immobilière, face à un patrimoine vétuste et en décalage croissant par rapport aux besoins de l'enseignement et de la recherche au XXI^e siècle.

Je porte, depuis le 1^{er} janvier 2022, une ambition forte pour répondre à cette urgence patrimoniale, qui passe par un engagement financier et humain renforcé, une stratégie rénovée et un dialogue constant sur cet enjeu avec les tutelles publiques et les collectivités.

Je souhaite enfin revenir sur les éléments du rapport relatifs à la structuration de l'enseignement supérieur dans les Hauts-de-France. Sur un plan institutionnel, le paysage de l'ESR régional a connu une simplification significative, qu'est venue couronner la création de l'établissement public expérimental lillois. Les présidents des cinq universités de la région ont souhaité relancer, en 2022, la conférence régionale des présidents d'université, sous le nom de

Hauts-de-France Universités. C'est dans ce cadre que nous souhaitons nous atteler, dans les mois qui viennent, aux chantiers identifiés par la Cour : je partage pleinement la nécessité de repenser une coordination régionale en matière d'offre de formation, pour répondre aux déséquilibres observables à l'heure actuelle.

La parution du présent rapport sera l'occasion, pour la Présidence et la Direction générale des services de l'Université, de poursuivre des efforts structurels, dans un contexte significativement dégradé par la crise énergétique. J'associerai, par conséquent, les instances de l'Université à la réflexion sur les conclusions à tirer de ce rapport de suivi, dans un souci de transparence et de bon gouvernement de l'établissement.

Le Mobilier national

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse de la ministre de la culture..... 128

Réponse du président de l'Établissement public –
Mobilier national..... 129

Réponse de la ministre de la culture

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, relatif au Mobilier national, qui rappelle l'adoption des préconisations du contrôle de la Cour des comptes mené en 2019. Le rapport faisait état de marges de progression identifiées dans la mise en synergie des activités, dans l'accomplissement de certaines missions et dans la gestion des moyens du service.

Je vous remercie pour le suivi approfondi de cette institution publique, si singulière dans le champ des arts décoratifs et des métiers d'art. Ses missions jouent un rôle central dans l'ambition que je porte pour les métiers d'art français avec la ministre déléguée chargée des Petites et moyennes entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme. En effet, l'établissement public est un acteur important du secteur et a la spécificité d'employer des agents des métiers d'art, relevant d'une dizaine de spécialités de la décoration intérieure.

Comme le souligne le rapport, une grande partie des sept préconisations de la Cour est actuellement en cours de mise en œuvre par l'établissement public récemment créé dans le cadre d'une nouvelle dynamique.

Le nouvel établissement public a conservé l'ensemble des missions d'ameublement et de création du précédent service à compétence nationale. Le décret n° 2021-1890 du 29 décembre 2021 assigne au nouvel établissement l'objectif de mieux fédérer ses diverses missions : assurer l'ameublement des résidences présidentielles et des hautes administrations de l'État, créer des œuvres textiles et des mobiliers contemporains pour le compte de l'État, assurer l'inventaire, la conservation, l'enrichissement, l'inspection et la mise en valeur des collections, transmettre les techniques traditionnelles des métiers d'art, développer l'innovation et assurer une formation initiale aux agents de l'établissement.

Comme le rappelle le rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, la création du nouvel établissement public s'est traduite par le transfert au Mobilier national des

compétences assurées par le ministère de la Culture, c'est-à-dire les fonctions budgétaires et comptables, la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et la responsabilité des bâtiments sur l'ensemble des sites parisiens et régionaux. Le plafond d'emploi a été augmenté de dix postes, afin de consolider significativement les fonctions support du nouvel établissement public.

Le contrat d'objectifs et de performance a été finalisé et sera présenté dans le courant de l'année au conseil d'administration pour approbation. Après une autonomisation réussie, c'est dans le cadre de la période couverte par ce contrat que sera appréciée la performance de l'établissement en matière de pilotage administratif et financier. Les chantiers relatifs à la clarification du suivi des dépôts, dont l'entretien et la restauration doivent être garantis, ainsi que l'évolution du système de facturation seront aussi des priorités.

Parmi les missions qui ont été dynamisées et rationalisées, l'avancée de l'inventaire des collections a permis récemment de déclasser et de vendre aux enchères ou de céder à titre gratuit une importante série d'objets sans intérêt patrimonial. La commission de déclassement joue un rôle majeur dans la trajectoire de rationalisation de la mise en œuvre d'une des missions de l'établissement. En outre, le schéma directeur immobilier en cours d'élaboration permettra d'optimiser les activités de conservation et de production du site parisien.

Enfin, une campagne de restauration de meubles et d'objets décoratifs des années 1930 à 1950, financée par des crédits du plan de Relance et récemment mise en valeur dans le cadre d'une exposition, a démontré le rôle que revêt l'institution pour le patrimoine mobilier de l'État.

Cette ambition se retrouve dans l'engagement que le Gouvernement prend autour des métiers d'art. Il s'agit d'un secteur stratégique aussi bien pour notre économie que pour notre vie culturelle et notre patrimoine. Les rapprochements entre le Mobilier national et la Cité de la Céramique - Sèvres et Limoges permettront de mobiliser les manufactures nationales dans cette dynamique.

Réponse du président de l'établissement public – mobilier national

Après réception de votre lettre du 6 avril 2023, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance une précision afférente au projet de rapport annuel sur le suivi des recommandations que vous avez bien voulu me transmettre.

Nous tenons à préciser que la problématique du rapprochement des établissements publics du

Mobilier national et de la Cité de la céramique — Sèvres et Limoges est sans lien avec tout projet de relocalisation, qui n'est pas envisagé à l'heure actuelle pour aucune des deux institutions et ne pourrait nullement se traduire, en toute hypothèse, par un déménagement des services et ateliers qui les constituent.

Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur du Conseil national des activités privées
de sécurité (CNAPS)

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'intérieur et des outre-mer

La politique des lanceurs spatiaux

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse de la Première ministre..... 132

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président-directeur général du Centre national
d'études spatiales

Réponse de la première ministre

Par courrier en date du 6 avril 2023, vous m'avez adressé un projet de chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations sur la politique des lanceurs spatiaux. C'est avec grand intérêt que j'en ai pris connaissance et je souhaite y apporter les éléments de réponse et compléments suivants.

Tout d'abord, vous le savez, l'autonomie d'accès à l'espace est une priorité stratégique pour la France à laquelle nous consacrons des moyens importants au sein de la politique spatiale. Je partage ainsi les préoccupations de la Cour à l'égard de la situation de l'accès à l'espace de l'Europe, dans un contexte de fin d'exploitation d'Ariane 5 et de retard d'Ariane 6, combinés à l'arrêt de l'exploitation de Soyouz en Guyane et à l'échec rencontré par Vega-C fin 2022. La priorité à court terme doit donc être d'achever le développement d'Ariane 6 et de réussir son vol inaugural, afin de satisfaire les besoins domestiques de lancements institutionnels et d'assurer également les missions commerciales qui équilibrent le modèle d'exploitation d'Ariane 6. Le soutien à l'exploitation d'Ariane 6 décrit par la Cour vise à assurer un modèle économique au lanceur, maintenant ainsi une capacité stratégique pour la France et l'Europe.

Depuis le lancement du programme Ariane 6, l'environnement concurrentiel a fortement évolué. À l'international, la concurrence, notamment américaine, a renversé le leadership d'Arianespace sur le marché commercial des lanceurs lourds. L'apparition d'une compétition intra-européenne sur certains segments de lanceurs (mini lanceurs et lanceurs légers notamment) amène nécessairement à repenser la position d'Arianespace.

Ainsi, il convient dès à présent que l'Agence spatiale européenne (ESA), la Commission européenne et leurs États membres travaillent à l'avenir des lanceurs européens et convergent sur un système de lancement adapté aux besoins stratégiques de l'Europe. La France œuvre en ce sens avec ses partenaires, au premier rang desquels l'Allemagne et l'Italie.

