Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Tome II
Le suivi des recommandations

Sommaire

Introduction **5**

Chapitre I La Cour constate des progrès **11**

1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter *13*

Réponses 33

2 Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser *41*

Réponses 57

Chapitre II La Cour insiste **67**

1 Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition *69*

Réponses 87

2 Les trains Intercités : une réforme à achever *99*

Réponses 115

3 Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile *121*

Réponses 141

4 La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager *155*

Réponses 173

5 Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro *179*

Réponses 195

6 Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités *211*

Réponses 233

7 Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider *241*

Réponses 261

Chapitre III La Cour alerte 269

1 La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation 271

Réponses 293

2 L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) : une réforme impérative 307

Réponses 327

3 La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances 333

Réponses 347

Chapitre IV Le suivi des recommandations de la Cour en 2018 361

Chapitre V Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes 411

Introduction

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les gestions, les politiques et les comptes publics. Elle se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité des actions conduites.

Dans ce cadre, la Cour formule des recommandations dans l'ensemble de ses rapports d'observations provisoires, afin qu'elles soient contredites, puis maintenues, modifiées ou supprimées dans ses observations définitives. Ces recommandations sont formulées sur les aspects les plus importants mis en évidence par les contrôles et s'attachent à proposer des améliorations utiles aux décideurs publics.

La Cour renforce, depuis plusieurs années, ses outils méthodologiques de formulation et de suivi des recommandations qu'elle effectue à l'occasion de ses contrôles. Afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ses recommandations, elle s'attache, par le biais de sa programmation, à effectuer chaque année une partie de ses travaux sous la forme d'enquêtes de suivi. Celles-ci permettent de vérifier les suites données aux recommandations formulées lors du contrôle précédent sur le même organisme, la même thématique ou la même politique publique. Elles sont l'occasion de dresser le bilan exhaustif des effets des contrôles précédents.

Les douze cas présentés dans les **chapitres I à III** viennent illustrer cet exercice de suivi approfondi réalisé par les juridictions financières, afin de participer à une meilleure information du citoyen. Comme dans les éditions précédentes du rapport public annuel, ils sont classés en trois catégories, en fonction du degré de mise en œuvre des recommandations formulées antérieurement. Chacune des trois catégories est matérialisée par une couleur :

- le **vert**, lorsque des progrès avérés et substantiels ont été accomplis depuis l'intervention de la Cour ou des chambres régionales et territoriales ;
- l'**orange**, pour les situations intermédiaires où des améliorations ont été engagées, mais sans que les changements apparaissent suffisants, en signalant soit des avancées à amplifier, soit des cas où les réformes sont insuffisantes ;

- le **rouge**, lorsqu'à l'inverse, la situation n'a pas ou a peu évolué à la suite des recommandations formulées, voire s'est détériorée.

Les douze cas examinés se répartissent comme suit :

Pour la première catégorie (couleur verte ; chapitre I), des progrès ont été constatés dans deux cas :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter ;
- le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser.

Pour la deuxième catégorie (couleur orange ; chapitre II), sept exemples illustrent des situations dans lesquelles les réformes engagées ont encore besoin d'une forte impulsion pour devenir vraiment tangibles :

- le groupe Agence française de développement (AFD) : mutations et nouvelle ambition ;
- les trains Intercités : une réforme à achever ;
- Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile ;
- la politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager ;
- les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro ;
- les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités ;
- le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider.

Pour la troisième catégorie (couleur rouge ; chapitre III), trois cas illustrent des situations où les observations et les recommandations de la Cour sont largement restées sans suites :

- la filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation ;
- l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : une réforme impérative ;
- la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillance.

Au-delà des enquêtes de suivi, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a institutionnalisé le suivi des recommandations de la Cour, en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même. Ces principes sont inscrits dans les articles L. 143-9 et L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), qui prévoient que :

- les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- les ordonnateurs des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent présenter, devant leur assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport sur « les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes » ;
- le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations et recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, établie sur la base des « comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de leur fournir ».

Rendre compte ainsi des résultats et de l'efficacité de leurs interventions permet aux juridictions financières de remplir la mission d'information du citoyen qui leur a été confiée par la Constitution.

L'examen, par la Cour, des suites données aux interventions des juridictions financières repose sur l'organisation suivante, dont les principes sont repris dans les normes professionnelles dont elle s'est dotée :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- une obligation, pour les destinataires des observations définitives de la Cour rendues publiques, de fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données.

Ces principes respectent également les dispositions des normes adoptées par les institutions supérieures de contrôle au niveau international.

La norme internationale ISSAI 300

Le suivi des recommandations, ainsi que la publication des travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public, approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce, pour les contrôles de performance, des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations. Elle prévoit notamment que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives, susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ».

Des critères de qualité sont également énoncés dans cette norme. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et / ou des faiblesses ». Elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient, par ailleurs, de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Les **chapitres IV et V** dressent ainsi un bilan détaillé des campagnes annuelles de suivi des recommandations formulées, d'une part, par les chambres de la Cour et, d'autre part, par les chambres régionales et territoriales des comptes :

- **le chapitre IV** présente le bilan du suivi des recommandations rendues publiques par la Cour, au cours des années 2015 à 2017, et comporte un chiffrage des économies potentielles qui en découlent ;
- **le chapitre V** concerne le suivi des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Ce suivi des recommandations est présenté en application de l'article L. 143-9 du CJF susmentionné, tel qu'il résulte des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

Le suivi statistique des recommandations formulées par la Cour (entre 2015 et 2017) et les CRTC (entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017), auquel sont consacrés ces deux chapitres, porte sur 1 571 recommandations pour la Cour et 1 951 pour les chambres régionales et territoriales. Cette analyse est illustrée d'exemples de suivi des recommandations formulées par les juridictions financières.

La Cour comme les chambres régionales et territoriales disposent d'un indicateur de suivi global des recommandations, qui repose sur un mécanisme de cotation destiné à porter une appréciation sur le degré de mise en œuvre de celles-ci[1]. Pour la Cour, cet indicateur connaît une légère baisse : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, contre 72,7 % en 2017. Pour les chambres régionales et territoriales, l'indicateur est stable avec 78,9 % des recommandations totalement ou partiellement mises en œuvre.

[1] Six cotations, détaillées dans les chapitres concernés, permettent de rendre compte de l'évaluation des suites données par les administrations aux recommandations des juridictions financières : totalement mise en œuvre ; mise en œuvre en cours ; mise en œuvre incomplète ; non mise en œuvre ; devenue sans objet ; refus de mise en œuvre.

Chapitre I

La Cour constate des progrès

1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter
2. Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser

1
Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter

PRÉSENTATION

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, dite « loi Eckert », a été votée afin de renforcer la protection des épargnants. Ses dispositions sont, pour l'essentiel, entrées en vigueur le 1er janvier 2016[2].

Dès 2013, la Cour avait mis en lumière, dans une communication réalisée à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les enjeux de protection des épargnants associés à la déshérence[3]. *Elle avait estimé l'encours des avoirs bancaires en déshérence à 1,2 Md€ au minimum. Celui des contrats d'assurance-vie non réglés était par ailleurs évalué à 2,76 Md€.*

Après avoir constaté en 2015[4] *que les dispositions de la loi précitée avaient repris pour une très large part les recommandations formulées en 2013, la Cour s'est attachée à vérifier en 2018 leur application effective.*

---

[2] Seuls l'article 5 (plafonnement annuel des frais mis à la charge des souscripteurs des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation) et les II et III de l'article 8 (renforcement des moyens de recherche et d'information des assureurs) sont entrés en vigueur dès le 1er janvier 2015.

[3] Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence,* juin 2013, 213 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

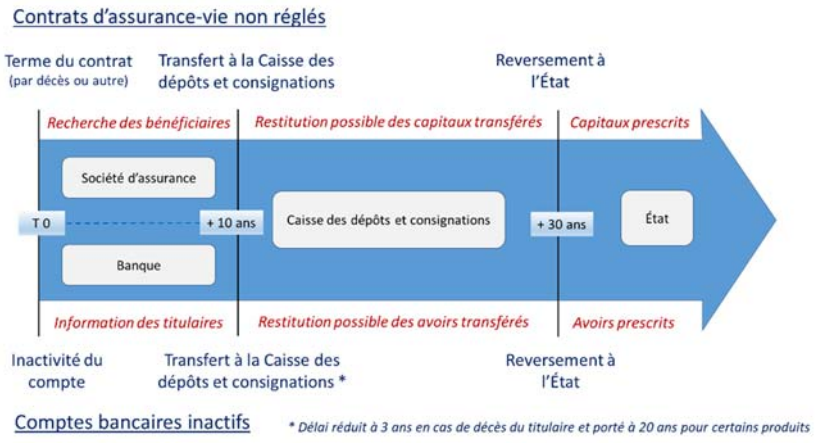
[4] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants, p. 123-152. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La mobilisation des administrations et des acteurs professionnels a été notable et des effets positifs sont déjà tangibles pour les épargnants (I). L'application de la loi révèle cependant un phénomène de déshérence de grande ampleur, qui n'est pas appelé à se résorber rapidement (II). Les processus de traitement demeurent perfectibles et des mesures complémentaires sont nécessaires pour mieux gérer la déshérence, mais aussi la prévenir (III).

I - Une protection renforcée des épargnants rendue effective par la mobilisation des acteurs

La loi du 13 juin 2014 a mis en place de nouvelles obligations pour les établissements bancaires dans l'identification des comptes inactifs et l'information de leurs titulaires. De même, elle a prévu un renforcement de la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réglés par les assureurs. S'ils ne sont pas restitués ou réactivés, les avoirs sont transférés à la Caisse des dépôts et consignations où ils sont centralisés pour faciliter leur recherche par les épargnants, avant leur transfert définitif à l'État au bout de trente ans.

Schéma n° 1 : circuit de traitement des comptes inactifs et contrats d'assurance-vie non réglés



Source : Cour des comptes

A - Des efforts soutenus pour assurer l'entrée en vigueur effective de la loi

La loi avait prévu un délai de dix-huit mois entre sa promulgation et son entrée en vigueur pour permettre la mise en conformité des acteurs. Cette période devait être mise à profit pour conduire avec diligence les modifications d'organisation, de procédures et d'aménagement des systèmes d'information des banques et des assureurs. Pour la Caisse des dépôts, il s'agissait de mettre en place rapidement un système permettant de réceptionner les avoirs transférés et de traiter les demandes de restitution du public. Une réactivité particulière était également attendue des administrations pour encadrer ou faciliter l'application de la loi par les professionnels et les notaires. La Cour a constaté que les chantiers ont été menés à bien dans les délais requis.

D'une part, les administrations ont publié les textes d'application en temps utile[5] et un nombre important de conventions a été signé avec les professionnels pour encadrer leur consultation des fichiers publics nécessaires à l'identification des décès ou à la recherche des bénéficiaires individuels. Ainsi, la direction générale des finances publiques (DGFiP) a ouvert aux notaires l'accès du fichier de recensement des comptes bancaires (FICOBA) et des contrats d'assurance-vie (FICOVIE). L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a également organisé l'accès des banques aux « fichiers décès », extraits du Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP[6]).

D'autre part, les sociétés d'assurance ont conduit d'importantes transformations, qui ont permis des progrès notables dans le traitement des contrats en déshérence. Des ressources significatives ont été affectées aux chantiers d'apurement des stocks. Ainsi, les effectifs chargés de ces tâches ont été multipliés par dix entre 2008 et 2015, et plus de 150 000 dossiers ont été confiés à des cabinets de généalogistes ou d'enquêteurs spécialisés

[5] La loi a fait l'objet du décret unique n° 2015-1092 du 28 août 2015, complété par trois arrêtés : l'arrêté du 21 septembre 2015 fixe le plafond des frais applicables aux comptes inactifs ; celui du 24 juin 2016 précise la liste des informations relatives au nombre et à l'encours des contrats non réglés devant être publiées annuellement par les assureurs ; l'arrêté du 4 juillet 2017 fixe, pour les cas d'ouverture de coffres-forts inactifs, le seuil en-dessous duquel les banques sont dispensées d'organiser une vente judiciaire.

[6] Le RNIPP est le fichier tenu par l'Insee depuis 1947, qui répertorie l'ensemble des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger ayant besoin d'un numéro d'inscription au répertoire (NIR, également appelé « numéro de sécurité sociale »), ainsi que leurs données d'état-civil.

en 2015[7]. La plupart des entreprises se sont dotées de « comités déshérence », qui décident des suites à donner aux dossiers dont le bénéficiaire n'a pas été retrouvé. Des initiatives ont également été prises au niveau de la profession, comme la création, à partir d'octobre 2017, d'un dispositif grand public de recherche de contrats obsèques et dépendance, non prévu par la loi[8], à l'initiative de l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA).

Une illustration de la démarche à CNP Assurances

CNP Assurances avait été lourdement sanctionnée en 2014 pour ses manquements dans la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie et dans l'identification des décès. Depuis lors, elle a réalisé des investissements humains et matériels significatifs.

L'entreprise a développé un outil, qui lui permet de détecter les décès en cas de données approchantes, ce qui réduit les conséquences des erreurs de saisies présentes dans ses fichiers (orthographe variable des prénoms, noms composés, etc.). Sa recherche des bénéficiaires s'appuie sur ses équipes internes, ses partenaires bancaires ou des cabinets externes. Elle utilise en cas de besoin les fichiers clients de ses distributeurs ou même la base de données des personnes ayant déménagé.

Ses coûts de mise en conformité se sont établis à 42,6 M€ entre 2014 et 2017. Ils sont estimés à 11,5 M€ pour 2018.

En troisième lieu, le secteur bancaire a mis en place des outils permettant de retracer toutes les opérations des clients, sous toutes leurs formes et sur tous leurs comptes, en vue de détecter les avoirs bancaires inactifs. De nouveaux processus pour identifier les décès, clôturer les comptes, informer les clients et transférer les sommes vers la Caisse des dépôts au bout de dix ans d'inactivité[9] ont été élaborés.

[7] Chiffres issus de l'étude de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) sur un échantillon de 28 assureurs représentant 90 % du marché de l'assurance-vie en France.

[8] Possibilité de rechercher l'existence de contrats d'assurance dépendance ou obsèques par formulaire web ou demande courrier adressés à l'AGIRA (www.agira.asso.fr).

[9] Délai réduit à trois ans en cas de décès du titulaire et porté à vingt ans pour les plans d'épargne logement (PEL) s'il s'agit du seul compte de ce client dans un établissement.

Les développements informatiques de La Banque Postale pour l'identification des comptes inactifs

Depuis 2016, un outil informatique intègre l'ensemble des manifestations possibles d'activité d'un titulaire de comptes : opération bancaire, manifestation par voie électronique, téléphonique, courrier ou en personne dans l'un des nombreux guichets du groupe La Poste. Le croisement de ces informations permet de détecter une inactivité.

La Banque Postale a engagé pour cet outil une dépense de 6,4 M€ entre 2016 et 2018, à laquelle s'ajoutent des charges de maintenance évaluées à 0,2 M€ par an. Ces montants ne concernent que les coûts informatiques.

Si elle a identifié quelques pratiques non conformes au cours de ses contrôles, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a estimé que les processus et les outils étaient en place au sein des établissements interrogés. Elle a communiqué ses constats à la profession en 2017. Son accompagnement de la mise en œuvre de la loi par des enquêtes au sein des établissements a été substantiel[10].

Enfin, la Caisse des dépôts a mis en service son système de réception des dépôts et de recherche des avoirs dans les délais. Au terme de travaux préparatoires très fournis avec les acteurs professionnels, 254 banques et assureurs ont pu transférer leurs stocks en déshérence en 2016. Le 2 janvier 2017, la Caisse a mis en service le site Ciclade[11], qui permet aux épargnants de rechercher leurs avoirs dans ses bases. Ce portail internet a été couplé à un centre d'appel et à un service de traitement des courriers et courriels. Les ressources en personnel du service de restitution des avoirs s'élèvent à 65 personnes en 2018. Ses coûts d'investissements initiaux ont été de 12 M€ et la mission représente en 2018 une charge annuelle estimée à 17,5 M€[12].

[10] À la demande du Parlement, l'ACPR a publié deux rapports d'information, l'un sur *Les contrats d'assurance-vie en déshérence* (28 avril 2016), et l'autre sur *Les contrats d'assurance-vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle* (24 mai 2018).

[11] https://ciclade.caissedesdepots.fr.

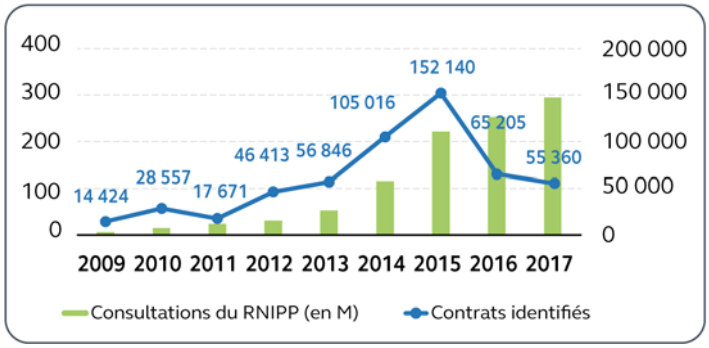
[12] Dont 1,7 M€ au titre de l'amortissement sur sept ans de l'investissement initial et 3,3 M€ de refacturation interne pour le centre d'appel téléphonique.

B - De premiers effets positifs pour les épargnants

1 - Un traitement des contrats et une réactivation des avoirs bancaires bien engagés

À compter de 2014, la consultation effective par les assureurs du RNIPP au moins une fois par an sur la totalité de leur portefeuille[13] a contribué à augmenter fortement le volume des contrats nouvellement identifiés comme devant être réglés.

Graphique n° 1 : nombre de contrats à régler identifiés annuellement par les assureurs par consultation du RNIPP



Source : ACPR (2009-2015) et AGIRA (2016-2017)

En 2016, les assureurs ont versé 2,2 Md€ aux bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réglés en stock l'année précédente et 2 Md€ en 2017. Toutefois, la situation est inégale selon les entreprises. Sur les dix assureurs les plus importants du marché français, le taux de règlement[14] en 2017 des contrats en stock à fin 2016 variait de 27 % à 47 %.

Du côté des avoirs bancaires, la première conséquence de la loi a été d'obtenir la réactivation de nombreux comptes, grâce aux démarches d'information des titulaires, en particulier sur le transfert des sommes à la Caisse des dépôts en l'absence de manifestation de leur part. En 2016, le

[13] Cette obligation légale existait depuis 2007 mais la plupart des assureurs appliquaient des critères de sélection excluant les contrats de moins de 2 000 € et les assurés de moins de 90 ans.

[14] Versements aux bénéficiaires, transferts à la Caisse des dépôts et prescriptions trentenaires.

taux de réactivation moyen s'est établi à 50 %[15], avec des écarts importants selon le type de comptes mais aussi selon les établissements. L'effet a donc été tangible, tout en laissant subsister chez les banques une quantité importante de comptes non réactivés, ce qui peut être le signe de diligences encore insuffisantes.

La démarche de La Banque Postale

Distributeur historique du livret A, La Banque Postale était concernée par un nombre très important de comptes inactifs, représentant 19 % de sa base clients. 2,3 millions de comptes étaient en théorie destinés à être transférés dès 2016 à la Caisse des dépôts.

La banque a fortement mobilisé son réseau, au-delà de la simple obligation d'information des clients. Ainsi, les facteurs, dans leurs tournées de courriers, ont participé aux actions de communication vers certains clients. La banque a ainsi pu limiter les transferts de comptes à la Caisse des dépôts à 1,8 million de comptes en 2016.

2 - Une utilité reconnue du site d'information de la Caisse des dépôts mais des restitutions encore modestes

Le site Ciclade, qui connaît des évolutions de fonctionnalités depuis son lancement, offre la possibilité au demandeur de renseigner en ligne des données d'état-civil et d'être immédiatement informé en cas de possible correspondance avec les fichiers de la Caisse des dépôts. Il est alors invité à créer un espace personnel et à transmettre les pièces nécessaires au traitement de sa demande et à la restitution des sommes. Dans des cas limités[16], il peut aussi adresser une demande de recherche par courrier. Au 30 novembre 2018, le site a enregistré plus de 1,5 million de recherches, dont 130 250 ont donné lieu à une demande de restitution. Les services de la Caisse des dépôts ont reçu, en outre, 132 000 appels, 33 000 courriels et 30 500 courriers.