Concernant la politique de financement des lanceurs spatiaux, la Cour souligne à juste titre que la dette de contribution de la France auprès de l'ESA a été apurée en 2020, ce qui est un point de satisfaction important pour le Gouvernement. De surcroît, aucun nouveau retard de paiement n'a été engrangé les années suivantes. En effet, le nouveau règlement financier de l'ESA est très dissuasif à cet égard puisque tout retard de paiement de sa contribution génère désormais le versement d'intérêts par l'État membre concerné. On pourrait même dire que la tendance s'est inversée, par rapport au constat fait par la Cour en 2019 : la France ne se repose plus, comme cela a pu lui être reproché, sur les excédents de contribution des autres États membres ; au contraire, elle a accumulé un fort excédent de contribution auprès de l'ESA (505 millions d'euros au 31 décembre 2022) qui, en sus de ses contributions annuelles à venir, devrait lui permettre d'honorer sans difficulté ses engagements financiers dans les prochaines années.

Par ailleurs, la Cour rappelle sa recommandation, réitérée et reformulée à l'occasion du contrôle du programme Ariane 6 en 2022, visant à ce que les autorisations d'engagement du programme 193 « Recherche spatiale » fassent l'objet d'une programmation pluriannuelle, ou du moins à ce qu'il soit permis dans les documents budgétaires de distinguer les engagements pris par la France à cet égard et les versements effectifs à l'ESA. Cette recommandation appelle essentiellement deux remarques :

→ d'une part, il est à noter que cette recommandation a bien été prise en compte tout récemment, et pour la première fois, puisque le rapport annuel de performances du programme 193 pour 2022 comporte un échéancier permettant de rapprocher la contribution totale de la France, pour chaque composante du programme Ariane 6, des versements annuels effectifs ;

→ d'autre part, il convient de souligner qu'une programmation pluriannuelle, qui distinguerait chaque année au moment du projet de loi de finances un montant de nouveaux engagements et les versements autorisés pour l'année en cours, n'est pas forcément adaptée compte tenu des modalités de financement d'une organisation internationale de cette envergure. L'ESA gère de très nombreux projets, pour lesquels les rythmes de décaissements ne sont pas homogènes et dont la prévisibilité est limitée. Le montant des contributions annuelles est ainsi déterminé en cohérence avec les engagements pluriannuels de la France au moment des conseils au niveau ministériel.

Cette recommandation pourrait être considérée comme ayant été traitée.

Concernant les difficultés rencontrées par le programme Ariane 6, la Cour souligne les retards de développement du lanceur, générant des surcoûts qui, compte tenu des règles de retour géographique de l'ESA, pèsent principalement sur la France.

La recommandation visant à « donner la priorité à l'innovation technologique, plutôt qu'au soutien à l'exploitation » semble difficile à appliquer au regard du calendrier de développement qui arrive à sa fin, sauf à assumer de laisser Arianespace porter le déficit de compétitivité d'Ariane 6 et à retarder son premier lancement. En effet, les conditions de marché ont fortement évolué depuis le lancement du programme en 2014 : tout changement sur l'architecture d'Ariane 6 nécessiterait de nouvelles qualifications et augmenterait le temps de développement d'Ariane 6 à un moment où le lancement inaugural présente un enjeu majeur pour la France et pour l'Europe. Enfin, le niveau d'inflation en Europe et la compétition accrue aux États-Unis sur les prix de lancements contraignent fortement les prix commerciaux d'Ariane 6 non prévus en 2014. Une adaptation du modèle d'exploitation d'Ariane 6 est en discussion actuellement à l'ESA pour garantir la viabilité financière de son exploitation et réformer la gouvernance des lanceurs en Europe comme convenu entre la France, [Allemagne et l'Italie en novembre 2022 lors de la dernière conférence ministérielle de l'ESA (CMIN 2022).

En parallèle, afin de préparer l'avenir, la France soutient fortement l'innovation technologique, à travers des programmes de l'ESA tels que Themis (premier étage réutilisable) et Prometheus (moteur forte poussée à bas coûts) qui constituent des briques élémentaires pour développer le mini-lanceur réutilisable « Maia » à moyen terme, ainsi que dans le cadre de France 2030 par un soutien aux initiatives de micro-lanceurs portés par des start-ups. Ces dernières, si elles ne parvenaient pas toutes à rencontrer leur marché, constitueront dans tous les cas des briques essentielles à la compétitivité de la filière française.

La recommandation visant à « impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne (UE) » dans le financement des lanceurs, même si elle constitue une piste à explorer pour l'avenir, pouvait difficilement être mise en pratique dès la conférence ministérielle de l'ESA de 2022, dès lors que le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE était déjà déterminé. Ce point pourra en revanche être expertisé en vue du prochain CFP.

Concernant la gestion du Centre spatial guyanais (CSG), la Cour recommandait dès 2019 de proposer « un ambitieux plan de modernisation du port spatial de l'Europe » et regrette que l'essentiel des coûts du CSG soit supporté par la France. Il convient de rappeler que le Conseil ministériel de l'ESA de novembre 2022 à Paris a décidé un important soutien au port spatial de l'Europe et à sa modernisation. La contribution de 593 millions d'euros pour 2023-2027 dédiée au CSG (en hausse de 15 % par rapport à la période précédente) comprend ainsi près de 70 millions d'euros consacrés à l'amélioration de sa flexibilité opérationnelle, à l'atteinte de la neutralité carbone et à la conduite de sa transformation numérique. Ce montant s'ajoute aux 140 millions d'euros dédiés à la rénovation des moyens clés de l'ensemble de soutien au lancement du CSG décidés en 2019 au Conseil ministériel de Séville. Ces investissements continus témoignent de la volonté des États membres de l'ESA de conforter la place centrale du CSG au sein de la politique spatiale européenne et de donner les moyens à la base de rester au meilleur niveau mondial en étant attractive, rentable et polyvalente, dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse de la Première ministre.....	135
Réponse du directeur général de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.....	137
Réponse du directeur général de Pôle emploi.....	139

Réponse de la première ministre

Vous trouverez ci-après les observations qu'appelle de ma part projet de chapitre relatif à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

I - Le rapprochement entre LADOM et Pôle emploi est résolument engagé

Le rapprochement entre LADOM et Pôle Emploi a été engagé en application des recommandations de la Cour des comptes. Pour sa mise en œuvre opérationnelle, cette démarche structurelle appelle notamment une convergence des systèmes d'information.

Dans ce domaine, le choix d'une interopérabilité des systèmes d'informations entre LADOM et Pôle emploi n'a pas été retenu car elle était quasi impossible à mettre en place dans des délais courts du fait de systèmes d'information trop éloignés et de l'obsolescence du système d'information de LADOM.

La mobilisation de LADOM et de Pôle Emploi s'est concentrée sur le transfert de la prescription des formations en mobilité à Pôle emploi, ainsi que sur le transfert de rachat de formation et du paiement de la rémunération publique des stagiaires jusqu'ici gérés par LADOM dans le cadre de la « Mesure Formation Emploi » (MFE).

En outre, la mise en place d'un nouvel outil pour la gestion des aides financières aurait engendré une difficulté supplémentaire de traitement par LADOM. En effet, les prescriptions réalisées par l'Agence sur les offres de formation mises à disposition par les conseils régionaux de l'Hexagone auraient été gérées en parallèle via l'actuel système d'information, ce qui aurait généré un doublon inutile et préjudiciable.

La signature tardive de l'accord-cadre entre les opérateurs (le 14 septembre 2021) a engendré une mise en service retardée de OUIFORM dans les territoires, compte tenu également des contraintes techniques et réglementaires imposées par le règlement général sur la protection des données (RGPD). Le déploiement de cet outil auprès de LADOM est effectif depuis juin 2022 dans tous les territoires (et non depuis novembre 2022).

Il conviendra de réaliser prochainement un bilan d'étape du déploiement de l'accord-cadre entre les deux opérateurs. Un premier comité stratégique sera organisé en juin 2023.

À compter de janvier 2024, au terme de la période de transition, Pôle Emploi assurera l'intégralité des prescriptions de formation pour les bénéficiaires de LADOM.

II - Le constat du déclin structurel de l'activité de LADOM doit être nuancé

Les constats de la Cour sur la baisse structurelle des prescriptions en passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) et sur les difficultés de mobilisation des offres de formation mises à disposition par Pôle Emploi au titre de l'accord-cadre 2021-2023 sont partagés par le Gouvernement.

Néanmoins, les constats émis par la Cour doivent être nuancés sur l'ampleur de cette baisse. En 2022, le nombre de PMFP comptabilisé par LADOM sur les territoires relevant de son périmètre d'intervention (2 370 mesures) s'est avéré nettement supérieur à celui mentionné dans le rapport de la Cour (500 mesures). Cet écart s'explique par le fait que les prescriptions réalisées via Pôle Emploi ne correspondent pas à la totalité des formations mobilisables par LADOM. Il convient d'y ajouter également.

→ le positionnement des stagiaires ultramarins sur les offres de formation mises à disposition par les régions de l'Hexagone,

→ les dispositions additionnelles intégrées au PMFP, telles que les mesures dites d'insertion dans l'emploi ou la prise en charge des déplacements liés aux oraux de concours de la fonction publique.

Dans le détail, ont été comptabilisées en 2022 :

→ 1 695 PMFP, soit une augmentation de l'activité de 7 % par rapport à l'exercice 2021 ;

→ 675 PMFP sur les mesures additionnelles, soit une augmentation de 4 % sur un an.

Par ailleurs, les résultats suivants, constatés par LADOM en 2022, permettent de nuancer les appréciations portées sur le déclin de l'activité globale de l'opérateur :

→ 48 035 bons relatifs à l'aide à la continuité territoriale (ACT) ont été émis par LADOM, soit une progression de 136 % de l'activité par rapport à 2019 ;

→ 16 191 billets d'avion ont été remis en 2022 dans le cadre du Passeport pour la mobilité des études (PME). Le nombre de bénéficiaires augmente ainsi de 7 % sur un an ;

→ 392 Passeports pour la mobilité en stage professionnel (PMSP) ont été délivrés, soit + 142 % par rapport à 2021.

III - L'offre de service de LADOM est évolutive et en cours de refondation

L'offre de service de l'Agence a évolué récemment à la suite de l'attribution de crédits de la loi de finances 2023 au profit de trois mesures nouvelles (pour une enveloppe totale de 8 M€) :

→ la revalorisation des montants forfaitaires de l'ACT pour chaque liaison entre les outre-mer et l'Hexagone, pour une dépense annuelle totale de 6 M€ qui porte le taux de prise en charge du coût du billet 48 % en moyenne ;

→ l'élargissement du PMFP aux personnes suivant une validation des acquis de l'expérience (V,AE) au profit d'environ 587 bénéficiaires par an (pour des crédits annuels de 1 M€)

→ la couverture par l'ACT de 100 % des frais de déplacement d'un second accompagnant familial lors de l'évacuation sanitaire d'un enfant ultramarin mineur.

L'évolution de l'offre de LADOM se poursuit, Ainsi, LADOM mettra prochainement en œuvre l'accompagnement psychopédagogique des étudiants qui bénéficieront du programme Cadres d'avenir en Guadeloupe et Saint-Martin pour l'année universitaire 2023-2024 (23 étudiants). Il s'agit d'une extension de l'offre de service de l'Agence au profit des étudiants, puisque l'opérateur intervenait jusqu'ici sur ce programme à Mayotte uniquement pour gérer les aides financières délivrées aux bénéficiaires.

Ce programme :

→ sera déployé dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de cinq ans ;

→ fera l'objet d'une nouvelle extension en Martinique à compter de septembre 2024 ;

→ sera encadré par un décret et un arrêté devant être publiés à l'été 2023.

Comme rappelé par la Cour, l'Agence a mené une consultation en 2022 auprès des collectivités et élus ultramarins. dite « LADOM 2024 » afin de recenser les besoins des territoires sur le champ de la mobilité, Les propositions issues de cette concertation donnent actuellement lieu à un examen approfondi en vue de la préparation du Comité interministériel des outre-mer (CIOM) qui se déroulera le 12 juin 2023. Les mesures en cours d'expertise visent à réinterroger le périmètre du PMFP afin de couvrir au mieux les besoins recensés localement en matière de formation professionnelle, et plus largement de continuité territoriale,

La nécessité de cette évolution de l'offre de service de LADOM est confirmée par la publication récente du rapport d'information de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale. L'enjeu pour le Gouvernement est de répondre aux besoins nouveaux identifiés, tout en évitant une augmentation massive de la charge financière,

Conformément aux objectifs fixés par le Président de la République, je suis attachée au maintien d'une aide à la continuité territoriale spécifique entre les outre-mer et l'Hexagone, outil du renforcement de la cohésion entre [es différents territoires de la République. Dans le cadre des réflexions en cours sur le projet stratégique de LADOM, le Gouvernement veillera l'amélioration qualitative du dispositif,

Les réflexions en cours relatives au projet « LADOM 2024 » intègrent le rapprochement de l'Agence avec le délégué interministériel à l'égalité des chances des Français des Outre-mer et à la visibilité. Tout élargissement des missions de LADOM s'accompagnera d'une exigence renforcée des autorités de tutelle sur la gestion de l'Agence, dont la gestion financière, comptable et des ressources humaines doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

Réponse du directeur général de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité

Les feuillets du rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières du mois d'avril 2023, suscite quelques interrogations quant à son contenu et quelques demandes d'ajustements.

« Ces recommandations ont donné lieu... »

Les termes de ce paragraphe ne reprennent pas l'évolution inscrite dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir, à laquelle LADOM s'est naturellement conformée. Son application est traduite dans l'accord cadre LADOM/Pôle emploi signé le 14 septembre 2021. La traduction de cet accord a effectivement ralenti considérablement l'activité le temps de la mise en œuvre. En outre l'absence de directeur général entre mars 2022 et janvier 2023 n'a pas permis à l'établissement de se projeter sereinement dans la nouvelle organisation induite par ce nouvel accord

« C'est ainsi en 2021 que LADOM s'est engagée... »

La recommandation de la Cour, était la suivante : « dans le cadre du renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de LADOM, il importe de refondre la convention nationale avec Pôle emploi, pour y inscrire les objectifs d'une association étroite des deux opérateurs, permettant notamment à Pôle emploi de se substituer à LADOM en matière d'achats, de systèmes d'information, de contrôle interne des prestations et du conseil post-formation des bénéficiaires ».

Les travaux menés ultérieurement pour la refonte de la convention nationale avec Pôle emploi ont repris en grande partie le périmètre des recommandations du référé. Ainsi, l'accord-cadre signé le 14 septembre 2021 entre LADOM et Pôle emploi s'articule autour de trois axes de coopération, décrits à l'article 1 de l'accord cadre :

→ Axe 1 : faciliter l'accès à une offre de formation professionnelle présentielle, en mobilité, adaptée aux besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi ultramarins et complémentaire à celle existante dans leurs territoires ;

→ Axe 2 : sécuriser les parcours de mobilité professionnelle et géographique des bénéficiaires en mettant en place des processus fluides, lisibles et compréhensibles par tous ;

→ Axe 3 : faciliter l'insertion professionnelle des personnes au terme de leur formation, en favorisant le retour dans la région d'origine pour celles qui le souhaitent.

L'accord cadre LADOM / Pôle emploi n'embarque pas, comme finalité, la question de la compatibilité et la complémentarité des SI. Il organise plus particulièrement le transfert de la prescription des formations en mobilité à Pôle emploi, ainsi que transfert de l'achat de formation et du paiement de la rémunération publique des stagiaires jusqu'ici gérés par LADOM dans le cadre de la « Mesure Formation Emploi » (MFE) à Pôle emploi. Le transfert de ces compétences s'inscrivant par ailleurs en conformité avec les dispositions de la loi avenir professionnelle de 2018 en matière de conseil en évolution professionnelle.

Ce transfert fait l'objet d'une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2023 pendant laquelle les conseillers en insertion professionnelle de LADOM pourront continuer à prescrire les formations en mobilité sur les achats de formation de Pôle emploi. Pour cela, pendant la durée de la période transitoire, LADOM s'est vu accorder l'accès à l'outil OUIFORM — outil du patrimoine commun piloté par la DGEFP — permettant aux CIP d'opérer les prescriptions. Au 1^{er} janvier 2024, l'intégralité des prescriptions sera effectuée par Pôle emploi en sa qualité d'opérateur du conseil en évolution professionnelle – LADOM se recentrant sur l'accompagnement des mobilités.