Les restitutions effectuées restent en revanche limitées : elles représentent en cumulé 143,2 M€ à fin novembre 2018, soit moins de 3 % des sommes déposées par les banques et les assureurs. Cette situation s'explique en partie par la nature même des dépôts : les sommes transférées

[15] Sur le périmètre de sept groupes bancaires représentant 92 % de l'épargne collectée sur le marché français.
[16] Avoirs dont la recherche n'est pas possible par Ciclade ou demandeurs ne disposant pas d'un accès à Internet.

sont celles qui n'ont pu aboutir à une restitution ou réactivation chez les professionnels. Leur présomption de déshérence est donc forte. De plus, la Caisse des dépôts a une obligation de conservation des sommes mais pas de recherche de leurs bénéficiaires.

Les restitutions sont pour la plupart de faible montant unitaire, la médiane se situant à 58 € pour les comptes bancaires et 382 € pour les contrats d'assurance-vie. Moins d'une sur cinq concerne un cas de succession, la plupart des sommes étant reversées au souscripteur du contrat ou titulaire du compte.

Tableau n° 1 : montant des restitutions effectuées par la Caisse des dépôts et consignations en 2017 (en €)

	Moyenne	Médiane	Montant restitué le plus faible	Montant restitué le plus élevé
Assurance-vie	3 261	382	15	79 874
Bons au porteur	7 477	3 163	210	263 439
Plans d'épargne entreprise	7 410	700	0,01	254 776
Comptes bancaires	918	58	0,01	304 504

Source : Caisse des dépôts et consignations

Tableau n° 2 : exemples de restitutions effectuées par la Caisse des dépôts et consignations en 2017

	Qualité du demandeur	Montant restitué	Motif
Assurance-vie	Héritier	37 000 €	Demande de restitution conformément à la clause bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie
Compte bancaire	Titulaire	2 000 €	Oubli du compte par son titulaire
PEE	Titulaire	22 000 €	Réaction du titulaire suite au courrier de l'établissement l'informant du transfert des avoirs

Source : Caisse des dépôts et consignations

⁂

Bien qu'il ne s'agisse pas de la première législation visant à lutter contre la déshérence des produits d'épargne, l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 a entraîné une mobilisation de tous les acteurs. Les sanctions prononcées par l'ACPR pour mauvaises pratiques[17] ont joué un rôle non négligeable dans cette évolution.

Après plus de deux ans de mise en œuvre, son succès montre que le sujet de la déshérence des contrats d'assurance vie n'avait pas réellement été pris en charge jusqu'alors. Le traitement de la déshérence est une obligation de bonne gestion pour les banques et assureurs, de même qu'une exigence éthique vis-à-vis des épargnants. La loi a permis de quantifier plus objectivement l'ampleur des sommes à restituer, tant pour les contrats d'assurance-vie que pour les comptes bancaires.

II - Un phénomène de déshérence plus important et plus durable qu'initialement estimé

En donnant une définition des comptes inactifs et des contrats non réglés, la loi du 13 juin 2014 permet leur suivi sur un périmètre stable. Le diagnostic ainsi réalisé révèle un phénomène de plus grande ampleur et plus durable qu'anticipé au moment de son adoption.

A - Une ampleur très supérieure aux estimations initiales

Les stocks de contrats non réglés détenus par les professionnels de l'assurance avaient été fortement sous-estimés avant le vote de la loi. Au 31 décembre 2015, leur encours s'élevait à 5,4 Md€, niveau dépassant largement l'estimation de 2,76 Md€ disponible en 2013. Même après le transfert des contrats les plus anciens à la Caisse des dépôts ou au titre de la prescription trentenaire, 4,7 Md€ restaient encore à régler fin 2017.

[17] Entre 2014 et 2015, la commission des sanctions de l'ACPR a prononcé des sanctions à l'encontre de quatre assureurs pour un montant cumulé de 103 M€.

La visibilité sur le stock est bien moindre. Selon l'ACPR, les établissements bancaires détenaient, au 1er janvier 2016, 17,7 millions de comptes répondant aux critères d'inactivité établis par la loi, pour un encours de 18,9 Md€. À fin 2016, après réactivation de la moitié de l'encours et transfert des avoirs les plus anciens à l'État et à la Caisse des dépôts, les comptes et avoirs bancaires inactifs encore conservés par les banques s'élevaient à 6,2 Md€[18].

Les transferts totaux à la Caisse des dépôts (avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie) se sont élevés à 3,7 Md€ en 2016 ; ils ont poursuivi leur progression pour atteindre 5,1 Md€ au 30 novembre 2018. Plus des trois quarts des sommes déposées correspondent à des avoirs bancaires. Cette situation a de multiples explications. D'une part, les banques, du fait de la différence de nature entre contrats d'assurance-vie et avoirs bancaires, ne sont tenues que d'informer les titulaires de comptes inactifs avant transfert des fonds à la Caisse des dépôts ; d'autre part, plusieurs facteurs, comme la diversification des outils de placement financier des ménages, la mobilité géographique ou encore la « multibancarisation » des clients conduisent à accroître le risque d'inactivité des comptes.

B - Un faible bénéfice pour l'État au titre de la prescription trentenaire

Au vu de l'ampleur des stocks en déshérence identifiés, des transferts importants au titre de la prescription trentenaire auraient pu être attendus. Il n'en est rien à ce stade, puisque les montants encaissés par l'État se sont limités à 83 M€ en 2016 et à 137 M€ en 2017.

Cette situation pourrait provenir du rajeunissement artificiel de certains avoirs, en raison de l'informatisation des fichiers dans les années 1990 et 2000 et du passage à l'euro. Ces interventions techniques ont pu conduire à enregistrer à tort une manifestation d'activité sur les comptes des clients. Ceci explique que l'échéancier de prescription trentenaire des sommes conservées à la Caisse des dépôts prévoit des transferts à l'État en augmentation sensible pour les années 2031 à 2037[19].

[18] En l'absence de compte rendu annuel à l'ACPR, les encours de comptes inactifs à fin 2017 ne sont pas connus.

[19] Ils devraient être inférieurs à 200 M€ par an jusqu'en 2030. Le pic des transferts serait atteint en 2032 avec 570 M€.

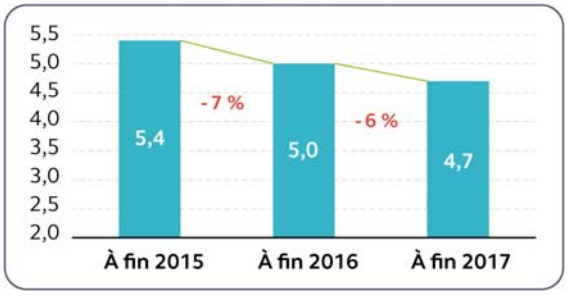
La loi du 13 juin 2014 a favorisé la simplification du circuit d'encaissement des prescriptions par la direction générale des finances publiques (DGFiP)[20]. Cependant, des progrès restent encore à concrétiser : les consignations et les avoirs en déshérence frappés de prescription sont pris en charge par des comptables différents, tandis que les transferts directs des banques et assureurs se poursuivent en 2018 alors qu'ils auraient dû s'interrompre en 2017[21].

C - Une décrue probablement lente dans les prochaines années

Le stock des contrats d'assurance-vie non réglés décroît très lentement, de 6 à 7 % par an. Cette évolution résulte de trois mouvements de sens différent :

- les versements aux bénéficiaires et les transferts à la Caisse des dépôts et à l'État ont réduit le stock de 3 Md€ en 2016 et de 2,2 Md€ en 2017 ;
- parallèlement, les efforts réalisés pour l'identification des décès anciens, conjugués à la survenance de nouveaux décès, se traduisent par des flux entrants de plus de 1,9 Md€ en 2017, qui annulent en partie la réduction du stock ;
- de nombreux contrats sont classés « sans suite », faute d'identification des bénéficiaires, mais ne peuvent être transférés à la Caisse des dépôts que dix ans après la connaissance du décès. Ce délai de latence légale est une autre cause de maintien du stock à un niveau élevé.

Graphique n° 2 : évolution de l'encours des contrats non réglés en stock chez les assureurs (en Md€)



Source : ACPR

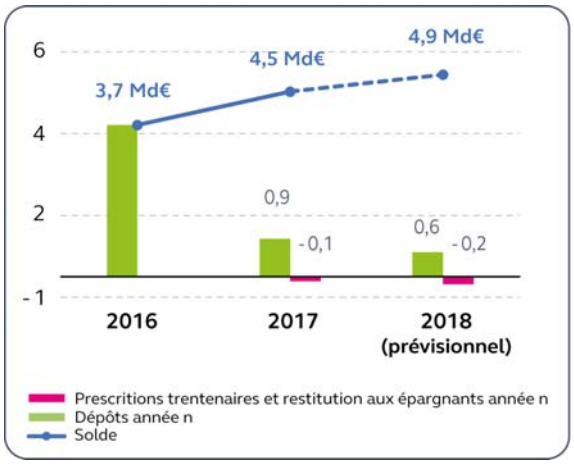
[20] Depuis 2016, le comptable spécialisé du domaine (CSDom) est le comptable unique pour l'encaissement des prescriptions trentenaires.
[21] La Caisse des dépôts devait être l'interlocuteur unique du comptable à compter de 2017.

En revanche, tant dans le secteur bancaire qu'à la Caisse des dépôts, un mouvement inverse peut être constaté.

Pour le secteur bancaire, le volume de comptes inactifs fait l'objet d'une mesure qui ne peut qu'être indirecte. À la différence des assureurs, la loi n'a pas obligé les banques à transmettre un compte rendu annuel à l'ACPR. Celles-ci doivent publier le nombre de leurs comptes inactifs sur un support de communication durable, mais cette obligation est inégalement respectée et l'information reste difficile à retrouver, en particulier pour les groupes bancaires régionalisés. Le suivi des stocks de comptes inactifs repose donc sur des enquêtes particulières que l'ACPR ne reconduit pas chaque année. Les informations collectées par la Cour lors de son enquête[22] sur un périmètre partiel montrent une croissance de 24 % des comptes inactifs en valeur entre 2016 et 2017. Cette augmentation, difficile à interpréter en raison du faible historique, pourrait tenir à un recensement encore inachevé. Afin de rendre plus transparent le suivi des obligations des établissements bancaires, la Cour recommande que l'exigence de publication prévue par la loi s'accompagne d'une transmission annuelle à l'ACPR, comme dans le cas des contrats d'assurance-vie non réglés.

S'agissant de la Caisse des dépôts, les stocks conservés sont en augmentation constante depuis 2016. Les flux de dépôts sont encore très dynamiques et devraient atteindre 600 M€ en 2018[23]. Au 31 décembre 2018, le solde des dépôts devrait s'élever à 4,9 Md€.

Graphique n° 3 : solde des sommes conservées à la Caisse des dépôts et consignations (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après Caisse des dépôts et consignations

[22] Analyse des données publiées par cinq grands groupes bancaires.
[23] Dont 471,8 M€ déjà constatés au 30 novembre 2018.

Ce solde, selon toute vraisemblance, ne devrait pas décroître significativement dans les prochaines années. En effet, comme le laissent par exemple présager les prévisions de La Banque Postale, des montants encore importants sont susceptibles d'être transférés.

Un nombre élevé de comptes susceptibles d'être clôturés jusqu'en 2027 par La Banque Postale

Au 30 avril 2018, La Banque Postale a identifié 2,5 millions de comptes inactifs qui, s'ils ne sont pas réactivés par leur titulaire, devront être clôturés d'ici 2027. Ils représentent 1,47 Md€ et sont composés à 70 % de livrets A. En 2016, les opérations de réactivation conduites par la banque ont permis de diminuer de 37 % le montant des encours qui auraient dû être transférés à la Caisse des dépôts ou à l'État. Les effets des démarches d'information vers les titulaires de ces comptes, avec qui La Banque Postale a déjà tenté sans succès de reprendre contact, risquent de diminuer au fil du temps. Dès lors, d'importants transferts vers la Caisse des dépôts pourraient continuer à être réalisés par l'entreprise.

À l'inverse, les transferts à l'État au titre de la prescription trentenaire seront modestes jusqu'en 2031 et les montants restitués aux épargnants devraient rester limités en raison d'une présomption de déshérence forte. La stabilité probable à moyen terme des encours à la Caisse des dépôts, liée notamment à la longueur des délais légaux de conservation des sommes[24], est à prendre en compte dans sa gestion financière.

⁂

Le bilan quantitatif à fin 2018 est nuancé. Il tend à montrer que les stocks détenus par les banques et les assureurs vont se résorber lentement. Le volume des contrats d'assurance-vie non réglés devrait se maintenir à un niveau élevé dans les prochaines années, en dépit des premiers résultats obtenus pour le versement des sommes identifiées. L'évolution des stocks de comptes bancaires inactifs semble indiquer un recensement encore en cours et surtout une incertitude quant aux possibilités de réactiver ces comptes, voire de contacter leur titulaire ou ayant droit. Ces tendances paraissent corroborées par les volumes qui sont transférés à la Caisse des dépôts. Une stabilité des encours recueillis par celle-ci constitue une hypothèse vraisemblable pour l'avenir.

[24] Jusqu'à 27 ans pour les avoirs bancaires inactifs dans le cas du décès de leur titulaire.

III - Un traitement de la déshérence encore perfectible et une prévention nécessaire

La restitution des sommes aux épargnants se heurte à certains obstacles qui pourraient être levés par une amélioration des processus internes des acteurs. Eux-mêmes rencontrent des difficultés d'application des textes et des ajustements de ces derniers sont nécessaires pour leur permettre d'assurer le traitement des avoirs visés par la loi. Plus globalement, le dispositif mis en place gagnerait à être complété pour prendre en charge d'autres champs de déshérence potentielle.

A - Des difficultés persistantes dans le « parcours utilisateur » des épargnants

S'agissant des professionnels de l'assurance, la loi du 13 juin 2014 a fixé une obligation générale de célérité dans le versement des capitaux-décès pour en prévenir la déshérence. Elle encadre les délais de règlement[25] et prévoit le versement automatique d'intérêts légaux en cas de non-respect par l'assureur. Les constats des associations de consommateurs et du médiateur de l'assurance montrent que cette obligation n'est pas totalement intégrée par la profession[26].

Du côté de la Caisse des dépôts, les épargnants sont parfois confrontés à des difficultés dans la recherche de leurs avoirs. Le site Ciclade comporte des lacunes : plusieurs types d'avoirs[27] ne peuvent être demandés que par courrier, tandis que certains produits d'épargne salariale sont traités sur un autre site internet[28]. Aucune solution de recherche n'est offerte aux associations bénéficiaires de contrats d'assurance-vie non informées par le souscripteur car Ciclade ne prend en compte que les informations de l'assuré et non celles du bénéficiaire. Si ces cas représentent un faible nombre de dossiers, la restitution aux épargnants doit être possible pour tous les produits d'épargne transférés.

[25] Les assureurs disposent d'un délai maximum d'un mois pour procéder au versement à compter de la réception des pièces nécessaires, qui doivent être demandées au bénéficiaire dans les 15 jours suivant la connaissance du décès.
[26] La médiation de l'assurance, rapport d'activité 2017, juin 2018.
[27] Bons de capitalisation et fonds appartenant à des personnes morales.
[28] L'épargne au titre de la participation et de l'intéressement non placée sur un plan d'épargne entreprise (PEE) doit être recherchée sur le site des consignations https://consignations.caissedesdepots.fr/recherche.

En outre, le traitement des demandes est encore long et peu lisible. Sur les 18 premiers mois de fonctionnement, le délai moyen de restitution s'élève à 6,4 mois. S'il tend à diminuer, il atteignait encore 5,3 mois sur les huit premiers mois de l'année 2018. Les procédures de contrôle interne pour éviter les tentatives de fraude peuvent être perçues comme décourageantes en l'absence d'information sur les étapes du traitement du dossier[29] ou sur le montant de la restitution potentielle.

Des évolutions positives mais partielles ont amélioré en 2018 le moteur de recherche du site, notamment pour abaisser le taux de rejet des demandes. La Caisse des dépôts a annoncé d'autres améliorations, avec pour objectif d'abaisser à trois mois le délai moyen de traitement.

B - La question de la rémunération des avoirs déposés à la Caisse des dépôts

Selon l'article L. 518-23 du code monétaire et financier, les conditions de rémunération des avoirs déposés sont fixées par décision du directeur général de la Caisse des dépôts, prise sur avis de la commission de surveillance et revêtue de l'approbation du ministre chargé de l'économie. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pendant plus de deux ans.

En août 2018, le directeur général de la Caisse des dépôts a présenté un projet d'arrêté à la Commission de surveillance prévoyant de fixer la rémunération des avoirs à 0 %. Cette proposition s'éloignait de l'objectif de protection des épargnants voulu par la loi Eckert. En effet, la plupart des produits déposés à la Caisse des dépôts étaient rémunérés avant leur transfert. Les produits d'épargne réglementée comme le livret A, qui à lui seul représente en volume plus des trois quarts des avoirs bancaires déposés à fin 2017, continuent de percevoir des intérêts légaux tant qu'ils sont conservés au sein des établissements bancaires. De même, la loi a imposé pour les contrats d'assurance-vie une revalorisation *post mortem* durant toute leur conservation par les assureurs qui s'interrompt au moment du transfert.

En novembre 2018, à la suite d'une recommandation formulée par la Cour lors de l'instruction, la Caisse des dépôts a proposé un nouveau projet d'arrêté à la Commission de surveillance, fixant la rémunération des avoirs déposés à 0,3 %. Ce taux résulte, selon la Caisse, des perspectives

[29] Une information est envoyée au demandeur dans le cas où sa demande n'a fait l'objet d'aucun traitement 90 jours après son dépôt.

de rendement des sommes déposées, minorées de leur coût de gestion et de l'analyse des taux de rémunération des dépôts avant leur transfert. Il devra faire l'objet d'un réexamen périodique afin de tenir compte de la situation des marchés financiers et de l'amélioration de la connaissance des durées de conservation des sommes par la Caisse des dépôts.

C - Des ajustements nécessaires pour le traitement de certains produits d'épargne

Des difficultés d'application soulevées par les acteurs limitent dans plusieurs cas la portée de la loi. Plusieurs types d'ajustements sont donc nécessaires. Quelques-uns sont propres à la Caisse des dépôts, d'autres spécifiques à certains produits ou cas de gestion.

En premier lieu, le dispositif mis en place devrait permettre le transfert des produits d'épargne à la Caisse des dépôts le plus large possible. Toutefois, celle-ci ne peut juridiquement pas prendre en charge certains avoirs, comme les contrats avec sortie en rente, ou bien ne peut les restituer[30]. Par ailleurs, la Caisse des dépôts recherche des ajustements qui visent à faciliter ses traitements. Certains ont d'ores et déjà été concrétisés[31]. D'autres appellent une étude de la part de l'administration, qui n'a pas encore abouti. Il s'agit notamment de l'allègement de ses obligations fiscales et de son accès au fichier des comptes bancaires (FICOBA) pour prévenir les risques d'usurpation d'identité lors des restitutions.

En deuxième lieu, la direction générale des finances publiques (DGFiP) ne peut appliquer les dispositions relatives aux titres non cotés, qui prévoient un transfert direct à l'État au titre de la prescription trentenaire, sans transit par la Caisse des dépôts ni liquidation par les banques. Le comptable public n'étant pas en mesure de liquider ces titres, ils sont conservés à défaut par les établissements.

En troisième lieu, la situation des coffres-forts inactifs n'est pas réglée. La loi du 13 juin 2014 a autorisé les banques à les ouvrir, mais très peu d'entre elles le font. En effet, les modalités concrètes d'application de la loi soulèvent des questions délicates, notamment pour le transfert à l'État de biens présentant un intérêt culturel ou historique. À la différence des

[30] Cas des bons de capitalisation faisant l'objet d'une procédure d'opposition pour perte ou vol transférés à la Caisse des dépôts.

[31] Déclaration fiscale collective à la DGFiP pour les prélèvements inférieurs à 15 €, transfert au notaire des dossiers en cas de succession en cours ou de restitution supérieure à 5 000 € hors contrats d'assurance-vie avec clause bénéficiaire.

autres avoirs, l'hétérogénéité potentielle du contenu des coffres inactifs rend complexe toute solution de traitement de masse les concernant. Lorsqu'ils ne renferment pas des devises mais des objets, leur possible vente, transfert ou destruction peut s'éloigner de l'objectif de protection des droits de leur propriétaire.

Enfin, l'inclusion de plusieurs produits dans le dispositif de restitution suscite des interprétations divergentes de la part des acteurs[32]. Dans les faits, ils ne sont donc pas traités par ces derniers.