En ce qui concerne la complémentarité des systèmes d'information, ce sujet doit être appréhendé en lien avec la mise en place d'Agora par l'État – plateforme nationale ayant pour objectif de partager les données relatives au suivi des actions de formation et aux parcours de formation et de disposer d'une vue consolidée de ces données nationalement. L'ensemble des financeurs de la formation professionnelle sont concernés par cette démarche. À travers Agora, l'État a ainsi pris l'initiative d'initier la construction de l'interopérabilité des systèmes d'information des financeurs de la formation professionnelle. Cette plateforme ouverte doit permettre d'organiser, en temps réel, les échanges entre les différents systèmes d'information, permettant à chaque acteur, de répondre à ses

propres besoins, et permettant collectivement de renforcer le suivi et la mesure d'impact des actions déployées. LADOM mène actuellement les travaux techniques lui permettant de s'accrocher à Agora.

D'autre part, il convient de préciser que la convention de gestion passée entre LADOM et Pôle emploi en déclinaison de l'accord cadre permet de définir le modèle économique du rapprochement. Cette convention prévoit le versement d'une contribution forfaitaire par LADOM à Pôle emploi – ce versement contribuera au financement de dépenses de formation (coûts pédagogiques et rémunérations) supportées par Pôle emploi dans le cadre du partenariat. La convention de gestion ne prévoit ainsi pas de proratisation entre la contribution versée par LADOM et le nombre d'actions de formation financées par Pôle emploi.

Enfin, OUIFORM n'est pas un outil de pôle emploi mais de la DGEFP.

Il est inscrit dans ce même paragraphe, que « LADOM a vainement tenté de trouver une alternative au transfert à pôle emploi des prescriptions de formation ». Cette conjecture paraît transcrire une vision omettant les besoins spécifiques des territoires ultramarins liés notamment au déficit de services publics et aux problématiques particulières inhérentes à l'éloignement.

Voici, à titre d'illustrations, les dernières actions menées par LADOM pour assurer, autant que faire se peut, une égalité de traitement des Français d'Outremer. Quelques développements :

Le projet DOMME

Le coût par stagiaire est amorti très rapidement par les économies de RSA produites. Ces onze femmes avec enfants étaient sans emploi et vivaient dans leur famille, l'accompagnement des familles monoparentales à identifier des difficultés parfois importantes dans le lien familial. Aujourd'hui ces onze femmes sont en emploi soit en métropole soit dans un département ultra marin, elles ont aussi créé une sphère éducative familiale. Une projection sur le coût annuel du RSA brut, sans les frais de gestion est de 135 696 €, sur une période de 20 ans le coût s'élève à 2 713 920 €. D'un simple point de vue économique LADOM en permettant le

retour à l'emploi par une formation professionnelle contribue non seulement à la baisse des versements des minima sociaux, mais aussi répond à un besoin en personnel utile à l'expansion du territoire.

Ce projet a un statut d'expérimentation justement pour éviter un déploiement massif inscrit dans le marbre sans en vérifier la pertinence.

Le projet gazier du Mozambique

Au-delà de la construction, le projet Mozambique LNG soutiendra les positions locales dans de nombreux domaines, notamment le développement local, l'approvisionnement, l'ingénierie, le droit, les finances, les géosciences, la santé et l'environnement, les ressources humaines, les technologies de l'information, la logistique et la maintenance. Le positionnement de Mayotte près du canal, laisse espérer jusqu'à 12 000 emplois. Le Département a fait appel à LADOM pour construire les parcours de formation nécessitant la mobilité en métropole ou à la Réunion.

La nouvelle route du littoral à la Réunion

Les besoins spécifiques de ce chantier titanesque comme de son entretien à long terme nécessitent une main d'œuvre très spécifique comme par exemple les plongeurs scaphandrier, cette école est en France métropolitaine.

Nous pourrions ajouter, les formations médicales et paramédicales, les formations liées au tourisme, à la sécurité portuaire, pour démontrer s'il en était besoin les restrictions induites par les territoires français isolés et la capacité de LADOM à les accompagner durablement sur ce volet.

« Cependant, la tentation de LADOM, longtemps persistante... »

Cette accroche semble reposer sur la non application immédiate de la recommandation de la Cour en 2019. Il est certain que la réflexion portée alors ne pouvait aboutir rapidement. En effet dès 2020 la crise sanitaire a considérablement ralenti les échanges. Toutefois la traduction de ce rapprochement signé en septembre 2021, ne laisse cependant pas apparaître une volonté délibérée « de trouver des alternatives ».

Les chiffres repris dans ce même paragraphe s'ils sont justes ne laissent pas apparaître l'analyse comparée avec la période de pandémie comprenant une obligation vaccinale contestée dans les territoires ultramarins, qui a rendu impossible, puis difficile l'arrivée en France Hexagonale surtout pour les formations sanitaires.

« selon la direction générale des outre-mer... »

Ces propos sont contestés fermement par LADOM qui n'a jamais lu de la part de la DGOM quelque étude permettant une telle affirmation.

« En tout état de cause ... »

LADOM au-delà de ses partenariats IFCASS, SMA, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, et de la formation en alternance, conservera l'accompagnement des demandeurs d'emploi ultramarins, qui n'est pas le métier de pôle emploi. Il s'exercera au travers des unités territoriales en France Hexagonale. De plus comme déjà échangé avec la Cour, LADOM a consulté les acteurs des territoires et écrit son projet stratégique, afin de mieux prendre en compte leurs besoins spécifiques.

Réponse du directeur général de pôle emploi

Le chapitre précité rappelle et reprend les principaux constats établis par la Cour dans son relevé d'observations provisoires relatif au contrôle de suivi des recommandations concernant LADOM. Selon ces constats, la gestion de l'agence a été améliorée mais sa situation financière reste fragilisée. S'agissant de la recommandation relative au renforcement de la compatibilité des systèmes d'information de LADOM et de Pôle emploi et de la recommandation relative à la refonte de la convention nationale avec Pôle emploi afin d'y associer plus étroitement les deux opérateurs, elles « ont donné lieu à une prise en compte inégale et lente à se concrétiser malgré l'accord apparent. Leur mise en œuvre n'était ainsi toujours pas complète à la fin de 2022 et n'ont pas permis à LADOM d'enrayer le déclin de son activité ».

Compte tenu du maintien de l'appréciation de la Cour quant à la mise en œuvre des deux recommandations précitées, je souhaite apporter les remarques et précisions suivantes :

1 - Sur le rapprochement des systèmes d'information de LADOM et de Pôle emploi

La Cour qualifie le rapprochement des systèmes d'information de « tardif et incomplet », précisant que « ne figurant pas dans les priorités de Pôle emploi, il n'y a pas eu de réflexion conjointe entre la nécessaire refonte des applicatifs LADOM (gestion et métiers) et leurs interconnexions avec les systèmes d'information de Pôle emploi ».

Certes, les travaux de complémentarité et de compatibilité recommandés par la Cour ne permettent pas, à ce jour, d'établir une interconnexion

des systèmes d'information respectifs. Toutefois, comme indiqué dans ma réponse du 25 octobre 2022 au relevé d'observations provisoires, cette situation résulte principalement de contraintes opérationnelles et de mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD) inhérentes à des projets d'une telle ampleur, retardées par les effets de la crise sanitaire.

En revanche, la Cour ne peut légitimement soutenir que ce sujet ne figurait pas parmi les priorités de Pôle emploi, comme en témoignent les efforts très importants de déploiement de l'outil de prescription Ouiform1, en l'absence d'interconnexion des systèmes d'information.

À ce sujet, la Cour estime que le caractère tardif de ce déploiement en relativise grandement l'intérêt, ce que je conteste fermement.

À titre liminaire, je rappelle que les services de Ouiform étaient techniquement ouverts dès la fin de l'année 2021. Cependant, l'accès à l'outil par les conseillers LADOM nécessitait, pour qu'il soit conforme aux normes du règlement général sur la protection des données (RGPD), la finalisation de conventions entre les différentes parties prenantes (LADOM, Pôle emploi, DGEFP, DREETS) ainsi que leur validation par les instances délibérantes des collectivités concernées.

En outre, contrairement à l'affirmation de la Cour selon laquelle l'outil aurait été mis au point en octobre 2022, Ouiform est pleinement opérationnel et accessible à l'ensemble des départements et régions d'outre-mer concernés depuis août 2022,

le déploiement ayant été progressif à compter de février 2022 (l'outil a, ainsi, été déployé à Mayotte le 22 février 2022, en Guyane le 6 mars 2022, en Martinique le 14 mars 2022, à la Réunion le 7 avril 2022 et en Guadeloupe le 11 août 2022). Depuis ces mises en services, les 37 conseillers LADOM habilités peuvent positionner les personnes sur des formations collectives en métropole.

Je souligne, enfin, que cet outil de prescription apporte une grande partie des réponses attendues en termes de fluidité et de traçabilité des parcours de formation des demandeurs d'emploi : le conseiller peut ainsi être directement connecté à l'ensemble du catalogue de formation ainsi qu'à l'applicatif de Pôle emploi pour positionner le demandeur d'emploi sur une formation. Il donne ainsi pleinement satisfaction. Au-delà, la mise en patrimoine commun des différents outils et applicatifs de Pôle emploi au bénéfice d'autres acteurs dans leur relation aux usagers est l'un des axes de travail majeurs de Pôle emploi ces dernières années et a démontré tout son intérêt tant pour les usagers que les partenaires. On ne saurait donc relativiser cette démarche s'agissant de l'accès à Ouiform par LADOM, comme tend à le faire la Cour.

2 - Sur l'association de LADOM avec Pôle emploi

La Cour dresse le constat que l'association de LADOM avec Pôle emploi n'a pas permis d'enrayer le déclin de l'activité de l'Agence.

A l'appui de cette affirmation, la Cour rappelle qu'à compter de janvier 2022, l'essentiel de l'activité de l'Agence a été transféré à Pôle emploi (s'agissant de la prescription de formations professionnelles) et cite un certain nombre de facteurs qui ont contribué à cette baisse d'activité dont, l'accélération des entrées en formation à distance *via* le dispositif « 100% FOAD » lancé par Pôle emploi et la montée en puissance du compte personnel de formation (CPF) autonome. Ces deux derniers dispositifs ne nécessitant pas le recours à l'offre de LADOM.

Je précise à toutes fins utiles que le nombre d'entrées en formation « 100 % FOAD » a augmenté de 34 % entre 2021 et 2022, ce qui correspond à 1 036 entrées en 2021 et 1 Ouiform est un outil de facilitation du positionnement et d'automatisation du circuit administratif de la formation.

1 526 entrées en 2022 pour les DOM. En 2022, les entrées en FOAD représentaient 2,9 % des entrées en formation tous financeurs, y compris CPF autonome. S'agissant du CPF autonome, on comptait 13 832 entrées en 2021 et 13 771 en 2022 pour les DOM.

Sans me prononcer sur l'activité de l'Agence en tant que telle, je souhaiterais souligner à nouveau, combien l'accord-cadre national répond aux objectifs assignés par la Cour. Il est ainsi le point de départ de l'entrée des demandeurs d'emploi ultramarins dans le droit commun de la formation. Son objectif principal est de proposer des parcours d'accompagnement vers la formation en mobilité et l'emploi fluides, réactifs et coordonnés, mobilisant à la fois les services de Pôle emploi et de LADOM et misant sur leur complémentarité. Le rôle de LADOM sur les volets logistique et social en termes d'accompagnement à la mobilité pour la réussite des parcours des ultramarins ayant les plus faibles ressources est ainsi tout à fait complémentaire du champ d'intervention de Pôle emploi.

En outre, cette transformation n'a pas été seulement technique, l'impact humain est également important et doit s'inscrire dans le temps. À cet égard, la mise en œuvre de l'accord depuis septembre 2021 a permis une montée en compétence des conseillers LADOM sur la connaissance de l'offre globale de formation collective et individuelle du territoire métropolitain (offre de Pôle emploi mais aussi des conseils régionaux), des modalités, diverses et complexes, de sa mobilisation et la sécurisation *via* Ouiform des actes métiers relatifs au positionnement du candidat et au financement du projet. Cela a renforcé la collaboration et la connaissance réciproque des équipes aux niveaux local et régional.

Malgré le constat mitigé que fait la Cour quant au suivi de ses recommandations concernant les points évoqués, j'aimerais souligner combien Pôle emploi a, depuis le début des travaux en mars 2020, mobilisé l'ensemble de ses expertises pour accompagner LADOM dans l'appropriation de l'écosystème de la formation (processus métier, financements, SI, RGPD) et combien les équipes de Pôle emploi ont œuvré en vue de créer les synergies nécessaires avec l'Agence.

L'allocation aux adultes handicapés

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du ministre des solidarités, de l'autonomie
et des personnes handicapées 142

Réponse de la directrice de la caisse nationale
de solidarité pour l'autonomie..... 145

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de la Caisse nationale
des allocations familiales

Monsieur le directeur général de la Caisse centrale
de la mutualité sociale agricole

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

Réponse du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées

Comme nous l'avons souligné à l'occasion du rapport thématique remis en 2019, nous partageons les principales observations et les préoccupations qui sous-tendent ses recommandations, s'agissant en particulier de la meilleure connaissance des déterminants des évolutions de l'AAH et de son attribution à bon droit et de manière équitable sur l'ensemble du territoire.

Mes services ont déjà eu l'occasion d'apporter un certain nombre d'éléments d'éclairage sur les constats et sur les recommandations faites par la Cour.

Nous avons ainsi indiqué notamment notre divergence d'approche avec la Cour sur certaines d'entre elles (conditionner l'attribution de l'AAH-2 à un accompagnement médico-social s'il est possible, conférer à l'État une majorité des voix au sein de CDAPH lorsqu'elles se prononcent sur l'attribution de l'AAH) et pointé le caractère complexe de la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles (révision du guide-barème) ou les difficultés posées en terme de faisabilité (instaurer une contre-visite médicale obligatoire avant toute 1^{ère} demande, examen en séance de CDAPH de toute 1^{ère} demande d'AAH).

Ainsi que vous l'évoquez dans le projet de chapitre, la survenue de la crise sanitaire au début de l'année 2020, la mobilisation qu'elle a impliquée tant des directions d'administration centrale du ministère de solidarité et de la santé et de la CNSA que des MDPH et des professionnels de santé, ont par ailleurs retardé l'engagement ou freiné l'avancée des travaux visant à mettre en œuvre les recommandations du rapport ou des actions permettant de répondre aux enjeux relevés par la Cour, ou susceptibles d'y contribuer, et expliquent également et pour partie le bilan mitigé que dresse la Cour de la mise en œuvre de ses recommandations.

Pour autant, et vous le rappelez, des actions ont été initiées, en particulier dans le cadre de la feuille de route MDPH 2022, qui porte certes sur l'ensemble du périmètre des compétences des MDPH et des droits qu'elles attribuent, mais sont de nature à contribuer à plusieurs des recommandations de la Cour. Comme vous l'évoquez, la CNSA contribue

ainsi au renforcement du suivi des bénéficiaires de l'AAH via sa fonction de pilotage des MDPH par la meilleure connaissance des caractéristiques du public et par une meilleure identification des cheminements aboutissant aux décisions d'attribution.

Au-delà de cette feuille de route ciblée sur les MDPH, nous partageons la nécessité d'aller plus loin pour assurer la mise en œuvre de certaines des recommandations de la Cour, et d'une manière plus globale répondre aux préoccupations sous-jacentes ; un plan d'action structuré autour deux axes m'a ainsi été récemment proposé ainsi qu'à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées. Le premier axe de cette feuille de route relative à l'amélioration du pilotage de l'AAH porte sur l'engagement d'une dynamique d'amélioration du service de l'AAH sur les points clés de son processus d'attribution (demande, instruction, évaluation, décision et suivi de la personne), le deuxième axe porte sur le renforcement des mécanismes d'information et de régulation entre l'État, la CNSA, les départements et les MDPH

Il nous paraît important que les objectifs et actions de ce plan n'aient pas pour effet d'augmenter les délais d'attribution de l'allocation, dont la réduction et l'homogénéisation restent un objectif important, ou de dégrader le service rendu et l'accès aux droits des personnes, et qu'ils tiennent compte de la question des moyens, en particulier des difficultés de recrutement au sein des MDPH qui contraignent les solutions qu'il est possible d'envisager.