D - Une prévention de la déshérence à développer

1 - La fiabilité indispensable des données clients

La prévention de la déshérence repose sur la détention de données clients fiables et complètes par les banques et les assureurs car elles sont indispensables à la détection des décès, à l'information des titulaires de comptes et à la recherche des bénéficiaires. De nombreux chantiers de fiabilisation sont actuellement poursuivis par les banques et les assureurs.

Pour faciliter le règlement des contrats d'assurance-vie, la loi a ouvert aux assureurs la possibilité d'obtenir de l'administration fiscale les coordonnées des bénéficiaires de capitaux-décès. Cette disposition devrait être effective au premier semestre 2019, avec la signature d'une convention entre la direction générale des finances publiques (DGFiP) et l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA).

En outre, la question de l'accès des banques et des assureurs au numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR)[33], demandé depuis plusieurs années par ceux-ci, est susceptible d'évoluer. Dans le cadre de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (RGPD), la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 prévoit un encadrement par décret en Conseil d'État des conditions d'utilisation du NIR par les banques et les assureurs, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ce décret prendra le relais d'une autorisation de la CNIL datant de 2014, qui restreint la collecte du NIR par les sociétés d'assurance à quelques cas et ne permet pas son utilisation pour la fiabilisation de leurs fichiers.

[32] En particulier les bons de caisse, les parts sociales des entreprises, les titres nominatifs détenus par les émetteurs et les contrats de prévoyance incluant des garanties hors assurance-vie.
[33] Aussi appelé « numéro de sécurité sociale ».

La Cour a déjà souligné en 2013 que l'accès au NIR, sous certaines conditions de confidentialité et de sécurité à imposer aux organismes utilisateurs, pourrait entraîner des progrès dans la prévention de la déshérence. Il constitue le moyen le plus fiable pour lever les doutes sur l'identification des clients en cas d'homonymie, de modification du nom d'usage ou de changement de prénom. Pour autant, son utilisation ne règlerait pas les difficultés de traitement des stocks de contrats anciens, pour lesquels l'assureur n'a jamais collecté le NIR, ni l'identification des décès non enregistrés dans le RNIPP[34].

2 - Un gisement de déshérence potentielle à prendre en compte : les contrats de retraite supplémentaire

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », a renforcé l'obligation d'information des assureurs vis-à-vis des titulaires de contrats de retraite supplémentaire : à compter de l'âge légal de départ à la retraite, ces-derniers doivent être informés annuellement de la possibilité de liquider les prestations prévues par leur contrat.

Du point de vue de la prévention de la déshérence, l'articulation de ces dispositions avec celles de la loi du 13 juin 2014 est imparfaitement assurée. En effet, la loi Eckert ne traite que des contrats comportant un terme[35], point de départ des obligations de règlement des assureurs. Or, les contrats de retraite supplémentaire sont sans terme et prévoient en outre pour la plupart une sortie sous forme de rente viagère. Ces caractéristiques ont deux effets : d'une part, ils ne font pas l'objet de recherche de bénéficiaires[36]; d'autre part, si le décès n'est pas connu de l'assureur, la créance n'est jamais éteinte et les fonds correspondants ne sont pas transférés à la Caisse des dépôts.

Dans son rapport au Parlement[37], l'ACPR a estimé à 13,3 Md€ les capitaux constitutifs de rentes non liquidées après l'âge légal de 62 ans au 31 décembre 2016 et proposé des solutions visant à favoriser leur règlement.

---

[34] Le RNIPP n'est pas exhaustif pour les personnes nées avant 1946 et décédées avant 1972 ni pour les décès survenus à l'étranger.
[35] Terme explicite ou décès de l'assuré.
[36] Hormis en cas de décès de l'assuré connu de l'assureur et à condition que le contrat comporte une clause de réversion.
[37] ACPR, Contrats d'assurance-vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle, 24 mai 2018.

L'absence de liquidation de ces contrats n'est pas systématiquement assimilable à de la déshérence car elle peut correspondre à un choix de l'assuré : celui-ci peut, par exemple, volontairement reculer la date de liquidation pour accroître le montant de sa rente. Caractériser la déshérence de ces contrats est donc plus difficile. Toutefois, ils sont exposés à un fort risque de déshérence en raison de certaines spécificités comme l'absence de terme à la relation contractuelle ou, s'agissant des contrats collectifs à adhésion obligatoire, la méconnaissance par l'assuré de l'existence de ses droits. En outre, la déshérence pourra également provenir de bases de données encore plus lacunaires que pour les contrats individuels, avec impossibilité d'identifier et de retrouver le bénéficiaire. La loi du 13 juin 2014 n'a pas envisagé ce cas.

Ce sujet important mérite à soi seul un dispositif adapté. La fixation pour les contrats de retraite supplémentaire d'un terme par défaut, à partir duquel les assureurs seraient soumis à l'obligation de recherche des bénéficiaires prévue par la loi, constitue une première étape. Une voie d'action complémentaire, qui nécessiterait une analyse approfondie, pourrait concerner les possibilités d'échange d'informations entre les assureurs et le groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite[38].

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

L'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 constitue un progrès indéniable par la mobilisation qu'elle a suscitée chez tous les acteurs, banques, assureurs et Caisse des dépôts et consignations. Les premiers résultats dans la restitution d'avoirs non réglés jusqu'alors sont encourageants. Pour autant, le bilan quantitatif doit être conforté, notamment du côté du secteur bancaire qui n'a pas les mêmes obligations de recherche des bénéficiaires que le secteur des assurances.

Le dispositif n'a pas encore atteint son « régime de croisière ». Les résultats des deux premières années de traitement par les banques et les assureurs et les sommes conservées par la Caisse des dépôts tendent à montrer que l'apurement des stocks anciens n'est pas terminé et que l'érosion est lente.

La loi devait s'appliquer à l'ensemble des produits d'assurance-vie et des produits d'épargne (sauf exceptions expressément prévues). La pratique montre des difficultés d'application dans certains cas, nécessitant

[38] L'Union Retraite, GIP qui réunit les organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire, est notamment chargée de la mise en œuvre du droit à l'information retraite.

des ajustements législatifs ainsi que des améliorations dans les processus internes de gestion des banques et des assureurs.

En outre, une réflexion a été ouverte sur le traitement de la déshérence de produits financiers qui n'avaient pas été envisagés au moment de l'élaboration de la loi. Ainsi, des décisions devront traiter le cas des contrats de retraite supplémentaire, qui représentent un volume significatif de déshérence potentielle. Plus globalement, l'innovation constante en matière de produits d'épargne financière appelle la vigilance de l'État. Celui-ci devra veiller à ce que tout texte créant de nouveaux produits inscrive dès l'origine les dispositions relatives à leur déshérence pour ne pas avoir à réaménager périodiquement les dispositions de la loi de 2014.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Caisse des dépôts et consignations) : développer les fonctionnalités et l'ergonomie du site Ciclade afin de faciliter la recherche par les épargnants des avoirs transférés ;*
2. *(Caisse des dépôts et consignations) : optimiser les processus de traitement interne des demandes des usagers pour raccourcir les délais de restitution des avoirs ;*
3. *(Direction générale du Trésor) : préparer les évolutions législatives permettant de préciser les produits inclus dans le périmètre de la loi du 13 juin 2014 et prévoir une disposition rendant obligatoire un compte rendu annuel des établissements bancaires à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;*
4. *(Direction générale du Trésor) : définir les modalités d'application de la déshérence aux contrats d'assurance-vie de retraite supplémentaire.*

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances 34
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 35
Réponse du gouverneur de la Banque de France, président de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution 36
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ... 36

Destinataires n'ayant pas observation

Présidente de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
Directeur général de CNP Assurances – par intérim
Président du directoire de La Banque Postale

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le document que vous avez soumis à mon attention porte une appréciation globale élogieuse sur la mise en œuvre de la loi du 13 juin 2014, soulignant que le double objectif qui lui avait été fixé, de protection des épargnants et de mise en conformité des établissements financiers a largement été atteint. Votre rapport souligne la forte mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués (État, ACPR, AMF, établissements bancaires et assureurs, Caisse des dépôts et consignations) qui ont su mettre en place, dans des délais contraints, les procédures prévues par la loi.

À la lumière de ces appréciations générales, que je partage pleinement, je souhaiterais apporter quelques observations sur les différentes recommandations qui figurent dans votre insertion :

- *S'agissant des préconisations relatives à l'amélioration des fonctionnalités de la plateforme « Ciclade » développée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à la nécessité d'optimiser les processus de traitement afin de raccourcir les délais de restitution des sommes à leurs ayants droit, je m'associe pleinement à vos conclusions, tout en observant qu'il appartient d'abord à la CDC d'en tirer les conséquences et de mettre en œuvre, le cas échéant, les améliorations que vous suggérez.*
- *S'agissant de la recommandation invitant la CDC à prendre sans délai un arrêté prévoyant une rémunération raisonnable des sommes qui ont été déposées dans cet établissement dans le cadre de la loi du 13 janvier 2014, le principe d'une rémunération de ces sommes est en effet posé par les textes législatifs et règlementaires, et participe pleinement de l'objectif de protection des épargnants poursuivi par la loi. De surcroît, au regard du volume des sommes transférées à la CDC et de leur rythme d'écoulement qui reste, à ce stade, limité, le principe d'une rémunération des dépôts apparaît parfaitement conciliable avec celui d'une couverture des frais de gestion du dispositif par la CDC, y compris en tenant compte des moyens supplémentaires que cet établissement a dû mobiliser pour traiter les demandes de restitution. Je note que la Commission de surveillance de la CDC a examiné un projet d'arrêté fixant un taux de 0,3 %. Ce montant me semble devoir être réexaminé périodiquement en fonction de l'évolution des taux de marché et adapté, le cas échéant, afin de tenir compte du rythme d'écoulement des sommes collectées aujourd'hui imparfaitement appréhendé.*

- *S'agissant des pistes d'évolution de la loi évoquées par le rapport, qui pourraient permettre de préciser certaines de ses dispositions ou d'étendre son périmètre, je prends acte des recommandations invitant mes services à étudier les clarifications et évolutions possibles, notamment concernant les titres au nominatif pur, dont la tenue de compte est assurée par les émetteurs, et des contrats d'assurance prévoyant une sortie en rente. Des évolutions législatives pourront ainsi être envisagées, après expertise approfondie, sur ces différents points, ainsi que sur d'autres (bons de caisse, plans d'épargne pour la retraite collectifs et plans d'épargne inter-entreprises, liquidation des titres non cotés). Il ne me paraît cependant pas opportun, à ce stade, de prévoir une obligation de compte rendu annuel des établissements bancaires sur leurs stocks de comptes inactifs à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. En effet, l'article R. 312-21 du code monétaire et financier dispose que les établissements bancaires doivent publier dans un rapport annuel ou sur un autre document durable, facilement accessible, le nombre de comptes inactifs ouverts dans leurs livres et le montant total des dépôts et avoirs inscrits sur ces comptes, ainsi que le nombre de comptes dont les dépôts et avoirs déposés à la CDC et enfin, le montant total des dépôts et avoirs ainsi déposés. Les obligations de transparence des établissements bancaires apparaissent suffisamment précises et les manquements constatés peuvent faire l'objet de sanctions.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

L'insertion ainsi que les recommandations qui y figurent n'appellent pas d'observations de ma part, à l'exception du point suivant.

L'extrait que vous m'avez communiqué mentionne que la Caisse des dépôts et consignations recherche des ajustements pour faciliter le traitement de certains avoirs en déshérence, dont certains appellent une étude de la part de l'administration qui n'a pas encore abouti, notamment en ce qui concerne l'accès au fichier des comptes bancaires (FICOBA).

Je peux vous indiquer que les services de la direction générale des finances publiques en charge de l'instruction des demandes d'accès à FICOBA n'ont fait l'objet d'aucune saisine de la part de la Caisse des dépôts et consignations sur ce point et, par suite, n'ont pas, à ce stade, engagé d'étude à ce titre.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉSOLUTION

Tout d'abord, l'accent est mis sur la forte mobilisation des acteurs, notamment celle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), ce qui me paraît particulièrement positif.

Ensuite, je note que les actions mises en œuvre par les organismes ont porté leurs fruits (détection et règlement de contrats ; réactivation de comptes), même si les efforts des professionnels doivent être maintenus pour éviter la reconstitution de stocks.

Les questions de déshérence continuent à mobiliser l'ACPR, tant en ce qui concerne le secteur des assurances, pour lequel nous avons publié un rapport portant spécifiquement sur la retraite supplémentaire, identifiant les difficultés rencontrées sur ces portefeuilles, qu'en ce qui concerne le secteur bancaire, pour lequel des contrôles ont été menés en 2018. Après une première enquête réalisée en 2017 et présentée lors de la conférence du contrôle annuelle de l'autorité. À cet égard, de nouvelles actions sur le sujet spécifique de l'épargne seront réalisées en 2019.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Un dispositif opérationnel

Je note avec satisfaction que « La Cour a constaté que les chantiers ont été menés à bien dans les délais requis » et que « (…) L'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 2014 constitue un progrès indéniable par la mobilisation qu'elle a suscitée chez tous les acteurs ».

En effet, la Caisse des dépôts, aux côtés des autres acteurs de la place, a mobilisé ses moyens et ses équipes pour que l'ensemble du dispositif soit mis en place à la date fixée par la loi et a ainsi mis en service dans les délais impartis le système de réception des avoirs en déshérence, le dispositif de recherche et, le cas échéant, de traitement des demandes de restitution de ces avoirs.

Une orientation client affirmée

Le 2 janvier 2017, la Caisse des dépôts a ouvert le site ciclade.fr, un service en ligne conçu en lien avec les utilisateurs et en associant les associations de consommateurs.

Ce service en ligne permet de rechercher gratuitement les sommes issues d'assurance-vie et de comptes inactifs transférés à la Caisse des dépôts, conformément aux obligations de publicité prévues par la loi. La recherche s'effectue sur la base des données transmises par les établissements financiers à la Caisse des dépôts, à partir du nom du titulaire ou du souscripteur, de son prénom, de sa nationalité, de sa date de naissance et, le cas échéant, de sa date de décès. À fin septembre 2018, 1,5 million de recherches ont été effectuées sur le site et plus de 125 000 demandes de restitution ont été reçues, ce qui témoigne du bien-fondé du dispositif.

En appui du site, un centre de contacts a été mis en place, permettant d'apporter assistance et information aux demandeurs. À fin septembre 2018, il a reçu plus de 120 000 appels téléphoniques et 30 000 courriels.

La Cour a relevé que « de nombreux chantiers de fiabilisation sont actuellement poursuivis par les banques et les assureurs ». La capacité de la Caisse des dépôts à restituer les fonds dépend, en effet, fortement de la complétude et de l'exactitude des données réglementaires fournies par les établissements financiers et elle s'engage, concomitamment à ces chantiers, à poursuivre sa démarche d'optimisation des parcours clients afin de faciliter les recherches.

L'optimisation de la gestion

La Caisse des dépôts a mis en œuvre une gestion dématérialisée, adaptée aux volumétries traitées.

Les demandes de restitution par courrier sont marginales (9 %) et ont vocation à rester à disposition des demandeurs ne disposant pas d'internet. Elles portent aussi sur les demandes des personnes morales ou des associations ou sur certains produits, tels les bons de capitalisation pour lesquels le développement de services en ligne spécifiques n'est pas justifié au regard du volume actuel des demandes. Une piste a été identifiée qui permettrait d'aligner le traitement des courriers sur celui des demandes sur le site Ciclade : la numérisation systématique des courriers à l'entrée et l'intégration de ces demandes dans l'outil de gestion.

S'agissant des procédures de traitement et de contrôle, elles ont été adaptées au regard de l'expérience acquise. Toutefois, afin d'améliorer le délai de réponse aux demandes de restitution dont le nombre a largement dépassé les estimations, un chantier continu d'optimisation des « process de gestion » a été engagé.

En outre, la Caisse des dépôts échange régulièrement avec la Direction générale du Trésor sur des demandes d'évolutions législatives et réglementaires qui permettraient aussi de simplifier la gestion et réduire les délais de traitement.

La protection de l'épargne et le taux de rémunération des dépôts

La Caisse des dépôts est chargée par la loi de protéger les sommes qui lui sont confiées et de garantir la restitution de ces dépôts aux bénéficiaires ou à l'État.

Elle ne facture aucun frais, ni aucune commission de quelque nature que ce soit au titre de la gestion, de la conservation et de la restitution des dépôts, ce qui revêt un caractère protecteur pour les épargnants et leur garantit la restitution de l'intégralité du capital déposé.

Il est important de rappeler que le dépôt à la Caisse des dépôts des sommes provenant des comptes bancaires inactifs, des plans d'épargne entreprise et des contrats d'assurance-vie en déshérence met un terme aux contrats et comptes dont elles sont issues.

En cohérence avec la recommandation émise par la Cour et après avis favorable de la Commission de surveillance en date du 21 novembre 2018, la Caisse des dépôts propose de fixer à 0,30 % le taux de rémunération des sommes déposées à la Caisse des dépôts. Ce taux résulte de la convergence : (i) d'une approche par l'actif consistant à évaluer le taux de replacement de ces dépôts, déduction faite des frais de gestion supportés par la Caisse des dépôts (ii) d'une approche par le passif basée sur les taux de rémunération de ces dépôts avant leur transfert à la Caisse des Dépôts.

L'extension du périmètre des avoirs en déshérence

Ainsi que la Cour le précise : « Le dispositif n'a pas encore atteint son régime de croisière » et « La loi devrait s'appliquer à l'ensemble des produits d'assurance-vie et des produits d'épargne (sauf exceptions explicitement prévues). La pratique montre des difficultés d'application dans certains cas, nécessitant des ajustements législatifs ainsi que des améliorations dans les processus internes de gestion des acteurs professionnels ».

La Caisse des dépôts appelle de ses vœux la clarification du périmètre au regard des sollicitations nombreuses des parties prenantes et demande des évolutions législatives et réglementaires ayant pour objectif de faciliter la restitution aux bénéficiaires. Certaines demandes de restitution soulèvent en effet des problématiques d'interprétation de la législation. La Caisse des Dépôts rappelle que la restitution ne peut s'effectuer qu'en capital. Elle n'a pas la qualité d'assureur et ne saurait verser des rentes comme prévu au terme de certains produits.

La Caisse des dépôts attire l'attention de la Cour sur la nécessité d'un délai de mise en œuvre d'un élargissement du périmètre de la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence, compte tenu de prérequis

réglementaires et organisationnels. Un calendrier de mise en œuvre intégrant un délai de préparation des acteurs de la place est en effet nécessaire, comprenant notamment une estimation de la volumétrie attendue et de la charge unitaire de traitement des demandes de restitution. Une phase projet avec les établissements financiers et de nouveaux développements informatiques seront nécessaires pour accueillir dans des conditions satisfaisantes ces nouveaux produits, garants de la fluidité des parcours des demandeurs et des délais de restitution maîtrisés.

2
Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser

PRÉSENTATION

Dispositif militaire d'insertion socio-professionnelle pour les personnes de 18 à 25 ans éloignées de l'emploi résidant outre-mer, le service militaire adapté (SMA) fut créé en 1961, à titre expérimental, aux Antilles et en Guyane à l'initiative du Premier ministre Michel Debré. Étendu à La Réunion en 1965, il a été mis en œuvre dans les années 1980 dans le Pacifique et à Mayotte. Le SMA comprend aujourd'hui huit unités, dont un détachement à Périgueux et sept régiments outre-mer (les RSMA) et plus de 6 000 volontaires, conformément à l'objectif de doublement des effectifs assigné par le président de la République en 2009.

Le SMA a pour mission de dispenser aux volontaires une formation militaire, civique et morale, de favoriser leur insertion par une formation professionnelle adaptée, mais aussi de mettre en valeur les territoires ultramarins et de contribuer à l'exécution des plans de défense, de protection, de secours et d'aide au service public. Les régiments entretiennent des relations avec des partenaires locaux, à la fois pour le recrutement et la préparation de l'insertion des volontaires et pour l'organisation des formations. C'est bien au vu de son rôle dans l'insertion des jeunes ultramarins que le SMA a été pérennisé en 1996, alors même qu'il était mis fin au service militaire national.

À l'issue de son précédent contrôle, pour les exercices 2006 à 2010, la Cour avait recommandé en 2012 : de veiller à ce que la réduction de la durée des stages et du taux d'encadrement ne nuise pas à la qualité de la formation et aux taux d'insertion ; de s'assurer de la programmation de la construction et de l'entretien des bâtiments ; de développer les partenariats ; de distinguer dans le calcul de l'insertion à six mois des volontaires, les situations d'emploi, de formation et d'insertion sociale. Elle demandait une révision des textes régissant le SMA, obsolètes depuis la loi du 28 décembre 1997. Cette dernière recommandation est restée sans suite mais d'autres ont été suivies d'effet.