Vous l'évoquez, la DREES conduit actuellement des travaux sur les disparités des taux d'attribution entre les départements en exploitant les données de l'enquête Vie quotidienne et santé (VQS) de 2021 dont les premiers résultats devraient être disponibles dans les prochaines semaines et qui pourraient utilement éclairer les actions et la stratégie de la mission d'appui de la CNSA que nous évoquons plus loin.

Les recommandations du rapport thématique de 2019 auxquelles vous faites référence appellent les observations suivantes.

S'agissant de l'établissement du certificat médical joint au dossier de demande auprès de la MDPI-I, il nous apparaîtrait plus réaliste, plutôt que de prévoir une contre-visite médicale obligatoire pour toute première demande ainsi que le préconise la Cour, d'envisager cette contre-visite pour les cas complexes, dont les critères devront en effet faire l'objet d'un travail de définition, ainsi qu'y invite la Cour, et en cas de certificat médical lacunaire, tout en expérimentant des actions d'aide et de conseil des médecins dans le remplissage du certificat médical. Ces actions, qui font partie de la feuille de route AAH viendront compléter et s'appuyer sur l'augmentation au 1^{er} avril 2022 du tarif de la consultation d'établissement du certificat médical du dossier envoyé à la MDPH, dont nous pensons qu'elle peut contribuer à améliorer la qualité des certificats médicaux. La feuille de route AAH propose également un suivi des médecins prescripteurs, à l'exemple de ce qui se fait du côté de l'Assurance maladie afin d'identifier les pratiques relatives aux certificats médicaux transmis aux MDPH et de repérer d'éventuelles dérives.

De plus, l'engagement a été pris à l'occasion de la Conférence nationale du handicap 2023, qui s'est tenue le 26 avril dernier, d'assurer, pour les personnes qui s'adressent à la MDPH pour la première fois, un rendez-vous initial avec un interlocuteur dédié et formé, capable de les renseigner sur leurs droits et de les orienter vers les bons services en lien avec leurs aidants et leur famille. Un contact direct entre la MDPH et la personne qui dépose un dossier ne peut que contribuer à une meilleure connaissance et compréhension de la situation de la personne, et donc à l'attribution d'un juste droit par la CDAPH.

La mission d'appui et d'évaluation de la qualité auprès des MDPH et des départements volontaires, en cours de préfiguration à la CNSA, conformément à l'engagement n°34 de sa COG, renommée mission de contrôle interne et conformité, doit porter sur l'ensemble des processus de gestion des droits et des prestations d'autonomie, y compris l'AAH. La mise en place de cette mission fait ainsi partie de

la feuille de route relative au pilotage de l'AAH. D'ores et déjà 2 ETP ont été recrutés en avril et 6 ETP supplémentaires doivent être recrutés entre 2023 et 2025 au sein de cette mission. Le comité stratégique de la maîtrise des risques de la CNSA se réunira le 5 juin afin de préciser les priorités du contrôle interne. La DGCS a d'ores et déjà exprimé le besoin que cette mission produise des analyses qualitatives régulières sur le traitement des demandes d'AAH, notamment sur l'AAH-2 et l'analyse de l'« employabilité ». De même, il a été demandé que cette mission, relevant de la CNSA, puisse objectiver les raisons des écarts entre MDPH sur les taux d'accord, sur les délais de traitement, avec un focus particulier sur l'AAH. Il a également été demandé que cette mission puisse faire des préconisations d'améliorations pour que soient diffusées des bonnes pratiques aux MDPH.

Au-delà et afin de donner des pouvoirs accrus à cette mission, conformément à l'engagement n° 34 de la COG de la CNSA, le gouvernement a porté un amendement à la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France, qui prévoit une mission nationale d'accompagnement, de conseil, d'audit et d'évaluation, en vue de déployer des outils de contrôle interne et de maîtrise des risques, de garantir la qualité du service et de veiller à l'égalité de traitement des demandes de droits et de prestations de soutien à l'autonomie dont l'AAH, et qui a vocation à intervenir auprès des MDPH. Cet amendement a été adopté en première lecture et figure à l'article 1^{er} bis G de la proposition de loi résultant des délibérations de l'Assemblée nationale. Il prévoit notamment que cette mission pourra intervenir dans l'ensemble des MDPH, qu'elles soient volontaires ou non.

S'agissant de la révision du guide-barème, nous partageons avec la Cour l'analyse selon laquelle l'approche de ce dernier est très « médico-centrée » et tient de ce fait imparfaitement compte des évolutions importantes de ces dernières années, en matière tant de compensation sur le lieu de travail que d'accessibilité de ce dernier.

C'est la raison pour laquelle l'engagement de mener un travail de révision de ce guide, qui figure dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNSA 2022-2026, a été réaffirmé par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap qui s'est réunie le 26 avril dernier. Nous partageons également l'objectif évoqué par la Cour de restaurer la cohérence du guide-barème.

Nous attirons l'attention de la Cour sur le fait qu'il s'agira d'un travail de moyen terme, qui requerra une démarche de concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes, et des études d'impact complètes sur l'ensemble des droits actuellement évalués au moyen de ce guide-barème : droits directement accordés par la MDPH comme la carte mobilité inclusion, l'AEEH ; et les droits connexes en matière fiscale, de retraite, ou d'action sociale (réductions diverses).

S'agissant de la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), nous considérons que cette notion, certes complexer s'efforce de trouver un équilibre entre des exigences pour partie contradictoires : d'un côté, permettre l'accès à l'AAH à des personnes dont le handicap a un retentissement sur les perspectives d'activité professionnelle ; de l'autre, encourager le maintien dans le monde professionnel des personnes en situation de handicap. Cette approche appelle un examen individualisé, étayé par des outils méthodologiques désormais bien identifiés par les MDPH. Nous partageons dans cette perspective l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre le déploiement des formations à destination des équipes des différentes MDPH, qui doivent être périodiquement

renouvelées, La feuille de route relative au pilotage de l'AAH intègre ainsi un objectif de renforcement de la formation des équipes pluridisciplinaires, ainsi que des associations représentatives des personnes en situation de handicap.

L'évaluation individualisée de la RSDAE peut également appeler des compétences spécialisées insuffisamment représentées dans les MDPH, et c'est pourquoi dans le cadre de la réforme « France Travail il est proposé de renforcer encore la place du service public de l'emploi dans l'accompagnement des parcours des personnes en situation de handicap. Comme annoncé lors de la Conférence nationale du handicap 2023, les personnes en situation de handicap les plus éloignées de l'emploi pourront se voir proposer par le service public de l'emploi une prestation d'appui renforcé à la détermination de leur projet professionnel dans le cadre de laquelle un diagnostic de leurs compétences pourra être réalisé et utilement éclairer, le cas échéant, la MDPH dans son évaluation de la situation au regard de l'AAH.

Pour conclure, nous adhérons à la nécessité d'un pilotage renforcé de l'AAH dans un double objectif d'équité territoriale et d'attribution à bon droit. L'amélioration de la connaissance et de la compréhension des déterminants de l'attribution de l'AAH, le déploiement de la mission d'audit et de contrôle de la CNSA et d'une gestion du risque dans les MDPH ainsi que les actions de fiabilisation du volet médical du dossier de demande et la mobilisation de l'expertise du service public de l'emploi pour évaluer l'employabilité, chantiers dans lesquels j'ai demandé à mes services et à la CNSA de s'engager pleinement, doivent y contribuer.

Réponse de la directrice de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Les observations ci-après s'inscrivent dans le contexte de la discussion actuellement en cours au Parlement de la proposition de loi pour bâtir la société du bien-vieillir en France et des conclusions de la CNH du 26 avril dernier :

1 - La CNSA souscrit à la recommandation de refonte du guide barème qui est au nombre de ses engagements dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2022-2026 avec l'État (engagement n°6 sur l'actualisation des référentiels d'évaluation et d'éligibilité). La CNH 2023 confirme cet objectif (mesure « Engager la révision du guide barème d'évaluation des déficiences et des incapacités ») ;

2 - La Cour indique que l'objectif central de la feuille de route MDPH 2022 sur la réduction des délais de réponse aux demandes d'attribution accentuée, à moyens constants, un traitement de masse des dossiers.