Si le SMA a réussi à doubler le nombre des volontaires formés tout en maintenant un taux élevé d'insertion dans l'activité (I), son organisation et sa gestion demandent à être confortées (II) et un rééquilibrage au profit des formations longues et diplômantes ainsi qu'un meilleur suivi de l'insertion sociale doivent être assurés (III).

I - Une réalisation du plan « SMA 6 000 » étalée dans le temps

Si le SMA accueille désormais 6 000 volontaires, cette progression des effectifs a été rendue possible par un effort budgétaire, mais aussi par une diminution de la durée moyenne de formation ainsi que du taux d'encadrement.

A - Les objectifs et les moyens budgétaires

En 2009, le président de la République a décidé de faire accueillir chaque année jusqu'à 6 000 volontaires en 2013 contre 3 000 jusqu'alors. En 2016, le plafond d'emplois autorisé du SMA était de 5 300 équivalents-temps plein travaillé (ETPT), dont 1 100 pour les cadres civils et militaires et 4 200 pour les volontaires. En loi de finances initiale, il était de 5 505 en 2017, de 5 525 en 2018 et de 5 548 en 2019. L'objectif des 6 000 volontaires a pu être atteint en réduisant la durée moyenne des formations. Les effectifs et le nombre des ETP correspondants se trouvent ainsi dissociés.

Au sein du programme 138 - *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*, le budget opérationnel de programme (BOP) « SMA » relève de l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », dont il représente la majorité des crédits, soit un montant moyen annuel de 200 M€, dont les deux tiers sont affectés à la masse salariale (encadrants et volontaires). Le ministère des armées contribue à hauteur de 2,5 M€ au financement des unités pour leurs activités militaires et prend en charge 100 postes de réservistes.

L'État a consenti un important effort budgétaire : entre 2009 et 2011, les crédits annuels du SMA ont progressé de 60 %, atteignant 183 M€. Ils sont, à la fin de la période contrôlée, stabilisés autour de 200 M€ par an. Cette hausse a concerné les crédits de masse salariale et de fonctionnement courant. Les ressources propres représentent en moyenne près de 10 % du budget global : elles sont principalement constituées des crédits du fonds social européen (FSE) et font l'objet d'une collecte active et d'une gestion attentive.

Le commandement du SMA (COMSMA) est placé pour emploi auprès de la ministre des outre-mer, qui définit les orientations, les objectifs et les modalités de sa mission d'insertion. Sous l'autorité d'un général de brigade détaché de l'armée de terre, il comprend à Paris une trentaine de militaires. Les crédits sont majoritairement imputés sur le programme 138 - *emploi outre-mer* de la mission budgétaire *Outre-mer*. Doté en 2017 de 200 M€, sur l'action 2 « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », le budget opérationnel de programme (BOP) du SMA finance la formation des bénéficiaires, le fonctionnement courant et les dépenses d'infrastructure. Il est abondé de crédits issus des fonds structurels européens, de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), des collectivités territoriales et de la taxe d'apprentissage. L'ensemble de ses ressources s'est élevé à 230 M€ en 2017.

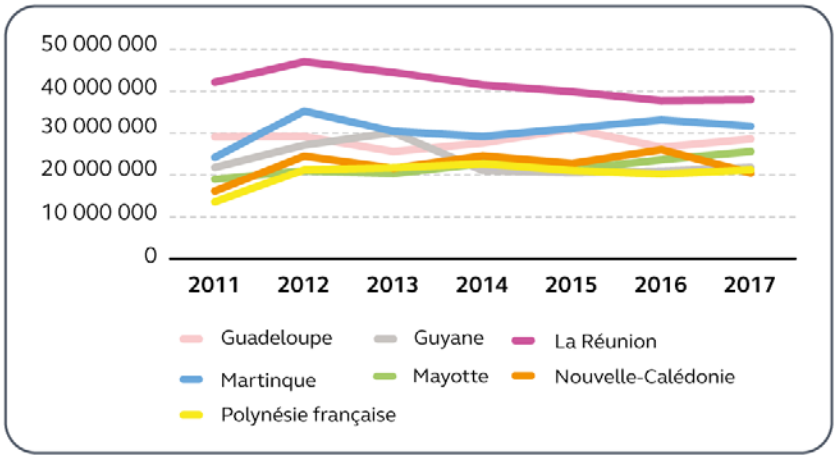
Tableau n° 1 : ressources du SMA

Ressources (CP en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
État (subventions)	114,7	133,6	183,7	213,7	191,3	201,6	201,4	203,1	200,2
Autres ressources	14,7	10,4	21	20,8	18,9	21,2	9,9	18,7	29,8
Total	129,4	144	204,7	233,5	210,2	222,8	211,3	221,9	230

Source : SMA/LFI

Le commandement du SMA dispose d'une relative autonomie de pilotage du budget. Il conduit la programmation budgétaire, anime le réseau par des dialogues de gestion. Il délègue une partie des crédits de fonctionnement et d'investissement aux régiments. Ceux dont les effectifs sont les plus étoffés, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, ont également les budgets les plus importants. Un rééquilibrage en direction des autres unités a commencé ces dernières années. Il devra être poursuivi au vu des enjeux respectifs des territoires, de l'évolution de leur population et de besoins à identifier de façon prospective.

Graphique n° 1 : crédits des RSMA 2011-2017 (CP en LFI)



Source : Document de politique transversale outre-Mer

Les charges de personnel, qui représentent deux tiers de l'ensemble des dépenses, s'élèvent à près de 149 M€ en 2017. Le SMA, comme le ministère des outre-mer, n'ont pas prise sur son montant : il résulte de la politique de ressources humaines du ministère des armées ainsi que des conditions réglementaires de rémunération spécifiques à ces territoires.

Parmi les dépenses de fonctionnement, celles de formation représentent 6 % du total, les loyers 4,5 % et l'alimentation 3,8 %. La gestion des ressources humaines paraît globalement satisfaisante.

Les dépenses d'investissement représentent plus de 10 % du total. L'estimation initiale des opérations immobilières jugées nécessaires entre 2010 et 2013 pour accueillir les nouveaux stagiaires s'élevait à 100 M€. Or, en définitive, leur coût s'est élevé à 186 M€ entre 2009 et 2016. Cette dérive s'explique par l'allongement de la durée de réalisation du plan, qui a intégré des opérations de maintenance lourde pour les années 2014 à 2016, mais aussi par une sous-estimation des besoins liés tant à l'hébergement qu'aux fonctions de soutien. En 2017, 6 000 lits, nombre équivalent au total des bénéficiaires, permettent de gérer le recouvrement des périodes d'arrivée et de départ des contingents de stagiaires et de séparer l'hébergement des femmes et des hommes.

Des outils de pilotage et de contrôle interne permettent au commandement d'animer et d'orienter les gestions locales des régiments. Il conduit régulièrement des missions d'audit.

B - Un doublement des effectifs obtenu en réduisant la durée moyenne des formations et le taux d'encadrement

Au 31 décembre 2017, le doublement des effectifs accueillis était atteint.

Tableau n° 2 : le nombre des volontaires du SMA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Volontaires Stagiaires	2560	3206	3824	4334	4509	4606	4685	4810
Volontaires Techniciens	764	894	1081	1095	1157	1158	1162	1200
Total	**3324**	**4100**	**4905**	**5429**	**5666**	**5764**	**5847**	**6010**

Source : COSMA

Il l'a toutefois été au prix d'une forte augmentation du budget en début de période et d'un étalement dans le temps. Force est aussi de constater une moindre ambition des formations avec une diminution de leur durée et la fin des formations diplômantes.

Depuis 2010 en effet, les volontaires stagiaires (VS) souscrivent un engagement pour une durée minimum de six mois, contre douze mois auparavant. Deux cursus leur sont proposés : un cursus long, de dix ou douze mois, pour des personnes non-diplômées ou diplômées, mais qui se réorientent vers une autre formation ; un cursus court, de six à huit mois, pour des personnes déjà titulaires d'une qualification professionnelle au minimum de niveau V[39] ou d'un titre professionnel, mais rencontrant des difficultés d'insertion. En 2017, la solde mensuelle était de 315 €.

Le statut de volontaire technicien (VT) est proposé à des personnes titulaires d'un CAP, d'un BEP, d'un baccalauréat, voire d'un BTS, dans le cadre d'un contrat d'adaptation d'un an, renouvelable quatre fois. En 2017, la solde mensuelle était comprise entre 900 et 1 600 € selon l'ancienneté, le grade et le territoire. Dans un régiment du SMA, un VT remplit une fonction de soutien ou d'aide-moniteur dans une section de formation professionnelle.

En ETPT, l'encadrement comprend en 2017, 1 021 militaires, 59 fonctionnaires civils et 10 ouvriers d'État.

[39] CAP ou BEP, conformément à la nomenclature des diplômes par niveau du ministère de l'éducation nationale.

Tableau n° 3 : les effectifs du SMA en ETPT[40] réalisés

En ETPT réalisés	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Militaires	723	747	857	974	998	1 018	1 016	1 023	1 021
Fonctionnaires	58	59	58	60	63	63	66	62	59
Ouvriers d'État	18	14	14	13	11	10	10	10	10
Volontaires du SMA[41]	2 856	2 969	3 247	3 819	4 014	4 205	4 204	4 206	4 387
Total	3 655	3 789	4 176	4 866	5 086	5 296	5 296	5 301	5 477
Évolution volontaires (%)	Nd	4	9,4	17,6	5,1	4,8	0	0	4,3

Source : COMSMA

Le doublement des effectifs de volontaires entre 2009 et 2017 a fortement mis à contribution les personnels d'encadrement, dont les effectifs n'ont augmenté que de 36 %. Le taux d'encadrement a diminué, alors même que le public accueilli présentait des difficultés grandissantes avec une proportion d'illettrisme de près de 40 % : entre 2011 et 2017, le taux d'encadrement s'est réduit de 24 % à 14 % à Mayotte, de 27 % à 16 % en Nouvelle-Calédonie, et de près de 27 % à moins de 15 % en Polynésie française. Les effectifs de cadres ont diminué en Guyane.

Tableau n° 4 : taux d'encadrement des volontaires du SMA

Effectifs	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encadrement	817	851	1 022	1 086	1 089	1 103	1 105	1 105	1 105
Volontaires	2 859	3 324	4 100	4 905	5 429	5 666	5 764	5 847	6 010
Taux d'encadrement (en %)	28,6	25,6	24,9	22,1	20,1	19,5	19,2	18,9	18,4

Source : SMA

En 2017, le Premier ministre a décidé que le nombre d'ETPT de cadres serait augmenté entre 2018 et 2022, pour un nombre inchangé de bénéficiaires, ce qui devrait faire remonter à plus de 20 % le taux moyen d'encadrement des effectifs. Cette évolution pourrait être l'occasion de réexaminer la distribution des emplois de cadre entre les régiments, selon leurs besoins respectifs.

[40] Équivalent temps plein travaillé.
[41] Comprend les Volontaires Stagiaires (VS) et les Volontaires Techniciens (VT).

Enfin, si le taux de féminisation des volontaires est élevé à Mayotte et surtout en Nouvelle-Calédonie, il demeure faible dans d'autres territoires. Une meilleure information du public féminin contribuerait à renforcer l'attractivité et la sélectivité des régiments, qui apparaissent faibles dans certains cas, ainsi aux Antilles, en raison d'une moindre pression démographique, mais aussi de la concurrence d'autres dispositifs comme la Garantie Jeunes[42].

II - Une organisation et une gestion à conforter

Le pilotage du SMA gagnerait à être amélioré s'agissant de la gouvernance et de sa gestion immobilière.

A - La coordination entre les ministères des outre-mer et des armées

Les missions du SMA sont à la fois d'ordre civil (favoriser l'insertion outre-mer) et d'ordre militaire (exécuter les plans de défense, de protection et de secours des populations). Cette double nature se retrouve dans l'organisation générale de l'institution. Structure placée pour emploi auprès du ministère des outre-mer, dont le budget finance l'essentiel de ses moyens et de ses actions, le SMA est aussi fortement lié au ministère des armées qui assure des fonctions de tutelle et de règlementation, participe à la nomination du commandement, gère le personnel encadrant et concourt au fonctionnement des unités. Sous l'autorité du directeur général des outre-mer, le commandement (COMSMA) dirige sept régiments outre-mer (RSMA) et une unité de formation complémentaire en métropole (DSMA Périgueux).

L'arrêté interministériel du 30 septembre 1991 qui régit le SMA n'a pas été actualisé depuis 1996 alors que ses visas et une partie de ses dispositions sont obsolètes. La Cour réitère donc sa recommandation de 2012 de faire réviser sans plus tarder les textes statuaires par les deux ministères signataires.

[42] Dispositif mis en place par le ministère du travail et de l'emploi, s'adressant aux jeunes de 16 à moins de 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude.

Deux instances de gouvernance du dispositif ont été créées. Le comité interministériel de coordination du SMA (CICSMA) traite des sujets de gestion communs du ministère des outre-mer et du ministère des armées. Le conseil du SMA, instance interministérielle consultative créée en 2011 par le ministère des outre-mer, est chargé de fonctions d'étude et d'aide à la stratégie. Il réunit une majorité des acteurs du dispositif (représentants des ministères de tutelle, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP – et du commissariat général à l'égalité des territoires – CGET –, parlementaires, élus et personnalités qualifiées). Or cette instance ne s'est plus réunie depuis 2012, ce qui nuit au pilotage d'ensemble et à une meilleure connaissance des données nationales et des dispositifs relatifs à la formation et à l'insertion.

B - Une stratégie immobilière à affirmer

Lieux de travail, de formation et de vie : le parc immobilier des régiments se caractérise par la coexistence de bâtiments à fonctionnalités différentes. D'une surface de 3 357 176 m², dont 216 992 m² de SHON, il était composé en 2017 de 23 emprises. Celles des régiments relèvent, à une exception près, La Réunion, de l'État ou des collectivités territoriales.

En 2012, un premier bilan des opérations immobilières programmées dans le cadre du plan « SMA 6 000 » mettait en évidence un défaut d'estimation des crédits d'investissement nécessaires de 90 M€.

Les constructions neuves côtoient des bâtiments dégradés, voire vétustes même si des efforts de rattrapage en matière d'entretien et de maintenance ont été engagés. La fonction immobilière demeure perfectible.

Plusieurs contraintes ont pesé sur la réalisation du plan SMA 6 000 : la nécessité d'assurer une montée rapide de la capacité d'accueil des régiments, l'adaptation aux normes (parasismiques, cycloniques ou environnementales) et les ressources budgétaires disponibles. Le SMA a pu bénéficier de crédits complémentaires issus du programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État* en 2011 (7,2 M€) et en 2012 (0,5 M€) mais plus guère depuis lors.

Le commandement du SMA a organisé un suivi de la programmation immobilière, toutefois, en l'absence d'une stratégie pluriannuelle, il manque une vision d'ensemble. Devraient être fixés des objectifs de rationalisation et de performance, inspirés de ceux déterminés pour les schémas pluriannuels de programmation immobilière (SPSI) de l'État. Si nécessaire, les capacités locales de conduite des travaux devraient être ajustées.

Le commandement doit ainsi veiller à faire aboutir dans les meilleurs délais le projet de schéma directeur immobilier global pour la période 2018-2022.

III - Une politique de formation et d'insertion à consolider

Dans chaque territoire d'outre-mer, le dispositif accueille de l'ordre de 15 % des personnes de 18 à 25 ans, soit près d'un jeune ultra-marin sur six. L'objectif du nombre ayant été atteint, priorité doit désormais être donnée à l'amélioration des conditions de l'accueil et de la formation ainsi qu'à l'insertion sociale des volontaires et leur accompagnement dans l'emploi.

A - Un rééquilibrage à assurer au profit des formations longues et diplômantes

Les régiments organisent le recrutement des volontaires en respectant un double objectif de nombre d'ETPT et de bénéficiaires. Le candidat doit être âgé de 18 à 25 ans révolus, être de nationalité française, justifier d'une résidence habituelle dans le territoire, être demandeur d'emploi, avoir suivi la journée « défense et citoyenneté » et avoir un casier judiciaire compatible avec le statut militaire. Les directives fixent aux régiments des ratios de recrutement (candidats éligibles) et de sélection (candidats élus), de respectivement trois et deux personnes pour une place. Or ces objectifs sont loin d'être atteints. Plusieurs régiments connaissent aujourd'hui tout juste une candidature par place.

Ils doivent en conséquence mieux informer les collégiens et les lycéens, mieux présenter les conditions d'accueil au SMA, en termes notamment d'hébergement et de restauration, et renforcer leurs relations avec les missions locales et Pôle Emploi.

L'encadrement définit avec chaque volontaire, à la signature du contrat, un projet professionnel. Les cursus comprennent une formation à la fois militaire, générale et professionnelle.

Une formation militaire initiale d'un mois comprend, outre l'accueil et l'information du volontaire, une éducation civique et morale, une éducation physique et sportive et une formation aux armes. Elle est aussi le moment de réaliser le test mis à disposition par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Elle se clôt par une cérémonie de présentation au drapeau[43].

[43] Pour les volontaires techniciens, elle se prolonge par une formation militaire adaptée d'une semaine comprenant notamment l'apprentissage de l'exercice de l'autorité.

La formation générale est adaptée au degré d'illettrisme du volontaire. Pour les non-diplômés, elle est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de formation générale (CFG) qu'attribue l'inspecteur d'académie. Joint à une attestation de formation citoyenne, à une attestation de formation professionnelle (AFP), à un certificat de sauveteur et de secouriste du travail et au permis de conduire, il mène à la délivrance d'un certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) par le général commandant le SMA ou, par délégation, par le colonel commandant le régiment.

En 2016 comme en 2017, 90 % des volontaires l'ont obtenu. Ces bons résultats sont d'autant plus notables que près de 40 % des volontaires sont illettrés à leur arrivée. Le commandement les explique par un fort investissement de l'encadrement mais aussi par le mode de calcul des taux de réussite à partir des seuls volontaires étant allés au terme du cursus (soit 89 % des effectifs en moyenne).

L'insertion des volontaires dans l'emploi aurait tout à gagner à une convergence du certificat CAPI, propre au SMA, avec le droit commun que constitue, depuis 2014[44], le « socle de connaissances et de compétences professionnelles », à savoir l'ensemble des connaissances et des compétences que toute personne devrait maîtriser afin de favoriser son accès à l'emploi et à la formation professionnelle.

La ministre des outre-mer arrête l'offre de formation d'un régiment à partir des propositions que lui fait un « conseil de perfectionnement » présidé par le préfet. L'attestation de formation professionnelle délivrée par le chef de corps sanctionne la formation du volontaire dans la spécialité choisie. Depuis 2011, les formations professionnelles courtes se sont développées afin d'accueillir 6 000 bénéficiaires dans l'année. À côté des cursus longs de dix ou douze mois, des cursus courts de six ou huit mois sont proposés à des jeunes ayant déjà une qualification professionnelle, mais qui peinent à s'insérer. Ainsi, en 2016, sur un total de 4 685 volontaires stagiaires, 1 022 ont suivi un cursus court. Or le taux d'insertion dans l'emploi de ces derniers, six mois après la fin de leur cursus, est en moyenne plus faible.

Chaque régiment bâtit un plan d'action d'insertion des volontaires, repérant le plus tôt possible leurs difficultés, de santé, d'écriture et de lecture, de motivation. L'insertion prend la forme d'un emploi, outre-mer ou en métropole, d'une entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle, d'un engagement dans les armées ou d'un emploi comme volontaire technicien du SMA.

[44] Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Le taux d'insertion est le rapport entre le nombre de volontaires insérés et le nombre de volontaires formés à la fin de leur contrat.[45] Sont comptés comme insérés, les volontaires qui, dans les six mois suivant la fin de leur contrat, bénéficient d'un emploi rémunéré[46] ou d'une entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle[47].

En 2017 comme en 2009, ce taux est compris entre 77 % et 78 % pour les volontaires stagiaires, ce qui confirme que le SMA est parvenu à relever le défi du nombre. Le taux moyen de sorties anticipé est de l'ordre de 11 % mais il dépasse 16 % en Martinique et 13 % en Guadeloupe, ce qui souligne la difficulté des régiments dans ces départements à recruter, à sélectionner et à fidéliser les volontaires. Quant aux volontaires techniciens, leur taux d'insertion se redresse (près de 71 % en 2017) après un fort décrochage (moins de 52 % en 2013), qui semble s'expliquer par une priorité donnée aux volontaires stagiaires pendant les premières années du plan « SMA 6 000 ».

Conformément aux recommandations de la Cour en 2012, le SMA a perfectionné le suivi de l'insertion des volontaires. Depuis 2013, il distingue les emplois durables (CDI, CDD de plus de six mois et contrats en alternance), les emplois de transition (CDD ou intérims entre un et six mois) et les autres sorties positives, soient des poursuites de formation. Au cours de la période contrôlée par la Cour, la performance d'insertion des volontaires stagiaires a été améliorée avec une insertion par l'emploi dans trois cas sur quatre et par un emploi durable dans plus d'un cas sur deux.

La part des emplois aidés dans l'insertion des volontaires n'est en revanche pas mesurée. La part de l'insertion dans les armées croît ces dernières années, avec les besoins de celle-ci. Elle est toutefois sans commune mesure, s'agissant des volontaires stagiaires (moins de 6 % en 2017) et des volontaires techniciens (26 %).

Si dans l'ensemble, le SMA a relevé le défi du nombre en accueillant chaque année 6 000 volontaires, stagiaires et techniciens, l'insertion dans l'emploi paraît plus difficile ces deux dernières années. Une analyse précise révèle une moindre performance d'insertion dans un emploi durable des femmes, des non-diplômés (moins de 70 %) et des bénéficiaires de formations courtes.

[45] Le taux de sorties anticipées du dispositif, ou taux d'attrition négative, est le rapport entre le nombre de volontaires non-insérés et n'ayant pas fait la totalité de leur parcours et le nombre de stagiaires incorporés dans l'année.
[46] CDI, CDD d'un minimum d'un mois ou contrat en alternance.
[47] Au minimum de titre V.

B - Une efficacité à maintenir, des coûts à maîtriser

Pour apprécier la performance du SMA par rapport aux autres dispositifs d'insertion destinés aux jeunes, il convient tout d'abord de rappeler les caractéristiques des aires géographiques et des publics visés.

En 2016, le taux d'emploi des 15-24 ans outre-mer était en moyenne deux fois inférieur à celui de la métropole (28,4 %), de 11,2 % en Guadeloupe, de 13,2 % en Martinique, de 16,5 % à la Réunion comme en Guyane et de 17,4 % en Polynésie[48]. En sens inverse, la population des jeunes est deux à trois fois plus touchée par le chômage outre-mer qu'en métropole. Le défi auquel le SMA est confronté pour insérer dans l'emploi les volontaires est donc important. Par ailleurs, comme l'a souligné la Cour dans son rapport public thématique sur « l'accès des jeunes à l'emploi » d'octobre 2016[49], quel que soit le dispositif, plus le niveau de formation des jeunes est faible, plus le taux d'accès à l'emploi l'est également, à la sortie des dispositifs d'insertion. C'est ainsi qu'en moyenne, au niveau infra-V (c'est-à-dire en dessous du CAP), le taux d'accès à l'emploi est en métropole de 40 % pour le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de Pôle emploi, de 38 % pour la Garantie jeunes ou de 32 % pour le PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (ex CIVIS) des missions locales. Or, parmi les volontaires du SMA, le taux d'illettrisme est proche de 40 %.

Dans ces conditions, le fait d'atteindre un taux d'insertion de plus de 75 % (comprenant emploi et sorties positives de type reprises de formation ou contrats aidés) et un taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI, CDD de plus de six mois, alternance) de 50 % peut être considéré comme remarquable.

Une évaluation réalisée par un cabinet montre que, trois ans après leur sortie, 47 % des volontaires du SMA conservaient un emploi durable, soit 20 points de plus que les non-bénéficiaires de ce dispositif. Le résultat provient d'un effet d'accélération, découlant d'une première solution d'emploi à la sortie ; il provient aussi d'un effet structurant avec l'acquisition d'une employabilité durable qui procède, selon les responsables du SMA, de trois facteurs : l'encadrement militaire, axé sur l'apprentissage du savoir-être ; la réputation bien établie des régiments auprès des populations, et notamment des familles ; l'appui des acteurs

[48] Il était de 4,4 % seulement à Mayotte.

[49] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides*. La Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

économiques, qui font confiance à ce dispositif d'insertion géré par une autorité militaire, dans le cadre d'une coordination animée par le préfet.

Il serait toutefois nécessaire de détailler les résultats obtenus, d'un point de vue qualitatif, alors que certaines données ne sont pas connues, ainsi de la proportion, dans les sorties positives, des contrats aidés. Il est à souhaiter que l'observatoire des débouchés du SMA, dont la création est envisagée en 2019, permette de combler ces lacunes.

En dépit de l'absence d'une comptabilité analytique, le coût moyen de la formation d'un volontaire peut être estimé en 2016 à 36 847 €. Ce montant intègre toutes les dépenses réalisées sur budgets publics (fonctionnement ; investissement, soutien financé par l'armée ; rémunérations et réservistes). Si ce coût a diminué par rapport aux estimations faites par la Cour lors du précédent contrôle (plus de 51 000 €), c'est principalement en raison du doublement des effectifs et de la diminution de la durée moyenne des formations. Ainsi, rebasé en ETPT, le coût reste stable à 51 118 €.

Si ce coût est proche de celui du service militaire volontaire (estimé par la Cour en 2016 à 36 513 € par volontaire), il est supérieur à celui estimé par la Cour dans le rapport susvisé comme dans les documents budgétaires[50] pour un dispositif comparable tel que l'EPIDE[51], dont la durée de formation est de sept mois et demi (pour 3 469 jeunes, le coût est de 24 560 € par volontaire et 32 450 € en ETPT en 2016). Il reste également supérieur, sur une base annuelle, à celui des emplois d'avenir ou à celui de l'apprentissage.

Cependant, la comparaison des coûts est à relativiser en raison de modalités de calcul différentes pour chacun des dispositifs et également du fait de charges majorées en outre-mer (surcoûts en investissement et en fonctionnement, encore accrus par une majoration de 30 à 50% pour les rémunérations et par l'enclavement de certains sites).

Un suivi de l'insertion durable des volontaires devrait être assuré au-delà des six mois après la sortie du SMA, et complété par un suivi de leur insertion sociale. Le SMA contribue en effet à la socialisation des volontaires par la vie collective qu'il organise, par son cadre militaire et par la découverte qu'il permet, du monde des entreprises. Avec le permis de conduire, l'actuel certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) constitue un des éléments d'un possible indicateur de l'insertion sociale des volontaires, au-delà de leur seule entrée dans une formation ou dans un emploi.

[50] Jaune budgétaire PLF 2018 consacré à la formation professionnelle.
[51] Établissement pour l'insertion dans l'emploi.

C - Des relations partenariales à renforcer

Au niveau national, Pôle Emploi et l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) sont les principaux partenaires du SMA.

Au niveau local, des conventions doivent normalement régir les relations des régiments avec la direction régionale de Pôle Emploi, les missions locales, le rectorat, les collectivités locales, les chambres consulaires et les organismes de formation. Or certaines font défaut, alors même que le contexte confirme leur nécessité : il en va ainsi, en Guadeloupe et en Martinique pour les relations nouées avec les missions locales. Par ailleurs, conclues au niveau local, les conventions avec le ministère de l'éducation nationale présentent un caractère disparate : certaines portent uniquement sur la mise à disposition d'enseignants, d'autres développent une large coopération avec une information des collégiens et des lycéens qu'il paraît souhaitable de généraliser.

En sa qualité de président du conseil de perfectionnement, le représentant de l'État dans le territoire pourrait associer l'ensemble des partenaires du SMA, à organiser un meilleur accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

Au terme de huit années de mise en œuvre, la Cour a pu tirer les enseignements du plan « SMA 6000 » en termes de formation et d'insertion des volontaires comme en termes d'efficience de la dépense engagée. Elle relève les bons résultats d'ensemble de ce dispositif en matière d'insertion professionnelle.

Elle souligne l'importance d'un approfondissement de la coordination entre le ministère des outre-mer et celui des armées. Elle appelle à un renforcement des relations partenariales du SMA, tant au niveau national que local, aussi bien du point de vue de l'organisation des formations que de la préparation à l'insertion. Elle formule les recommandations qui suivent au moment où doivent être mises en œuvre les orientations pour le SMA jusqu'en 2025, telles que fixées en 2018 par la ministre des outre-mer[52]*.*

[52] Parmi celles-ci, peuvent être mentionnées : une évaluation, à la fin du parcours du volontaire, de l'acquisition de compétences sociales et professionnelles ; une plus forte interaction avec les acteurs de l'orientation, de l'emploi et de la formation.

1. *(Ministère des outre-mer et ministère des armées) : renforcer la gouvernance du dispositif en procédant à l'actualisation des textes régissant le SMA et en pérennisant la convocation et la participation de la direction générale des outre-mer aux instances de stratégie et de pilotage ;*
2. *(commandement du SMA) : adopter et formaliser en 2019 une stratégie immobilière pluriannuelle (construction, réhabilitation, maintenance) ;*
3. *(ministère des outre-mer, commandement du SMA et ministère de l'éducation nationale) : élaborer en 2019 un accord-cadre de coopération entre chaque RSMA et le rectorat ou vice-rectorat ;*
4. *(ministère des outre-mer et commandement du SMA) : développer dans chaque RSMA dès 2019 une stratégie d'insertion dans l'emploi durable des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés ;*
5. *(ministère des outre-mer, commandement du SMA et direction du budget) : construire pour 2019 un indicateur mesurant la contribution du RSMA à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire ;*
6. *(ministère des outre-mer et commandement du SMA) : bâtir par chaque RSMA en 2019, en lien avec les partenaires et sous l'autorité du représentant de l'État, un programme d'accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.*

Réponses

Réponse de la ministre des armées 58
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 59
Réponse de la ministre des Outre-mer..... 60

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'économie et des finances
Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

J'ai pris connaissance avec grand intérêt des observations de la Cour relatives au service militaire adapté (SMA), dispositif d'insertion socioprofessionnelle dont la tutelle est assurée conjointement avec le ministère des Outre-mer.

La Cour relève les bons résultats d'ensemble du dispositif en matière d'insertion professionnelle. Elle souligne toutefois la nécessité d'une coordination accrue entre le ministère des Outre-mer et le ministère des armées.

La réflexion engagée sur le thème de la gouvernance du SMA a fait l'objet d'une attention particulière. Elle a conduit à des aménagements récents de nature à favoriser le pilotage du dispositif. La présidence du comité interministériel de coordination du SMA est désormais assurée par l'état-major des armées et la direction générale des Outre-mer.

Le conseil du service militaire adapté a, quant à lui, été abrogé par décret du Premier ministre en date du 12 septembre 2018. Les armées répondront donc favorablement à l'initiative du ministère des Outre-mer visant à la mise en œuvre d'une instance interministérielle consultative élargie au ministère du travail.

Dans ce cadre, la révision de l'arrêté interministériel portant mission et organisation du SMA et de ses textes d'application confortera cette gouvernance rénovée. En vertu du partage de compétences entre le ministère des Outre-mer et le ministère des années, ce dernier participera effectivement aux travaux légistiques et fonctionnels de cette révision indispensable qui devra aboutir avant la fin de l'année 2019.

Par ailleurs, la Cour met en exergue la diminution du taux d'encadrement du SMA liée au doublement des effectifs accueillis sur la période 2009-2017, alors même que le public accueilli présentait des difficultés grandissantes.

Sur ce point, je tiens à souligner que les armées ont honoré l'ensemble des postes décrits en organisation par le service militaire adapté, malgré un taux d'engagement sur le territoire national et à l'étranger particulièrement élevé sur la période considérée.

De la même manière, le ministère des armées consentira un effort supplémentaire lié à la hausse de 127 ETPT cadres sur la période 2019-2022. Toutefois, dans le domaine de l'infrastructure, les armées, elles-mêmes déficitaires, ne pourront contribuer à l'ajustement des capacités locales de conduite des travaux tel que le préconise la Cour.

Quant à la part d'insertion des volontaires du SMA dans les armées et à la différence de proportion entre volontaires stagiaires et volontaires techniciens, il convient de rappeler que les candidats au recrutement des armées, quelle que soit leur origine, sont confrontés aux mêmes tests de sélection.

Les autres recommandations formulées par la Cour concernent la mission principale du SMA au titre de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes ultramarins. Elles n'appellent pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je prends bonne note des constats de la Cour sur la performance et la montée en puissance du dispositif et souscris pour l'essentiel à vos recommandations, notamment à celle visant à optimiser et rationaliser la stratégie immobilière du SMA.

Dans votre recommandation n° 5, vous proposez la construction d'un nouvel indicateur en 2019 permettant de mesurer « la contribution du régiment du service militaire adapté à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire ». Je n'y suis pas favorable, d'une part parce que les gouvernements successifs se sont engagés depuis plusieurs années dans une démarche de rationalisation du nombre d'indicateurs de performance présentés dans les documents annexés aux projets de loi de finances. D'autre part, parce que la mesure d'un indicateur « d'insertion sociale » est par nature subjective et imprécise. En effet, mêmes si elles y participent, les seules réussites au permis de conduire et au certificat d'aptitude personnelle à l'insertion ne peuvent résumer l'insertion sociale des stagiaires du SMA.

Néanmoins, je partage le souhait de la Cour de mieux mesurer l'efficacité du SMA. Je propose ainsi d'harmoniser la méthodologie de calcul de l'indicateur existant (« taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat ») sur celle de l'indicateur de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (« taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, 6 mois après la sortie de la mesure »). Outre le fait qu'une telle harmonisation permettrait des comparaisons entre les dispositifs, elle serait de nature à

sortir de l'assiette des jeunes considérés comme insérés, ceux qui n'ont obtenu qu'un contrat à durée déterminée de moins de 6 mois.

Si le titre de la première sous-partie de la troisième partie de votre projet d'insertion s'intitule « un rééquilibrage à assurer au profit des formations longues et diplômantes », je note que vous précisez dans cette même partie que les taux d'insertion sont similaires entre 2009 et 2017, ce qui prouve que « le SMA est parvenu à relever le défi du nombre ». Ces données relevées par la Cour montrent que si les efforts en matière de formation doivent être maintenus, l'accroissement de la durée des formations dispensées n'est pas une réforme à mettre en œuvre à court terme et, en tout état de cause, sans une étude détaillée des impacts humains, logistiques et budgétaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Ce rapport présente les conditions de réalisation de l'objectif de doublement du nombre de volontaires du SMA, de 3000 à 6000, entre 2010 et 2017. Si la Cour souligne le succès de la mise en œuvre de cet ambitieux projet assigné par le Président de la République en 2009, elle en évoque aussi les conséquences dans le domaine budgétaire et dans celui de la qualité de la formation. Par ailleurs, la Cour réitère certaines de ses recommandations faites en 2012 lors du précédent contrôle portant sur les exercices 2006 à 2011.

Je souscris globalement aux analyses de la Cour des comptes mais souhaite exprimer une remarque sur l'intitulé du rapport et apporter quelques précisions sur son contenu, notamment en matière de coûts et de formation. En outre, je souhaite porter à la connaissance de la Cour que le SMA a d'ores et déjà entamé les travaux visant à répondre aux six recommandations du rapport.

1 - Un titre réducteur

Tout d'abord, le titre du rapport « Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser » me semble quelque peu réducteur quant à l'efficacité atteinte, dans le contexte spécifique des outre-mer, par le dispositif SMA et, de surcroît, il ne rend que partiellement compte du contenu du rapport relatif aux coûts de ce dispositif.

En effet, si la Cour rappelle que les caractéristiques spécifiques des aires géographiques et des publics visés par le SMA sont plus

contraignantes que celles rencontrées dans l'hexagone, elle qualifie aussi le taux d'insertion de plus de 75 %, dont 50 % dans l'emploi durable, de remarquable (cf. chapitre III/B). Aussi, dans le titre du rapport, ce terme de « remarquables » pourrait logiquement remplacer celui de « bons » pour qualifier les résultats d'insertion du SMA.

Par ailleurs, la notion de « coûts à maîtriser » laisse supposer que le SMA ne contrôle pas suffisamment ses dépenses et que les coûts du dispositif ont connu une augmentation incontrôlée. Or, dans son rapport, la Cour précise que les crédits annuels « sont, à la fin de la période contrôlée, stabilisée autour de 200 M€ par an », que les crédits du fonds social européen (FSE) font « l'objet d'une collecte et d'une gestion attentive » (cf. I/A) et elle évoque la stabilité du coût moyen de l'éducation d'un volontaire, « rebasé en ETPT » (cf. III/B). Il semble donc que la maîtrise des coûts dans ces domaines soit effective et permette de proposer une requalification de la formulation du titre.

Toutefois, si le SMA reconnaît que les dépenses immobilières ont connu une « dérive » passant de 100 M€, estimation initiale pour une atteinte de la cible des 6000 volontaires en trois années (2010 à 2013), à 186 M€, dépense effective cumulée pour l'atteinte de la cible des 6000 volontaires en six années (2010 à 2016), il ne saurait que souscrire à l'analyse de la Cour évoquant les raisons de ce surcoût, lié à « l'allongement de la durée de réalisation du plan qui a intégré des opérations de maintenance lourde pour les années 2014 à 2016, mais aussi à une sous-estimation initiale des besoins liés tant à l'hébergement qu'aux fonctions de soutien » (cf. I/A). Dans ce contexte, la notion de « coût à maîtriser », reprise dans le titre du rapport, pourrait être davantage précisée sous la forme de « coûts d'investissement à maîtriser ou de coûts immobiliers à maîtriser ». Cette précision permettrait en effet de mieux rendre compte de la situation telle que décrite dans le corps du rapport.

2 - SMA 2025 : un projet favorisant des parcours de qualité

Le projet SMA 2025, dont les orientations politiques ont été validées officiellement par mes soins en février 2018 à la tribune du Conseil économique, social et environnemental, s'inscrit totalement dans la dynamique des recommandations faites par la Cour. À cet effet, et pour répondre aux différents points soulevés dans le contenu du rapport, je me propose d'évoquer globalement le projet SMA 2025.

Si les efforts consentis pour accueillir, former et accompagner 6000 jeunes, tout en maintenant un taux d'insertion entre 75 et 80 %, ont mobilisé toutes les énergies et toutes les capacités, les fondations du SMA, comme le souligne la Cour, ont été mises à rude épreuve. Le modèle actuel de SMA nécessitait donc d'être aménagé et renforcé, et à ce titre, il a été

décidé d'investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer. Cette évolution poursuit quatre finalités :

- Développer l'employabilité initiale des jeunes par le renforcement de leurs compétences individuelles (acquises à l'entrée et attendues en fin de parcours) qui en constituent le levier principal. Elles doivent donc être placées au cœur de la formation SMA, dans une démarche globale et davantage individualisée dans le cadre de la conception et la conduite d'une approche par compétences – sociales et professionnelles – associées au renforcement de l'accompagnement socioprofessionnel de chaque jeune.

- Renforcer la qualité du parcours pour une efficacité durable. En concordance avec l'un des cinq thèmes de la réforme de la formation professionnelle « certification, évaluation et qualité », il s'agit d'inscrire le SMA dans une démarche de performance visant une insertion socioprofessionnelle qualitative et durable, non seulement pour les « financeurs » (ce qui est fait aujourd'hui), mais surtout pour les jeunes et pour les entreprises. Pour cela, les axes d'effort porteront sur l'acquisition d'un capital de compétences, avec des évaluations en amont et en aval d'un parcours qualifiant (certification, titre professionnel…), l'accompagnement individualisé, notamment dans le domaine médico-psycho-social, le renforcement en effectif et compétences de l'encadrement, mais aussi le développement dans les régiments d'un environnement de vie favorisant la responsabilisation et la mise en autonomie des jeunes.

- Engager le virage du numérique dans les formations avec des outils pédagogiques adaptés. Elle impose au SMA de s'orienter vers l'ouverture sur les métiers du numérique et vers la prise en compte de celui-ci dans les métiers déjà existants. La pédagogie mise en œuvre au sein de ses unités devra être largement soutenue par les outils numériques – évaluation, échanges, formation, remédiation – et l'environnement de vie au sein des régiments devra être connecté.