Il convient de souligner d'abord que la mise en œuvre de la feuille de route MDPH 2022 ne s'est pas faite à moyens constants, mais s'est accompagnée, au contraire, d'une revalorisation inédite de 15 M€ du soutien de la CNSA au fonctionnement des MDPH, assortie d'une refonte des modalités de répartition afin de mieux prendre en compte l'activité des MDPH. De plus, la maîtrise des délais de traitement ne s'oppose pas la qualité de l'évaluation des demandes comme semble le laisser à penser la Cour. Les missions d'appui des MDPH dans lesquelles les délais de traitement sont élevés s'attachent à la redéfinition des processus de traitement en veillant à garantir la pluridisciplinarité de l'évaluation, gage de qualité.

La CNH23 a prévu le renforcement des moyens des MDPH afin de permettre de proposer aux primo-demandeurs un rendez-vous pour les personnes qui s'adressent pour la 1^{ère} fois à elles et leur désigner un référent de parcours (mesure « Renforcer l'accueil, l'information et l'accompagnement des personnes par les MDPH »). La mise en œuvre de cette mesure doit contribuer à renforcer le traitement personnalisé et l'accompagnement des demandes que recommande la Cour.

3 - Au paragraphe suivant, la question de l'employabilité évoquée par la Cour trouve un écho important dans les conclusions de la CNH avec ambitions fortes à porter par le service public de l'emploi. Il est prévu l'accompagnement et le diagnostic d'employabilité des personnes et la possibilité de mobiliser une offre d'appui à la détermination du projet professionnel et à l'orientation. Sans qu'il soit, à ce stade, possible d'en définir l'intensité, cette mesure devrait avoir une incidence sur l'accès à l'AAH.

4 - La Cour évoque le rôle de la CNSA en termes de conception « d'outils d'aide technique dans le cadre du système d'information (SI) harmonisé des MDPH » et son projet de « remédier au manque d'ergonomie des SI, mais, ici encore, sans calendrier formalisé à ce stade ».

Dans le cadre de la feuille de route MDPH 2022, a été mis en place un comité utilisateurs du SIH pour identifier des « gains rapides » destinés à améliorer l'ergonomie et l'adaptation du SI MDPH aux pratiques des MDPH.

Le comité stratégique SI MDPH du 13 décembre 2022 a permis de faire un bilan des réalisations de ce chantier, et de mettre en visibilité les améliorations ergonomiques développées par les éditeurs des 3 parcs principaux (INETUM, Arche MC2, Worldline) et livrées aux MDPH. En particulier, le parc Worldline (11 MDPH), qui remontait le plus d'insatisfaction quant à l'ergonomie de l'outil de soutien à l'évaluation (OSE), support du codage des pathologies et des déficiences, s'est vu livré une version améliorant l'ergonomie de l'OSE embarquant notamment une saisie simplifiée par autocomplétion et une hiérarchisation des déficiences / pathologies.

Au-delà, afin d'améliorer davantage l'ergonomie du SI MDPH, et notamment du module d'évaluation, une brique nationale SI unique sera mise en production sous la forme d'un pilote dès la fin de l'année 2023, et déployée courant 2024 dans les MDPH. Cette brique nationale prend appui sur les dispositions de l'article 35 de la LFSS pour 2023 dont le décret d'application est en cours de formalisation.

S'agissant du renseignement des besoins, pathologies et déficiences, le processus d'amélioration, est en progression. Pour les données de l'année 2022, le taux est supérieur à 75 % pour 33 MDPH (à comparer à 20 MDPH sur une situation observée dans le cadre des échanges avec la Cour en août 2022).

5 - La Cour rappelle l'enjeu de systématiser le contrôle interne au sein des MDPH.

La CNSA partage cette nécessité. Les missions d'appui aux MDPH dont les délais de traitement sont élevés ont mis en évidence des difficultés à ce titre. C'est la raison pour laquelle le module national sur l'évaluation (cf *supra*) comportera un volet sur le pilotage.

La Cour s'interroge sur le calendrier de mise en œuvre de « la mission d'appui et d'évaluation de la qualité » prévue par la COG ainsi que son périmètre.

L'engagement n° 34 prévoit la mise en place en son sein de cette mission chargée d'accompagner le département et les MDPH dans l'attribution des droits et prestation d'autonomie.

Compte-tenu du caractère global des évaluations menées par les équipes pluridisciplinaires, cette mission interviendra non seulement sur l'ensemble du processus d'attribution des droits, mais pourra conduire des audits spécifiques par prestation en fonction des priorités définies par les instances de la CNSA. L'effectif consacré au contrôle interne territorial sera de 5 personnes en 2025, dont deux premiers recrutements prévus en 2023. Les informations médicales ne sont pas exclues du périmètre de la mission.

Il convient de souligner que lors de l'examen de la proposition de loi pour bâtir la société du bien vieillir en France, un amendement a été adopté, le mois dernier, en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale portant définition du cadre juridique de la mission qui sera précisé par voie de décret.

Telles sont les observations qu'appelle le projet de chapitre portant sur l'allocation aux adultes handicapés destinée à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

L'ordre des médecins

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du président du Conseil national
de l'Ordre des médecins 148

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre de la santé et de la prévention

Réponse du président du conseil national de l'ordre des médecins

Vous avez bien voulu me transmettre, le 6 avril 2023, un chapitre concernant l'Ordre des médecins destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, les remarques du Conseil national de l'Ordre des médecins.

1 - Trésorerie

Concernant le choix de maintenir un niveau de trésorerie de 10 à 12 mois d'activité. Ceci se justifie par une maîtrise de l'information financière encore insuffisante à ce jour au sein des conseils.

La mise en place de procédures et d'outils de suivi et de pilotage des coûts, pour assurer cette maîtrise est encore trop récente. Ainsi le déploiement d'un contrôle de gestion efficient, qui couvre à ce jour près de 95 % de l'institution, a moins de 2 ans d'ancienneté, et le contrôle interne est en cours de développement.

Un pilotage de la performance abouti, que ce soit en termes de suivi ou de gestion des dépenses nécessitent bien sûr la mise à disposition d'outils, mais également un accompagnement et une démarche de conduite du changement à mener auprès des conseils et de l'institution dans son ensemble.

Pour information, le pôle financier a entamé depuis 1 an, des déplacements auprès de l'ensemble des conseils. Cette démarche permettra à termes de compléter le règlement de trésorerie et de mettre à disposition de chaque conseil des indicateurs de pilotage sur les postes stratégiques et notamment la masse salariale.

2 - Les indemnités

Concernant les indemnités versées aux élus pour mener leur mission.

Les indemnités de fonctions sont disponibles sur le site de l'ordre dans le règlement de trésorerie et la liste nominative des différentes fonctions concernées est également présente sur le site.

Pour les indemnités de participation (vacation), certes elles ne sont pas publiées automatiquement mais restent disponibles, tout comme les comptes, à la demande.

Pour information les indemnités de vacation, établies à partir du prix de la consultation (C), n'ont pas évolué depuis 2011. Pour les indemnités de fonctions, elles ont été revues à la baisse de 5 % en 2019.

Le paiement des indemnités de vacations est réalisé sur la base de feuille de présence avec contrôle de la signature et vérification de la lettre de mission signée par le secrétaire général. Pour les réunions tenues en visio, des captures d'écran sont réalisées pour justifier de la participation des élus.

Concernant les indemnités de frais de déplacements, le paiement est octroyé sur la base de justificatifs originaux avec vérification des dates au regard du planning des réunions et instances concernées.

3 - La publication des décisions des juridictions ordinaires

Les décisions prises par la juridiction ordinaire sont rendues publiques, conformément aux dispositions de l'article R. 4126-29 du code de la santé publique, par affichage au siège de chaque chambre, alors que les décisions des juridictions administratives de droit commun ne font l'objet que d'une lecture lors d'une audience.