- Amplifier le rôle de plateforme locale de chaque régiment. Les sept régiments du SMA constituent autant de lieux de vie communautaire pour une grande partie des jeunes en difficulté de chaque territoire ; ils y sont accueillis, nourris, hébergés, habillés, soignés, mais surtout formés et accompagnés sur des durées de 6 à 12 mois. À ce titre, les régiments constituent autant de plateformes identifiées et permanentes sur lesquelles doivent pouvoir collaborer, voire s'appuyer tous les acteurs de l'insertion des jeunes ultramarins. Le projet « SMA plate-forme » place non seulement le SMA comme un facilitateur entre les jeunes et l'emploi, mais aussi comme une interface territoriale entre les acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi.

3 - Des recommandations d'ores et déjà prises en compte

Je souscris aux six recommandations émises par la Cour dans son rapport provisoire et vous informe que le SMA a d'ores et déjà engagé les travaux visant à y répondre.

(Ministère des outre-mer et ministère des armées) : renforcer la gouvernance du dispositif en procédant à l'actualisation des textes régissant le SMA et en pérennisant la convocation et la participation de la direction générale des outre-mer aux instances de stratégie et de pilotage.

La Cour souligne la nécessité d'une coordination accrue entre le ministère des Outre-mer et le ministère des Armées. Dans ce cadre, la réflexion engagée sur le thème de la gouvernance du SMA a conduit à des aménagements récents de nature à favoriser le pilotage du dispositif. Le comité interministériel de coordination du SMA (CICSMA), dont la présidence est assurée par l'état-major des Armées et la direction générale des Outre-mer, est pérennisé.

Le décret régissant le conseil du SMA, dont la forme n'était plus pertinente dans le contexte actuel, a été abrogé. À l'initiative du ministère des Outre-mer et afin de contribuer à l'élaboration du projet SMA 2025, un comité d'orientation du SMA se réunira semestriellement. Présidé par la direction générale des Outre-mer, il associera le ministère des Armées et, au titre du ministère du Travail, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Il se réunira pour la première fois le 12 février 2019.

Enfin, s'agissant de la révision des textes régissant le SMA, un travail légistique sera mené conjointement par les deux ministères de tutelle. Redéfinissant les missions du SMA en partie rendues obsolètes, il visera notamment la mise en conformité avec le dispositif réglementaire du domaine d'activité et l'adaptation au modèle SMA 2025. Ces travaux aboutiront fin 2019.

(Commandement du SMA) : adopter et formaliser en 2019 une stratégie immobilière pluriannuelle (construction, réhabilitation, maintenance).

Les fortes contraintes ayant pesé sur la réalisation du plan SMA 6000 ont nécessité une hausse rapide des capacités d'accueil des régiments du SMA. Cette montée en puissance étant désormais achevée, l'effort du SMA en matière de crédits d'infrastructure portera, au-delà de l'amélioration de l'environnement de vie, sur la maintenance des bâtiments et l'amélioration qualitative du bâti.

Une programmation physico-financière des investissements immobiliers a déjà été présentée en conférence de budgétisation pour l'exercice 2018-2022. Cette programmation s'appuie sur une première étape d'analyse de l'existant et des besoins restants à satisfaire. Sur cette base, le schéma directeur immobilier (SDI) 2018-2023 du SMA sera officialisé en janvier 2019 et permettra de répondre efficacement aux directives de la politique immobilière de l'État.

Début 2019, la parution du plan d'opération SMA 2025 permettra d'initier une réflexion globale, afin d'adapter et/ou d'optimiser les infrastructures des régiments du SMA. Il en résultera la rédaction d'un SDI modifié global reprenant d'une part les opérations déjà identifiées dans le SDI 2018-2023, et d'autre part, les opérations nouvelles qui seront conduites dans le cadre de la normalisation des infrastructures des régiments arrêtées dans le cadre du projet SMA 2025.

(Ministère des outre-mer, commandement du SMA et ministère l'éducation nationale) : conclure en 2019 un accord-cadre de coopération entre chaque RSMA et le rectorat ou vice-rectorat.

Partenaire de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, le SMA fait de la remédiation et de l'acquisition des compétences de base un objectif majeur. Dans ce cadre, les clauses des conventions liant les régiments du SMA et les rectorats ou vice-rectorats feront l'objet d'une analyse comparative visant l'homogénéisation des bonnes pratiques et l'amélioration des modes d'organisation. Les engagements des parties resteront toutefois adaptables localement en fonction des contextes territoriaux. Plusieurs protocoles territoriaux ont été revus et le SMA a d'ores et déjà établi un lien avec la direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'Éducation nationale).

(Ministère des outre-mer et commandement du SMA) : développer dans chaque RSMA dès 2019 une stratégie d'insertion dans l'emploi durable des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés.

Après la phase de montée en puissance (plan SMA6000) et une phase de stabilisation (2018-2019) destinée à consolider son organisation, le SMA s'engage désormais dans le développement d'un nouveau modèle de formation et d'insertion socioprofessionnelle nommé « projet SMA 2025 ». Ce projet a pour ambition d'« investir pour une employabilité durable au service des jeunes et des entreprises des outre-mer » et s'inscrit totalement dans les politiques publiques actuelles (Grand plan d'investissement, Plan d'investissement dans les compétences, inclusion sociale...). Il poursuit aussi de nouveaux objectifs de développement de l'employabilité initiale des volontaires par le renforcement de leurs compétences individuelles (approche par compétences), de consolidation de la qualité des parcours pour une efficacité durable, de développement des titres et qualifications professionnelles et d'accompagnement

médicopsycho-social renforcé et individualisé. En capitalisant sur le vécu des volontaires et en leur proposant des parcours davantage en adéquation avec leur projet, ce nouveau cadre d'action facilitera notamment l'insertion socioprofessionnelle des volontaires stagiaires femmes et des non-diplômés qui feront l'objet d'une attention spécifique.

(Ministère des outre-mer, commandement du SMA et direction du budget) : construire pour 2019 un indicateur mesurant la contribution du RSMA à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire.

Les indicateurs stratégiques mis en place par le SMA mesurent l'insertion dans l'emploi ou en poursuite de formation qualifiante. Ils ne rendent pas compte d'une capacité accrue des volontaires du SMA à s'insérer socialement. Seuls quelques indicateurs opérationnels (obtention du CAPI, réussite au permis de conduire, obtention de l'attestation de formation citoyenne ou de sauveteur secouriste au travail...) apportent des éléments d'évaluation. Pour aboutir à une évaluation concrète de l'insertion sociale, la principale difficulté consistera à déterminer, en lien avec les représentants de l'État territorial et les acteurs sociaux, les critères seuils ou caractéristiques d'une insertion sociale réussie. L'insertion sociale passant également par la lutte contre l'illettrisme et « l'illectronisme », l'évaluation numérique des compétences acquises en fin de formation permettra de dresser un premier bilan de la contribution de chaque RSMA à l'insertion sociale sur le territoire.

(Ministère des outre-mer et commandement du SMA) : bâtir par chaque RSMA en 2019, en lien avec les partenaires et sous l'autorité du représentant de l'État, un programme d'accompagnement des volontaires à la fin de leur cursus.

Outre les nouvelles finalités du plan SMA2025 décrites en réponse de la recommandation n° 4, le SMA amplifiera le rôle de plateforme locale de chaque régiment en facilitant la collaboration, voire l'appui de tous les acteurs de l'insertion des jeunes ultramarins. Ce cadre propice à l'accompagnement partenarial sous l'autorité du représentant de l'État permettra également de valoriser l'impact social et économique du SMA en mesurant le devenir des jeunes jusqu'à deux ans après leur sortie. Cette dynamique s'inscrit totalement dans les recommandations faites par la Cour dans son rapport de 2016 relatif à l'accès des jeunes à l'emploi.

Chapitre II

La Cour insiste

1. Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition
2. Les trains Intercités : une réforme à achever
3. Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile
4. La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager
5. Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro
6. Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités
7. Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider

1
Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

PRÉSENTATION

Le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit l'aide publique au développement (APD) comme l'ensemble des aides financières publiques transférées vers les pays en voie de développement. Cette aide vise à réduire la pauvreté et les inégalités au profit de ces pays et à y promouvoir un développement durable, d'abord dans les moins avancés d'entre eux (PMA).

En 2017, l'APD mondiale a représenté 126,2 Md€[53] *(+3,5 % par rapport à 2016), les pays de l'Union européenne (UE) apportant la moitié de l'aide*[54]*. La France se situe au cinquième rang mondial*[55]*, sa contribution ayant progressé de 16 % en une année, pour atteindre 10,1 Md€, soit 0,43 % de son revenu national brut (RNB)*[56]*. Outre l'aide multilatérale*[57]*, l'aide bilatérale, directement apportée par un pays à un autre, représente plus de 60 % de l'APD française, pour l'essentiel mise en œuvre par l'Agence française de développement (AFD).*

---

[53] 121,8 Md€ en 2016 (+7,7 %) ; 112,4 Md€ en 2015 (-3,8 %) ; 116,7 Md€ en 2014.

[54] 0,51 % du RNB de l'UE était consacré à l'aide internationale en 2016, incluant le Fonds européen de développement (FED) doté pour 2014-2020 de 30,5 Md€ ; contre 0,18 % du RNB des États-Unis ou 0,20 % pour le Japon.

[55] Quatre premiers pays pourvoyeurs d'APD en 2017 : États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Japon.

[56] Progression constante depuis 2015 : 8,7 Md€ octroyés en 2016 contre 8,15 M€ en 2015 (+7 %), soit 0,38 % du RNB (+0,01 % par rapport à 2015).

[57] L'aide multilatérale finance des organisations ou programmes internationaux et représente 40 % de l'APD française : fonds européens (Fonds européen de développement – FED) ou fonds verticaux (Fonds vert pour le climat) ; banques multilatérales de développement comme la Banque mondiale (BM) ou la Banque africaine de développement (BaD) ; agences et programmes des Nations-Unies (Organisation mondiale de la santé).

Depuis plus de 75 ans maintenant, l'Agence poursuit sa mission de soutien financier au développement. Son intervention historique dans les outre-mer, confirmée lors de la dernière réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (*CICID)*[58]*, s'est d'abord étendue aux pays de la zone d'influence de la France, notamment en Afrique francophone, puis à des catégories de pays successivement élargies. Sous l'effet de la globalisation des enjeux de développement, l'Agence a accru son champ d'action et élargi ses gammes d'intervention au cours des deux dernières décennies. Elle est présente sur quatre continents et accompagne des pays à revenus intermédiaires et des projets ciblés dans des pays émergents aussi bien que des PMA.*

Ses financements, qui visaient initialement des secteurs essentiellement non marchands de soutien aux populations (éducation, santé, etc.), se sont orientés vers le développement durable et incluent désormais la préservation de l'environnement sous de nombreuses formes (infrastructures, énergies renouvelables, agriculture adaptée, etc.).

Établissement public mettant en œuvre la politique d'APD bilatérale, l'AFD est aussi une banque de développement. Son action s'inscrit dans un contexte d'offre mondialisée de financement marquée par une forte concurrence entre les bailleurs. Pour soutenir ses ambitions de croissance, l'Agence valorise les effets de levier et de partage de risques qu'apporte le co-financement avec des banques multilatérales[59] *ou d'autres agences nationales de développement.*

Dans sa communication sur « la place de l'AFD dans l'aide publique au développement » de 2010[60]*, la Cour faisait un constat en demi-teinte sur l'activité de l'Agence. Des interrogations persistaient sur la cohérence du modèle économique et de la stratégie financière choisis avec les priorités de l'aide au développement de la France. Les lacunes du cadrage et du suivi stratégique interministériel de l'Agence par ses tutelles étaient également soulignées.*

[58] « Le gouvernement renforcera l'insertion des territoires ultra-marins dans leur bassin régional en soutenant des projets de coopération partagés avec les États voisins. À cet effet, l'AFD définira une stratégie par « bassin » (Caraïbes, océan indien, océan pacifique) et réorganisera son réseau » – page 7 du relevé de conclusion de la réunion du CICID de 2018.

[59] La Banque mondiale ou des banques régionales de développement telles que la Banque européenne d'investissement, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement ou la corporation andine de développement.

[60] Enquête conduite à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

De nouvelles ambitions viennent d'être assignées à l'APD française et à son principal opérateur par le président de la République à l'horizon de 2022. Alors que l'Agence vient d'adopter son nouveau plan stratégique, la Cour a jugé utile de dresser le bilan de l'évolution du groupe AFD depuis 10 ans.

I - L'acteur central de l'aide publique bilatérale française

La réforme de la politique française de coopération de 1998 en a confié le pilotage stratégique aux ministères des affaires étrangères, de l'économie et des outre-mer, et la mise en œuvre opérationnelle et la gestion des outils à un opérateur autonome, l'AFD. L'Agence a ensuite été progressivement confirmée comme l'acteur central de l'APD bilatérale française. Au milieu des années 2000, elle a vu s'accroître ses moyens financiers et ses objectifs.

Ces choix supposent cependant que le modèle économique de l'Agence reste solide et performant et serve efficacement le financement du développement.

A – L'AFD : un équilibre à préserver entre l'opérateur de l'aide bilatérale et l'établissement financier

Dans les années 2000, la plus grande partie des crédits budgétaires de l'aide bilatérale a été confiée à l'Agence. Elle a aussi été autorisée à amplifier le volume de ses prêts pour accroître sa capacité de financement de projets. Avec l'aval de l'État, elle a ainsi pu fortement développer son activité, son réseau et ses modalités d'intervention.

1 – Une dynamique constante d'expansion depuis 15 ans, fondée sur un nouveau modèle économique

Alors que les ministères peinaient à assurer pleinement leur rôle de tutelle, l'AFD a tiré parti de la concentration des ressources publiques à son profit et de l'extension en 2009 de l'aide au développement au soutien à la croissance mondiale « verte et solidaire », pour développer un nouveau modèle économique. Elle a pris l'initiative, toujours *in fine* validée par l'État, de diversifier les secteurs et les pays bénéficiaires de ses financements. Cela lui a permis de redynamiser ses perspectives d'activité,

dans un contexte mondial de surendettement des pays les plus pauvres, qui avait immobilisé ses actifs et limité fortement ses possibilités d'intervention.

Le financement public de l'aide bilatérale et la capacité d'allocation de dons se réduisant en conséquence, l'AFD a développé son activité de banque de développement. Elle s'est majoritairement financée par des ressources de marché[61] et a assuré ses équilibres par l'octroi de prêts, parfois proches des conditions de marché, à des partenaires dont la solvabilité présentait un risque mesuré. Cette réorientation lui a permis d'intervenir bien au-delà de la sphère d'influence historique de la France.

La contrainte budgétaire limitant ses capacités de financement direct, l'État a de fait validé ce nouveau modèle économique, dont il demeure le garant en tant qu'actionnaire unique de l'Agence. Depuis le milieu des années 2010, il participe à sa consolidation. Sa politique de redistribution des dividendes a été sensiblement revue au fil des années et ceux-ci ne représentaient plus que 20 % (28 M€) du résultat net en 2016[62]. La recapitalisation de l'AFD à cette date[63], à hauteur de 2,4 Md€, a aussi contribué au renforcement des capacités financières de l'Agence.

En 15 ans, l'AFD a ainsi mis à profit sa large autonomie pour se substituer à l'action bilatérale directe de l'État, dont elle est devenue le bras armé en matière d'aide au développement.

Depuis 2015, les pouvoirs publics attendent de ce modèle qu'il permette d'accroître le volume de l'APD française. Conformément aux engagements pris devant les Nations-Unies[64], la capacité d'intervention de l'Agence augmenterait de 4 Md€ d'ici à 2020, pour atteindre 12,5 Md€, alors que la part du revenu national brut consacrée à l'APD devrait atteindre 0,55 %, soit 15 Md€, d'ici 2022[65].

La même année, les États membres de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) se sont engagés sur les « objectifs de développement durable »[66]. Le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et l'Accord de Paris sur le climat ont complété ces objectifs, plaçant l'APD dans une approche globale du développement durable, associant lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et

[61] En 2017, 28,9 Md€ (+219 % entre 2010 et 2017).
[62] Les données du groupe AFD sont actualisées pour 2017, celles pour 2018 n'étant pas disponibles au moment de la publication du présent rapport public pour 2019.
[63] Intégration dans les fonds propres de l'AFD du stock de dettes sur les emprunts subordonnés détenus par le Trésor (loi de finances rectificative pour 2016).
[64] Discours du président de la République à l'Assemblée générale de septembre 2015.
[65] Objectif fixé fin 2017 par le président de la République.
[66] 17 objectifs de développement durable inscrits à l'agenda 2030.

préservation de l'environnement. L'action de l'AFD s'inscrit dans cette nouvelle orientation.

Enfin, les dernières réunions du CICID ont confirmé l'importance des secteurs traditionnels de l'aide française (éducation, recherche et innovation, employabilité des jeunes, renforcement des systèmes de santé ou sécurité alimentaire et nutritionnelle), tout en ajoutant de nouveaux domaines comme la protection du climat et de la biodiversité, l'accès aux énergies renouvelables, l'égalité entre les femmes et les hommes ou la gouvernance démocratique[67].

Ces réunions du CICID ont également étendu les zones géographiques d'intervention. Au-delà des 19 pays prioritaires[68] sur lesquels elle se concentre, l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, et le Sahel en particulier, demeurent les premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale[69]. Pour autant, de nouveaux territoires, en Asie, en Amérique latine ou parmi les pays insulaires[70], ont été identifiés, pour accompagner des sorties de crise ou atteindre les objectifs climatiques.

Les orientations prises par l'aide au développement depuis 2015 ont encadré la nouvelle stratégie de l'AFD pour 2018-2022, « Pour un monde en commun »[71], rendue publique en septembre 2018, dont les résultats devront être évalués à son terme.

2 – Une extension du champ d'intervention de l'Agence à concilier avec les exigences de soutenabilité financière

L'AFD est la maison mère[72] d'un groupe[73], dont la principale filiale est la Société de promotion et de participation pour la coopération

[67] En 2016, le soutien à la croissance (21 %) et à l'éducation et la formation professionnelle (15 %) étaient les deux premiers secteurs financés.
[68] Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad et Togo.
[69] En 2016, l'Afrique était le premier bénéficiaire de l'APD française (41 %).
[70] Principalement les petits pays de l'océan indien.
[71] Affirmant la priorité de l'Afrique, en soulignant les enjeux en Amérique, en Orients et Outre-mer, l'AFD s'engage à appliquer systématiquement l'accord de Paris et l'objectif de réduction des inégalités à tous ses financements, à associer développement durable et recherche de paix et de stabilité des territoires et des populations, à soutenir l'ensemble des acteurs engagés dans le développement durable et à développer les projets partenariaux.
[72] L'AFD en 2017 : bilan de 40,9 Md€ et résultat net de 214,6 M€ ; groupe en 2017 : bilan de 39,7 Md€ et résultat net de 332,4 M€.
[73] Autres filiales : Sogefom, Fisea, Propasia, Simar, Sic, Soderag, Socredo.

économique (Proparco)[74], qui finance des projets de développement du secteur privé à l'étranger[75]. En 2017, ses 2 531 collaborateurs, de 80 nationalités différentes, accompagnaient 3 600 projets dans 110 pays et 430 clients de Proparco.

L'Agence intervient principalement sous la forme de prêts (91 % de ses financements), mais aussi de dons et dans une moindre mesure de garanties. Proparco privilégie les prêts (71 %) et des prises de participation.

D'après son rapport de gestion, les engagements du groupe s'élevaient en 2017 à 10,9 Md€, dont 9,2 Md€ pour l'AFD et 1,4 Md€ pour Proparco. L'AFD intervient ainsi aujourd'hui bien au-delà des prêts et dons qu'elle déclare au nom de la France au CAD (1,9 Md€ sur les 9,8 Md€ pour 2017)[76] et au-delà du champ traditionnel de l'aide au développement.

L'évolution institutionnelle de l'AFD de 1941 à nos jours

Acteur historique de la coopération bilatérale française, l'AFD est l'héritière de la Caisse centrale de la France Libre, institut d'émission monétaire créé en 1941, devenu en 1944 la Caisse centrale de la France d'outre-mer. Avec les accessions à l'indépendance, elle se transforme en 1958 en Caisse centrale de coopération économique afin que ces nouveaux pays puissent bénéficier de l'aide française. Ayant perdu ses compétences monétaires en outre-mer en 1967, la Caisse française de développement de 1992 devient enfin l'Agence française de développement (AFD) en 1998, la réforme de la coopération française ayant par ailleurs entériné la disparition d'un ministère de plein exercice.

La priorité donnée à l'Afrique subsaharienne s'est de nouveau renforcée depuis 2010, pour atteindre 44 % des engagements de l'Agence en activités courantes[77] en 2017, soit 2,9 Md€[78]. La part de son intervention

[74] Proparco en 2017 : bilan de 5,2 Md€ et résultat net de 48 M€.

[75] L'AFD et Proparco représentent 99 % du bilan du groupe et de son produit net bancaire (PNB) consolidé.

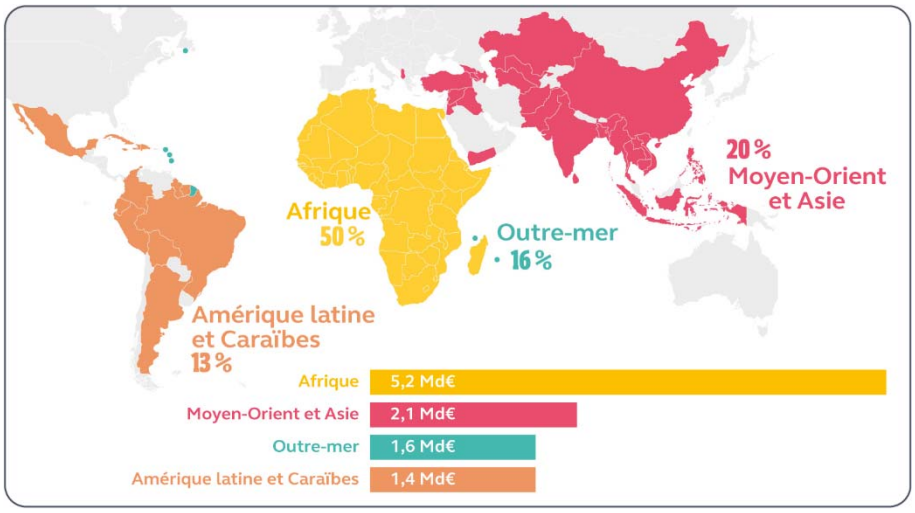
[76] Document de politique transversale « politique française en faveur du développement » du projet de loi de finances pour 2018, page 13.

[77] Les activités courantes sont disjointes de celles sur mandats spécifiques au nom de l'État (aide budgétaire, contrats de désendettement et de développement, …) ou d'autres bailleurs.

[78] Projets d'infrastructure (énergie, transport, accès à l'eau et l'assainissement, formation professionnelle de la jeunesse et développement des territoires ruraux) de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad.

en Asie[79] est relativement stable sur la décennie écoulée, et elle est désormais en retrait en Amérique latine[80], après que cette zone a représenté une source de croissance au début des années 2000[81]. Enfin, la présence de l'AFD en Méditerranée et au Moyen-Orient se rapproche en 2017 de leur part en 2010, avec 21 % des financements accordés (1,4 Md€)[82].

Présence de l'AFD dans le monde et outre-mer en 2017



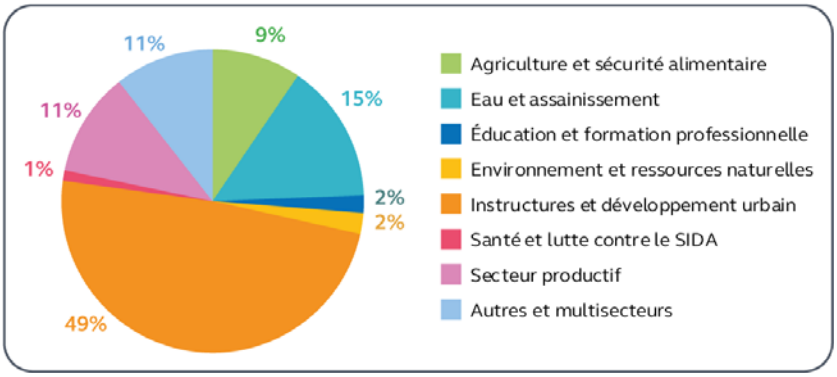
Source : AFD

[79] Plan de transition énergétique de l'Indonésie, politique publique au Pakistan, appui à la réforme des retraites en Géorgie.
[80] Accompagnement du processus de paix en Colombie, projets relatifs à l'eau et l'assainissement en Argentine, prêts de politique publique en Bolivie et au Mexique, projets agricoles et de bioénergies à Cuba.
[81] Le financement qui est consacré en 2017 à chacune des deux zones s'élève à 1 Md€.
[82] Accompagnement des sorties de crise en Égypte ou en Irak, transition énergétique et développement des transports collectifs au Maroc, accès à l'eau, traitement des déchets et développement agricole en Jordanie, en Palestine, au Liban et en Tunisie.

Par ailleurs, l'activité de l'AFD en outre-mer se stabilise autour de 1,5 Md€. Les deux tiers résultent de prêts, en léger recul en 2017 à 981 M€, toujours très largement accordés au secteur public (86 % en 2017) et en particulier aux collectivités locales.

En 2017, les infrastructures et le développement urbain restent le premier secteur soutenu (49 %), l'énergie et les projets de « villes durables » bénéficiant tout particulièrement de cette dynamique. Davantage de projets d'accès à l'eau et d'assainissement ont été soutenus et le financement des transports et de l'agriculture se maintiennent, alors que l'éducation et la santé sont en recul.

Les secteurs d'intervention de l'AFD en 2017



Source : Cour des comptes d'après le rapport de gestion 2017 de l'AFD

La Cour avait émis des réserves en 2010 sur la cohérence de la stratégie financière de l'AFD avec les orientations de la politique française d'APD. Depuis, dans un environnement économique mondial à faible croissance où la concurrence entre agences de développement s'est renforcée, ce modèle économique a prévalu et la stratégie d'expansion géographique et sectorielle de l'Agence s'est poursuivie.

Les ressorts financiers de l'action de l'AFD et les objectifs de politique publique qu'elle sert restent cependant en tension, et cette tension pourrait s'accroître avec les nouveaux objectifs très ambitieux fixés à l'AFD. Il s'agit en effet de réconcilier en permanence les impératifs financiers d'une banque, soumise à des exigences de rentabilité, nécessaires y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide, et les objectifs d'une politique de développement contribuant à la défense des priorités et des intérêts de la France dans le monde. L'intervention de

l'AFD à Cuba[83], en 2016, illustre ce dilemme que l'Agence et l'État doivent constamment résoudre.

B - Une situation financière satisfaisante, mais une vigilance à renforcer face aux nouveaux objectifs

Du fait de son double statut d'établissement public et de société de financement soumise au code monétaire et financier, l'AFD doit concilier sa vocation de financeur du développement avec la nécessité d'assurer ses équilibres financiers, dans le respect des règles prudentielles.

1 - Un financement de marché exigeant

Le bilan du groupe AFD a progressé de 145 % entre 2010 et 2017. Il s'établit à 39,7 Md€, avec un résultat net de 332 M€, en hausse de 197 %.

Cette croissance résulte principalement de celle des encours nets de prêts octroyés. Ils ont atteint 30,4 Md€ en 2017 (+37 % depuis 2010), soit 77 % du total du bilan et avec une part relativement constante de l'outre-mer (14 % en 2017[84]). Cette dynamique est prise en compte dans la politique de provisionnement du risque pour dépréciation d'actifs, y compris en outre-mer[85]. Ces provisions concernent surtout les encours de prêts douteux non souverains, couverts à plus de 60 %, un mécanisme particulier couvrant le risque de défaut d'un État (compte de réserve alimenté par l'État[86]).

[83] L'ouverture de l'agence de la Havane en 2016 pour financer un projet d'optimisation agricole semble avoir été motivée par le souci que la France se positionne à Cuba au moment du rétablissement de ses relations avec les États-Unis. Pour autant, le risque financier pris s'avère très élevé.

[84] Entre 10 % en 2010 et un maximum de 19 % en 2012, en diminution depuis.

[85] S'il a baissé depuis 2010, le risque sur les prêts ultramarins restait provisionné à 33 % en 2017.

[86] Mécanisme institué en 2015 pour préciser les modalités d'exercice de la couverture du risque souverain par l'État. Compte de provision pour risques et charges ouvert au passif de l'AFD et principalement alimenté par prélèvement sur les bonifications allouées chaque année par l'État. Le risque souverain est couvert pour l'AFD et l'effort financier est lissé dans le temps pour l'État.

Dans ce contexte, même si l'État a affirmé début 2018 sa volonté d'accroître à l'avenir ses contributions financières [87], les objectifs élevés qui sont déjà assignés à l'AFD nécessiteront qu'elle augmente encore son financement sur les marchés. L'effet de levier dont l'État bénéficie dans ce modèle de financement non budgétaire s'appuie sur l'expansion du périmètre d'intervention de l'AFD. Il requiert une vigilance permanente sur la maîtrise du risque financier.

Aussi, si la croissance du groupe s'est jusqu'ici appuyée sur des comptes équilibrés et satisfaisant aux normes prudentielles, ce que la banque centrale européenne a confirmé en 2015[88], une vigilance constante doit être maintenue dès lors que son modèle économique repose avant tout sur les emprunts contractés sur les marchés[89]. Il s'agit pour l'Agence et sa gouvernance de suivre au plus près son besoin de refinancement sur le long terme, en prévoyant de façon avisée son évolution.

Par ailleurs, l'optimisation de la trésorerie[90] de court terme devra, au-delà de la nécessaire prévention du risque de défaut de liquidité, continuer de faire l'objet d'un suivi régulier afin de s'assurer de la maîtrise de ses effets sur le bilan et le compte de résultat. Enfin, une politique très rigoureuse de contrôle interne des risques financiers doit être constamment poursuivie, en s'appuyant sur des systèmes d'information performants, pour prévenir les fraudes, maîtriser les risques sur les expositions financières du groupe et les risques bancaires inhérents au modèle économique de l'AFD.

2 - Des perspectives de croissance qui supposent maîtrise des charges et qualité du portefeuille financier

La forte croissance d'activité attendue de l'AFD dans les années à venir implique une phase de recrutements[91], dont l'impact sur les charges

[87] Seuls 3 % des prêts de l'AFD sont aujourd'hui contractés au risque de l'État et l'Agence a alloué 470 M€ de subventions en 2017, soit 7 % de ses engagements ; la loi de finances pour 2019 inclut une mesure de 1,3 Md€ d'autorisations d'engagement allouée aux aides-projets (dons), priorisés notamment sur des secteurs non marchands (éducation, égalité, santé).

[88] Évaluation des bilans bancaires (« *comprehensive assessment* ») conduit par la BCE en 2015, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution étant compétente depuis 2017 (changement de statut de l'AFD, devenue société de financement).

[89] Les emprunts de marché représentent près de 28,9 Md€ au passif de l'AFD en 2017, en progression de +219 % par rapport à 2010.

[90] Hausse de 916 à 4 356 M€ de la trésorerie entre 2010 et 2017 (+376 %).

[91] L'effectif a déjà progressé de 23 % entre 2010 et 2017 (+7 % la dernière année), le groupe comptant 2 531 collaborateurs (tous cadres d'emploi confondus) fin 2017.

sera élevé. Elle devra dans le même temps faire face à l'intégration au groupe d'Expertise France[92], programmée d'ici fin 2019[93].

Le maintien des performances financières dépendra de la capacité de l'AFD à maîtriser ses ratios de gestion, qu'il s'agisse du ratio des frais de personnel, reparti à la hausse depuis 2015[94], ou du coefficient net d'exploitation, qui a augmenté entre 2010 et 2017 pour atteindre 64,8 %[95].

L'effort doit aussi porter sur une amélioration volontariste et durable des indicateurs de rentabilité[96] et de rendement[97], dont l'évolution, tendanciellement négative depuis 2006, s'est poursuivie de façon défavorable depuis 2010. Ces ratios contredisent les bons résultats obtenus sous l'effet de la forte croissance du volume d'affaires.

Par ailleurs, même si le CICID, lors de sa réunion de 2018, a appelé à accroître la part des dons, qui sont mieux à même de répondre aux besoins des PMA, la croissance de l'activité continuera de s'appuyer avant tout sur les prêts. L'Agence doit donc renforcer l'attention portée à la qualité de son portefeuille. Il en va de même pour Proparco, la situation économique de ses contreparties privées ou de ses pays d'exposition n'étant plus aussi favorable aujourd'hui.

Plus que jamais, l'AFD doit être très attentive aux ressorts de la dégradation possible de ses portefeuilles[98], qu'elle résulte de la dépréciation des projets ou de la qualité des contreparties. À cet égard, le suivi des impayés et des abandons de créances sont des indicateurs critiques pour l'avenir. Sans une vigilance accrue, la croissance d'activité à venir pourrait être porteuse d'un risque de dégradation financière.

---

[92] Agence française d'expertise technique internationale, Expertise France est un établissement public industriel et commercial, créé par la loi du 7 juillet 2014, placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'économie, qui emploie 270 salariés et agit dans 50 pays.

[93] Décision du CICID de 2018.

[94] Le rapport frais de personnel / PNB a augmenté de 6 points entre 2010 et 2012 (46,9 %), puis baissé à 36,4 % en 2015 et rebondit jusqu'à 41,5 % en 2017.

[95] Variation du rapport frais généraux / PNB : 62,2 % en 2010 ; 73,8 % en 2012 ; 55,3 % en 2015 ; 64,8 % en 2017.

[96] Le coefficient de rentabilité (rapport bénéfice net / dotations et réserves) est passé de 6,1 % en 2010 à 4,7 % en 2017, avec une forte chute en 2016.

[97] Le coefficient de rendement (rapport bénéfice net / total du bilan), est passé de 0,6 % en 2010 à 0,52 % en 2017, avec un résultat au plus bas en 2013 à 0,3 %.

[98] La part de prêts non souverains du groupe dont la cotation de risque est passable ou sensible (C+ et C-) a progressé de plus de 10 points entre 2010 (38 %) et 2017 (49 %) et avoisine la moitié du portefeuille.

II - Une gouvernance et une gestion à consolider

En 2010, la Cour constatait que tant le pilotage stratégique interministériel complexe que le faible investissement des membres du conseil d'administration de l'Agence lui avaient permis de développer ses propres stratégies, sans la garantie d'un regard extérieur exigeant sur ses activités. Ces conclusions restent pour la plupart d'actualité. L'AFD doit désormais s'appuyer sur une gouvernance rénovée et une gestion modernisée.

A - Renforcer le pilotage de l'Agence et construire une stratégie de groupe

Les instances de pilotage et de contrôle de l'AFD doivent définir la stratégie d'un groupe mieux inséré dans le réseau d'influence de la France dans le monde et s'assurer de l'évaluation de son action.

1 - Rénover le pilotage de l'État

L'AFD concentre à elle seule l'essentiel des moyens de l'APD française, à la différence de l'organisation choisie par d'autres pays, comme le Royaume-Uni où le département pour le développement international (DFID) est un service de l'administration britannique du secrétaire d'État pour le développement international, ou l'Allemagne, où une agence de développement coexiste avec un ministère de la coopération[99].

L'activité de banque de développement de la KfW allemande

Le ministère fédéral de la coopération économique et du développement fixe les objectifs, les critères et les pays d'intervention de l'APD allemande. Placé sous sa tutelle, la KfW décline ces objectifs et se concentre sur l'éducation, la santé, l'accès à l'eau et l'énergie, le changement climatique, la protection de l'environnement et le développement durable économique.

[99] Ministère fédéral de la coopération économique et du développement, distinct du ministère fédéral des affaires étrangères.

Cette politique vise au resserrement progressif des pays bénéficiaires de son aide choisis selon des critères de développement, mais aussi en fonction de la pertinence de l'apport allemand et du contexte régional.

L'activité de la KfW en matière de développement s'élève à 9,7 Md€ en 2017, dont 8,2 Md€ au titre de son domaine d'activité de « banque de développement », et 1,6 Md€ au titre de sa filiale DEG (Deutsche Entwicklung) qui, à l'instar de Proparco, finance les projets du secteur privé et soutient des études de faisabilité, susceptibles de favoriser les investissements des entreprises allemandes dans ses pays partenaires. Pour son activité de développement, la KfW dispose d'un réseau de 64 bureaux dans le monde en 2017. Cette activité est financée à hauteur de 4,9 Md€ (soit 60 %) par ses fonds propres et pour le reste par un financement budgétaire du ministère.

Si elle accorde des dons aux PMA, elle octroie aussi des prêts à cinq pays partenaires (Afrique du Sud, Brésil, Inde, Indonésie et Mexique) pour la recherche de solutions globales (protection du climat, développement économique durable et soutien au secteur privé). Ce sont les ressources budgétaires qui financent les dons ou les prêts bonifiés.

La KfW est par ailleurs en relation avec la Société allemande pour la coopération internationale (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit « GIZ »*), équivalent d'Expertise France, travaillant sous l'autorité du ministère fédéral de la coopération économique et du développement. La GIZ comprend 19 506 collaborateurs en 2017, employés dans un réseau de 80 bureaux, son activité s'élève à 2,6 Md€ en 2017.

Dès lors qu'il a choisi de déléguer la mise en œuvre de sa politique d'aide bilatérale à l'AFD, l'État doit exercer la tutelle de son opérateur de manière plus efficace et mieux coordonnée entre les ministères des affaires étrangères et de l'économie, pour s'assurer que l'action de l'AFD s'inscrit bien dans le cadre de ses priorités.

Dans ce contexte, la réunion régulière du CICID, sous la présidence du Premier ministre[100], est indispensable au pilotage effectif de la politique d'aide au développement. Sa tenue en 2016 puis en 2018 marque un progrès, mais sa tenue effective et régulière devra se confirmer pour que l'Agence ne soit plus en position de se substituer à ses tutelles ministérielles.

[100] Participent également les ministres des affaires étrangères, de l'économie, des affaires sociales, de l'agriculture, des armées, de l'écologie, de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la santé.

La réactivation en 2017 du conseil d'orientation stratégique de l'AFD, présidé par le ministre des affaires étrangères et réuni le 25 juillet 2018, contribue aussi à assurer le pilotage par l'État de son Agence. Sa réunion au moins annuelle doit permettre de définir les objectifs sectoriels, géographiques et financiers de l'AFD, d'évaluer ses résultats et d'apprécier la qualité de son fonctionnement.

2 - Professionnaliser la gouvernance stratégique et financière et construire une stratégie de groupe

Le rôle du conseil d'administration de l'AFD doit être redéfini. Au lieu de consacrer la majeure partie de ses séances à l'étude de projets, l'instance de gouvernance doit exercer sa fonction de surveillance des engagements et des grands équilibres financiers et veiller à ce que l'Agence mette en œuvre son plan d'orientations stratégiques et le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclus avec ses tutelles[101]. À cet égard, le réaménagement récent des ordres du jour, faisant une part moins importante à l'examen de projets, va dans ce sens. Par ailleurs, la désignation d'administrateurs disposant de solides compétences financières et bancaires au conseil d'administration de l'AFD est nécessaire, alors que celui de Proparco doit se doter de compétences liées au développement.

Ces évolutions sont d'autant plus urgentes que les objectifs de croissance nécessitent à présent qu'une véritable stratégie de groupe soit définie et mise en œuvre par l'AFD et Proparco.

Le conseil d'administration et les tutelles doivent veiller à ce que l'intervention du groupe dans des pays solvables ou à risque modéré, notamment dans les pays émergents, qui contribue à son rayonnement géographique et à ses résultats financiers, ne compromette pas sa capacité de financement en faveur des PMA. Il doit aussi promouvoir la présentation d'offres concertées de l'AFD et de Proparco, dont les périmètres d'intervention sont à clarifier dans la ligne des décisions du conseil d'administration de l'AFD de septembre 2018. Une offre de financements plus intégrés servirait ses objectifs de croissance d'activité, à l'instar de la stratégie menée par la KfW. Cela renforcerait aussi la position du groupe vis-à-vis des autres agences de développement, pour faciliter les cofinancements ou pour gagner en compétitivité sur le marché exigeant de l'aide au développement.

[101] Le plan 2018-2022 de l'AFD a été présenté aux tutelles le 3 septembre 2018 après que le conseil d'orientation stratégique a examiné le projet de COM pour 2017-2019.

3 - Renforcer les convergences entre les services de l'État à l'étranger et les réseaux du groupe AFD

Forte de ses agences et bureaux locaux et de son expertise, l'AFD est un atout de la diplomatie de la France, dans le domaine économique mais aussi dans ceux des normes, de l'expertise technique et plus largement de l'influence.

Les agences de l'AFD sont bien intégrées dans le réseau français à l'étranger. Par ses actions et ses engagements financiers de terrain, l'Agence apporte un appui aux ambassadeurs, dont le soutien peut en retour être précieux pour les projets d'une agence locale.