La parution des sanctions prises par la juridiction, par exemple, comme le suggère la cour, sur le site du conseil national, n'est en revanche prévu par aucun texte. S'agissant d'une sanction accessoire, seule une réforme législative, qui n'incombe pas à l'Ordre, de l'article L. 4124-6 du code de la santé publique pourrait ajouter celle-ci.

La tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles

Réponses reçues à la date de publication le 21 juin 2023

Réponse du ministre de la santé et de la prévention..... 150

Réponse du directeur général de la caisse nationale
d'assurance maladie (CNAM) 150

Réponse du ministre de la santé et de la prévention

Vous m'avez adressé, par courrier en date du 6 avril 2023, un chapitre intitulé « La tarification des accidents du travail et maladies professionnelles » destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières.

En préambule, je rappelle que le Gouvernement maintient son ambition de faire évoluer les règles de tarification, afin de les rendre plus incitatives à la prévention et plus équitables.

Par ailleurs, le Gouvernement partage avec la Cour le constat satisfaisant de la mise en œuvre des recommandations relatives à la circonscription

des allègements généraux et aux évolutions des systèmes d'information utilisés dans le processus de tarification. Il renouvelle toutefois ses réserves quant à la recommandation visant à mieux prendre en compte des dépenses de rentes et d'indemnités en capital liées à des incapacités permanentes à hauteur de leur montant réel. En effet, cette mesure aurait pour conséquence de renforcer l'impact financier de la gravité au détriment de la fréquence des sinistres, tout en générant des variations de taux potentiellement significatives. De plus, ces dernières seraient particulièrement défavorables aux petites entreprises non concernées par les dispositifs d'écrêtement.

Réponse du directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

Si la Cnam confirme sa volonté d'améliorer la lisibilité et le caractère incitatif de la tarification, elle rejoint néanmoins les conclusions de la Cour sur le niveau insuffisant d'évolution structurelle de la tarification AT/MP depuis 2018.

Certaines améliorations ont cependant été mises en œuvre.

Comme le rappelle la Cour, le processus de tarification via son outil de gestion (SNTRP) a fait l'objet de travaux importants de refonte et de sécurisation depuis 2019. Ces travaux ont permis depuis 2022 de disposer d'une base nationale, et vont se prolonger dans la prochaine COG pour automatiser les traitements et améliorer la sécurisation et le pilotage du processus, tant au niveau local qu'au niveau national.

Également, le déploiement du Taux Fonction Support de Nature Administrative (TFSNA) en remplacement du taux bureau a atteint son objectif de simplification et de meilleur encadrement de ce type de déclaration puisqu'il concerne désormais plus de 56 000 établissements et ne génère que peu de recours.

Enfin, la mutualisation du coût des maladies professionnelles à effets différés va pouvoir être amorcée en application de l'article 5 de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, visant à favoriser

l'emploi des seniors. La Cnam porte d'ailleurs une mutualisation au niveau des secteurs d'activité comme le préconisait le rapport de la Cour de 2018, permettant d'améliorer l'équité dans la répartition des coûts de ces maladies en les mutualisant au niveau de chaque CTN.

En revanche, si un second palier de réévaluation du coefficient des rentes (de 36 à 39) et des capitaux décès (de 31 à 36) a été présenté au comité de suivi de la tarification de juin 2019 en même temps que le bilan du palier I, les organisations syndicales et patronales n'ont pas souhaité sa mise en œuvre, demandant une baisse générale des taux de cotisation en contrepartie d'une telle mesure.

De plus, sur le dispositif « Signal / Prime », majorant les taux de cotisation des entreprises de 10 à 19 salariés présentant une sinistralité atypique, les organisations ont demandé à plusieurs reprises le décalage de la mise en œuvre – de 2022 jusqu'en 2024 – afin de finaliser les modalités du dispositif Prime.

La Caisse Nationale continue de porter les recommandations de la Cour de 2018 au sein des travaux avec la gouvernance de la branche, pour l'élaboration de la future COG 2023-2027.

En complément, j'attire l'attention de la Cour sur les précisions que je souhaite apporter sur trois points particuliers.

Premièrement, s'agissant de la gravité croissante des sinistres, si la Cour mentionne que « la dynamique des dépenses de la branche depuis 2017 est le reflet d'une situation elle-même dynamique en termes non pas de fréquence, mais de gravité des sinistres », il faut distinguer la gravité « temporaire » (les arrêts de travail) de la gravité « permanente » (les incapacités permanentes).

En ce qui concerne les accidents du travail, le dynamisme relevé concerne la gravité « temporaire », soit les règlements d'indemnités journalières AT/MP. Le parallélisme de cette évolution avec celle des IJ maladie peut être noté.

En revanche, la gravité permanente des accidents du travail semble stagner après une décrue régulière de plusieurs années.

Deuxièmement, en ce qui concerne les comparaisons européennes des décès par accident du travail, la Cour mentionne que « la fréquence des seuls accidents du travail s'établit à 3,01 % en 2021 ce ratio est en baisse par rapport à 2017 mais il se situe largement au-dessus de la moyenne européenne, que ce soit pour les accidents mortels ou pour les accidents non-mortels ».

Je tiens toutefois à préciser que 387 des 645 décès par accident du travail de 2021 sont des malaises que la France est la seule en Europe à considérer comme accidents du travail, ce qui fausse nécessairement les comparaisons internationales.

Troisièmement, la Cour mentionne que les groupements de risques qui « rassemblent des secteurs très divers et permettent de ce fait à certains établissements de bénéficier d'une tarification favorable sont inchangés et continuent de générer des effets d'aubaine ». Je tiens ici à souligner que, jusqu'en 2013, la nomenclature des codes risque était constituée de 610 éléments ; c'est suite à une recommandation de la Cour des comptes qui visait l'absence du contrôle périodique de l'effectivité du classement des établissements qu'il a été décidé de réduire leur nombre, une maille plus large allégeant de facto le besoin de révision. S'il peut en conséquence y avoir création d'effets d'aubaine, des contrôles *a posteriori* doivent permettre de régulariser les situations.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

Références aux travaux cités

Rapports cités dans la 1^{ère} partie

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

→ *Les trains Intercités : sortir de l'indécision*, [Rapport public annuel](#), février 2015

→ *Les trains Intercités : une réforme à achever*, [Rapport public annuel](#), février 2019

→ *La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions*, [Rapport public annuel](#), février 2019

→ *La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation*, [Rapport public annuel](#), février 2019

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

→ *La protection de l'enfance*, [Rapport public thématique](#), novembre 2020

→ *La nécessaire optimisation de la gestion des éclairages publics : l'exemple de communes d'Auvergne-Rhône-Alpes*, [Chapitre au rapport public annuel](#), mars 2021

→ *L'entretien des routes nationales et départementales*, [Rapport public thématique](#), mars 2022

→ *La propreté urbaine*, [Chapitre au rapport d'activité](#), mars 2022

→ *La prévention, la collecte et le traitement des déchets ménagers*, [Rapport public thématique](#), septembre 2022

Rapports cités dans la 2^{ème} partie : chapitres de suivi

- *La gestion du service des retraites de l'État (SRE), Observations définitives, novembre 2015 (non publiées)*
- *Les comptes et la gestion de l'imprime nationale, [Rapport particulier](#), juillet 2015*
- *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante la sécurité publique, une régulation insuffisante, [Rapport public annuel](#), février 2018*
- *Sécurité sociale 2018, [Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#), octobre 2018*
- *La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir [Rapport public annuel](#), février 2019*
- *Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle, [Rapport public annuel](#), février 2019*
- *La politique des lanceurs spatiaux, d'importants défis à relever, [Rapport public annuel](#), février 2019*
- *La situation et les perspectives de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), [Référé](#), mars 2019*
- *L'aval du cycle du combustible nucléaire, [Rapport public thématique](#), juillet 2019*
- *L'allocation aux adultes handicapés (AAH), [Rapport public thématique](#), novembre 2019*
- *L'ordre des médecins, [Rapport public thématique](#), décembre 2019*
- *IN Groupe, les transformations de l'imprime nationale, [Référé](#), septembre 2022*
- *Le Centre national d'études spatiales (CNES), [Référé et observations définitives](#), mai 2023*
- *Le conseil national des activités privées de sécurité, [Observations définitives](#), juin 2023*

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :
www.ccomptes.fr