L'insertion de Proparco dans le réseau français à l'étranger est en revanche à construire. La convergence des deux réseaux du groupe avec les services de l'État doit donc être renforcée, pour assurer une approche cohérente vis-à-vis de leurs interlocuteurs, publics ou privés, et conforter l'influence économique et technique de la France.

Les relations avec les autres opérateurs français sont aussi à améliorer sur le terrain, notamment avec Business France. Avec Expertise France, futur membre du groupe AFD, le rapprochement doit préserver le métier de conseil technique de cet opérateur et le coût de cette intégration devra être maîtrisé. La complémentarité entre l'action de financement de l'AFD et le rôle de conseil d'Expertise France devra être organisée.

L'AFD doit enfin consolider ses partenariats avec les autres institutions publiques françaises de financement, y compris en outre-mer. La charte conclue en 2016 avec la Caisse des dépôts et consignations vise à permettre de développer les partenariats en Afrique et les synergies vis-à-vis des collectivités locales d'outre-mer. Par ailleurs, en l'absence de Proparco en outre-mer, la diffusion des produits de BPI France pour le secteur privé peut s'appuyer sur les nouvelles directions régionales de l'AFD.

4 – Développer l'évaluation

L'AFD doit être en mesure d'évaluer les résultats de chaque projet qu'elle finance, mais aussi d'apprécier la performance d'ensemble et par catégories de ses financements.

Les études de prospection préalables et les rapports d'achèvement des projets financés sont nombreux et rigoureux. Si les évaluations appréciant la qualité et les résultats des interventions se sont développées, elles devraient contribuer à l'évaluation plus globale de l'action de l'AFD, permettant à celle-ci de rendre mieux compte de son action aux instances de gouvernance et de tutelle, ce qui fait largement défaut aujourd'hui.

Les perspectives de croissance qui lui sont assignées exigent que l'évaluation prenne une toute autre dimension : au sein de l'Agence, par la responsabilisation accrue de son réseau ; vis-à-vis du conseil d'administration qui ne bénéficie pour l'instant que de peu de comptes rendus des projets qu'il a validés ; au niveau interministériel, comme le prévoit la loi[102], qui évoque la nécessité « d'une évaluation indépendante continue », et le CICID, qui a annoncé une revue stratégique annuelle entre l'AFD et ses tutelles et un rapport annuel d'évaluation de l'aide au développement.

B - Améliorer la gestion de l'Agence et optimiser l'organisation du groupe dans le monde

La soutenabilité de la croissance importante de son volume d'activités attendue de l'AFD nécessite, enfin, de revoir son fonctionnement et son organisation.

1 - Réformer le statut du personnel et maîtriser les rémunérations

La forte augmentation de la masse salariale du groupe entre 2010 et 2017 (+52 %, pour atteindre 236 M€ en 2017), suivant une dynamique renforcée depuis 2015, résulte de l'augmentation de ses effectifs (+47 %)[103] et d'un régime de rémunération avantageux applicable à l'ensemble des salariés du groupe, qui ont induit une augmentation des salaires mensuels moyens de près de 14 %[104], correspondant à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %.

Le besoin de recrutement inhérent aux objectifs de croissance de l'Agence rend indispensable l'engagement sans tarder de la refonte du statut du personnel, qui date de 1959 et n'a plus été actualisé depuis 1997. Il doit intégrer les évolutions du code du travail intervenues depuis plus de dix ans, et introduire une gestion dynamique des compétences et des rémunérations fondée sur la performance, y compris pour les personnels recrutés localement.

---

[102] Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

[103] Personnels recrutés dans le cadre général (hors personnels recrutés localement et volontaires internationaux) : de 1 090 agents en 2010 à 1 604 en 2017, avec une forte accélération des recrutements depuis 2016 : +13 % par an.

[104] Le salaire brut mensuel moyen d'un salarié du cadre général de l'AFD est passé de 4 839 € en 2010 à 5 506 € en 2017.

Des progrès significatifs sont par ailleurs attendus des systèmes d'information du groupe, qu'il s'agisse de la paye et du suivi budgétaire et comptable non bancaire ou de la gestion financière. Cette mise à niveau applicative doit aussi profiter au système de passation et d'exécution des marchés et consolider les progrès réalisés dans la fonction achat.

2 - Valoriser les réseaux internationaux du groupe

En outre-mer, il importe que l'AFD mette en œuvre sa nouvelle stratégie. Son nouveau département « des trois océans » doit piloter la création des trois directions régionales[105], chargées de décliner les axes de développement des outre-mer par bassin, et l'intégration dans leur environnement régional international. Des progrès en sont aussi attendus dans le management des équipes de terrain et l'optimisation de leur rentabilité locale.

Pour les équipes à l'étranger, la centralisation excessive des actes de décision, de gestion et de contrôle, qui caractérise l'organisation actuelle, crée des engorgements au siège et ne valorise pas pleinement la qualité des équipes du terrain, qui constituent pourtant un atout du groupe. Les agences locales doivent être davantage mobilisées et leur fonctionnement simplifié par une plus grande déconcentration de la gestion.

L'optimisation des moyens du groupe passe enfin par la reconfiguration du réseau de l'AFD à l'échelle régionale et le rapprochement avec les bureaux régionaux de Proparco.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La disparition du ministère de la coopération et la réduction progressive des crédits budgétaires ont ouvert une nouvelle étape de l'histoire déjà ancienne de l'AFD. L'Agence s'est imposée depuis les années 2000 comme l'acteur central de l'aide bilatérale française. Elle s'est appuyée sur le modèle économique d'une banque de développement recourant essentiellement aux marchés, pour étendre son champ géographique tout en maintenant ses équilibres financiers.

[105] Pacifique sud en Nouvelle-Calédonie ; Sud-ouest de l'océan indien à La Réunion ; Atlantique aux Antilles.

Néanmoins, ce modèle comporte des risques. Ils doivent être en permanence maîtrisés par l'Agence et surveillés par l'État. Au-delà du respect nécessaire des règles prudentielles, l'AFD doit assurer la qualité de son portefeuille et concilier le souci de son équilibre et de sa solidité financière avec les priorités que lui assigne l'État et qui la conduisent à conserver l'Afrique comme principal champ d'intervention.

L'aide au développement s'inscrit désormais dans une démarche élargie au financement du développement durable. À ce titre, les ambitions de la France se sont sensiblement accrues depuis 2015, ce que traduit la stratégie de l'AFD pour 2018 à 2022 « Pour un monde en commun ».

Avec des ambitions et des engagements financiers élargis, le groupe doit progresser dans la qualité de sa gestion et davantage maîtriser ses coûts salariaux. Une réelle politique d'évaluation, mais aussi de mesure de la performance des financements du groupe doit être mise en œuvre, afin de satisfaire aux exigences de redevabilité de l'Agence. Enfin, l'État doit valider les choix économiques et financiers et s'assurer de la soutenabilité financière du groupe, au service des objectifs de sa politique d'aide au développement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de l'AFD et des ministères de tutelle :

1. *s'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles ;*
2. *veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation ;*
3. *mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale ;*
4. *renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD ;*
5. *réformer, avant 2020, le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.*

Réponses

Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères 88
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics 94
Réponse de la ministre des Outre-mer 96
Réponse du directeur général du groupe Agence Française de Développement (AFD) 96

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente du conseil d'administration de l'Agence Française de Développement (AFD)

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Cette communication appelle de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères les observations qui suivent :

Commentaires et amendements sur l'insertion

1. L'AFD est dotée du statut de société de financement depuis le 30 juin 2017.

2. L'AFD est l'opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. Placée sous la triple tutelle des ministères en charge des affaires étrangères, de l'économie et des finances et des outre-mer, elle n'est « autonome » que dans la mise en œuvre opérationnelle des choix stratégiques, géographiques, sectoriels, budgétaires, etc. fixés par l'État, via cette triple tutelle.

3. Le transfert du rôle de mise en œuvre de l'action bilatérale de l'État à l'AFD ne procède pas uniquement de la volonté de l'AFD et de sa « large autonomie » mais d'une réorientation impulsée et validée par le gouvernement. Il n'y a donc pas en tant que telle de « substitution ».

4. Le modèle économique de l'AFD n'exige, de fait, aucune « rentabilité nécessaire y compris pour financer la partie la plus désintéressée de l'aide » dans la mesure où l'activité subventionnelle est aujourd'hui considérée comme autoportée. Les crédits délégués à l'AFD par le MEAE au titre du don-projet et du don-ONG sont en effet assortis d'une rémunération versée par le MEAE.

5. A l'occasion du séminaire des administrateurs du CA de l'AFD (mai 2018), l'AFD a proposé d'établir un programme de formation à mettre en place au cours du deuxième semestre de l'année 2018, de façon à répondre aux besoins des administrateurs sur différentes thématiques. La priorité sera accordée aux sujets sur lesquels ils doivent être formés pour répondre aux obligations réglementaires.

6. L'AFD adapte ses modes d'intervention au niveau de développement des pays, selon le principe des partenariats géographiques différenciés :

- *dans les pays les plus pauvres, essentiellement en Afrique subsaharienne, l'AFD intervient principalement par subventions ;*
- *dans les pays à revenus intermédiaires, elle prête des fonds à des conditions favorables et offre un accompagnement technique permettant de renforcer la maîtrise d'ouvrage des projets financés et d'y développer la coopération sur des enjeux partagés ;*

- *dans les pays émergents, elle accorde des prêts aux taux du marché pour financer des projets permettant de lutter contre le changement climatique et ayant pour objectif une croissance respectueuse des hommes et de l'environnement.*

7. Dans le cadre de la réorganisation des activités secteur privé du Groupe, le schéma d'un réseau commun articulé autour des plateformes régionales de l'AFD semble le plus approprié. Ainsi, la carte des pays couverts par les directions régionales de l'AFD et les bureaux de Proparco seront progressivement alignés. Dans la mesure du possible et lorsqu'ils sont situés dans la même ville, les bureaux Proparco et les directions régionales de l'AFD seront regroupés. Toutefois, lorsqu'il n'est pas justifié de les localiser dans la même ville (cas des capitales économiques distinctes des capitales politiques par exemple), ni dans le même pays, les bureaux et agences resteront séparés, mais devront couvrir progressivement les mêmes pays d'intervention. Le Groupe AFD entend planifier ses objectifs sur le secteur privé de manière collective et concertée afin d'optimiser les compétences sectorielles du Groupe au service des clients. Le Directeur Régional AFD contribuera ainsi à la mobilisation des agences locales et de l'échelon régional aux objectifs sur le secteur privé.

8. L'organisation du réseau de l'AFD a évolué en 2017, avec la création d'une maille régionale dont le déploiement s'étale jusqu'en 2018/2019. Ces directions régionales assureront les fonctions suivantes : « Front office » mutualisé pour certaines expertises techniques ; « Middle office » ; Gestion (budget, comptabilité, logistique, RH, etc.) ; Support (sécurité, informatique, communication, etc.). À ce titre, et comme le recommande la Cour, les directions régionales contribuent à une plus grande autonomie du réseau, en déconcentrant une partie des tâches opérationnelles et fonctionnelles réalisées précédemment au siège.

Éléments de réaction aux recommandations formulées par la Cour

1. *S'assurer que le besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020 est cohérent avec ses contraintes prudentielles.*

Afin de répondre au besoin de financement à long terme des objectifs de croissance d'activité assignés à l'AFD d'ici 2020, une garantie de l'État de 750 M€ (amendement LFI 2019) a été apportée à l'Agence pour dé-risquer une partie de son encours de prêts souverains et lui redonner temporairement une marge de manœuvre sur des géographies stratégiques.

À plus long terme, les tutelles examinent en lien avec l'Agence des solutions plus pérennes, à la fois concernant le nécessaire renforcement de ses fonds propres (recapitalisation, conversion de dette subordonnée) et la ré-interrogation de son modèle de croissance (renforcement du don, diversification du risque grâce à la « priorité non-souveraine », redéploiement partiel de l'encours souverain sur des géographiques moins tendues, etc.).

Au-delà de la question des fonds propres, le MEAE identifie plusieurs pistes pour un meilleur pilotage de l'exposition aux risques de l'AFD dans le respect des contraintes prudentielles :

- *une meilleure association des services exerçant la tutelle à l'élaboration des annonces politiques engageant l'AFD sur des montants précis d'activité, via le renforcement du suivi de l'exposition au risque et la participation du MEAE au comité des risques de l'AFD (dans lequel siège le MEF), enceinte centrale pour le suivi des thématiques prudentielles ;*
- *une réorientation du modèle de croissance de l'activité en prêt de l'AFD sur des géographies et segments moins tendus, dans le respect de la trajectoire à 0,55% (cf. décision du bleu) ;*
- *le renforcement du pilotage par les tutelles (ex. indicateurs intégrables au COM 2020 – 2022).*

2. *Veiller à ce que le conseil d'administration statue effectivement sur la stratégie, le modèle économique et la politique d'évaluation.*

Le conseil d'administration approuve l'ensemble des éléments de pilotage stratégiques (Contrat d'objectifs et de Moyens, Plan d'Orientation Stratégique, Cadre d'interventions sectoriels, transversaux, pays et régionaux, notes de doctrines, etc…), et financier (Rapports sur le contrôle interne, comptes annuels, comptes consolidés, etc…) de l'Agence. Il examine également les résultats des évaluations menées par l'Agence.

Pour améliorer le fonctionnement du CA et consacrer plus de temps aux sujets stratégiques, financiers et de risques, le nombre de projets qu'il examine a par ailleurs été réduit en 2018. Pour ce faire, l'ordre du jour du CA et des comités spécialisés a été restructuré, en prévoyant en « point A » les dossiers qui doivent faire l'objet d'une discussion et en « point B » des dossiers de financement, adoptés sans débat (sauf demande expresse des administrateurs).

Il ne paraît toutefois pas souhaitable de dissocier totalement le travail stratégique et financier du CA du rôle d'examen des projets de financement :

- *les projets de financement permettent en effet aux administrateurs de comprendre de manière concrète le métier – très spécifique – d'agence et de banque de développement (l'examen régulier de projets concrets est une bonne pratique bien étayée) ;*
- *l'importance d'autres points d'attention de la Cour (articulation avec Proparco, politique d'évaluation, respect des contraintes prudentielles, etc.) est plus facilement éprouvée via des cas pratiques (ex. examen d'un projet au Maroc où le ratio de grand risque est atteint).*

3. *Mieux définir le rôle et la place de la société Proparco dans la stratégie du groupe et engager le conseil d'administration de l'AFD à définir le lien stratégique entre la maison mère et sa filiale.*

Dans son nouveau plan d'orientation stratégique, le groupe AFD entend devenir une « plateforme de mobilisation du secteur privé ». À cette fin, le Groupe AFD a entamé dès fin 2016 une réflexion visant à la fois à clarifier la doctrine d'intervention du Groupe en matière de financement associant prêt et subvention au bénéfice du secteur privé (« mixage ») et à revoir la répartition des compétences entre les deux entités AFD et Proparco, afin de :

- *mieux intégrer Proparco au sein du groupe AFD, notamment via la mise en place de « Global Practices » sectorielles ;*
- *revoir la répartition des rôles entre l'AFD et Proparco, cette dernière ayant vocation, une fois mieux intégrée au Groupe AFD, à devenir le pôle du Groupe rassemblant l'ensemble des financements octroyés aux entités privées dans les États étrangers ;*
- *définir des objectifs stratégiques niveau « Groupe » sur le secteur privé ;*
- *mieux coordonner les réseaux de l'AFD et de Proparco sur le terrain.*

Cette réforme d'ampleur a été approuvée par les CA de l'AFD et de Proparco en octobre 2018, pour une mise en œuvre opérationnelle entre le 1er janvier et le 1er septembre 2019.

Enfin, les tutelles veillent systématiquement à ce que les cadres d'intervention de l'AFD présentent une analyse des synergies et des collaborations possibles entre l'Agence et sa filiale. Dans la perspective de l'intégration d'Expertise France au Groupe AFD à l'horizon 2019, la logique du prochain COM (2020 – 2022) sera celle d'un groupe intégré et élargi, avec des principes et objectifs les plus transversaux possibles.

4. Renforcer et systématiser la politique d'évaluation de l'AFD.

Le COM 2017-2019 de l'AFD approuvé par le CA de novembre 2018 contient un objectif dédié au renforcement de la capitalisation et de la redevabilité du Groupe AFD.

Il précise ainsi que l'AFD mettra en place en 2018 un chantier de revue de ses indicateurs projets afin de permettre une agrégation à l'échelle des grands secteurs et géographies d'intervention. Ce travail devra permettre d'améliorer le pilotage des priorités stratégiques et de mieux rendre compte des résultats et impacts de l'action, concourant ainsi à une meilleure redevabilité de l'agence.

L'AFD mettra par ailleurs en œuvre une politique ambitieuse visant à améliorer l'évaluabilité des projets et la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les nouveaux projets. À ce titre, elle développera notamment la formation du personnel, rationalisera l'utilisation des indicateurs et développera des ateliers de capitalisation sur les résultats des évaluations.

Le département de l'évaluation de l'AFD continuera de renforcer les synergies avec les services d'évaluation des ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'économie et des finances afin de mieux rendre compte de l'efficacité de l'aide. À des fins de redevabilité, les trois services d'évaluation travailleront étroitement avec l'Observatoire du développement et de la solidarité internationale afin que ce dernier puisse revoir des résultats d'évaluations et formuler ses priorités sur la programmation triennale des évaluations pilotées par les trois services.

L'évaluation est également bien présente au sein du nouveau plan d'orientation stratégique (POS) 2018-2022 de l'AFD, qui veut faire de l'Agence une « institution apprenante ». L'AFD entend favoriser les évaluations conjointes et travailler avec ses pairs ainsi qu'avec les ONG et centres de recherche des pays du Sud à un enrichissement mutuel des pratiques de l'évaluation et de l'apprentissage. La mise en œuvre de méthodes scientifiques rigoureuses quasi-expérimentales constitue également un axe stratégique pour l'activité de production de connaissance de l'AFD (maintenir une capacité à mettre en œuvre des méthodes expérimentales et quasi-expérimentales). Par ailleurs, la politique d'évaluation de l'AFD doit être mise à jour en même temps que le POS.

Ces travaux s'inscriront dans le cadre d'une politique ambitieuse d'évaluation de la politique de partenariats et de solidarité internationale de la France, annoncée par le président de la République lors de son discours d'ouverture de la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 27 août 2018 en réponse aux conclusions du rapport du député Hervé Berville sur l'aide au développement. Dans le cadre des travaux lancés à l'automne sur une nouvelle loi de programmation et d'orientation sur le développement (qui aura vocation à remplacer la LOP-DSI de 2014), il est envisagé de donner suite à la proposition du rapport du député Hervé Berville de mise en place d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement.

5. *Réformer avant 2020 le statut d'emploi des personnels du groupe AFD, notamment en modifiant le système de rémunération, en y intégrant une prise en compte de la performance.*

Une étude d'opportunité de la révision du statut du personnel de l'AFD a été conduite par l'Agence entre 2017 et 2018. Ses conclusions seront partagées très prochainement avec ses ministères de tutelle. La DGM a insisté pour que cette révision prenne en compte le « changement d'échelle » de l'Agence et, en cohérence avec la révision de la convention cadre (notamment de la rémunération de l'AFD par l'État), qu'elle permette une hausse maîtrisée et modérée de la masse salariale. À cet égard, la présence de profils bancaires spécifiques dans les effectifs du Groupe ne justifie pas une élévation générale du niveau des salaires.

La question d'une plus grande discrimination de la politique salariale (basée non plus sur un principe d'égalité mais sur un souci d'équité et de juste rémunération de la performance) sera à ce titre une question majeure, a fortiori du fait de l'intégration prochaine d'Expertise France dont la politique salariale est sensiblement différente de celle de l'AFD. En l'absence de révision des statuts du personnel, les analyses formulées par la CIASSP et la Cour des comptes l'année dernière restent aujourd'hui d'actualité : éléments de rémunération généreux et déconnectés de la performance, clause de sauvegarde permettant à l'AFD de bénéficier des revalorisations de la fonction publique en plus des multiples leviers de revalorisation internes, présence d'un grand nombre de primes non modulables et d'avantages hors salaire, risque juridique du fait de l'obsolescence des statuts, etc.

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

Ce document, qui fait suite à deux rapports finalisés par la Cour en 2018 sur l'AFD et sa filiale Proparco et qui s'attachaient à décrire la situation du groupe à fin 2016, présente une vision actualisée et précise des enjeux et défis auxquels l'agence est confrontée dans une phase de croissance forte de son activité.

Nous partageons l'essentiel des constats que la Cour effectue dans ce rapport. En particulier, nous notons que la Cour insiste sur la nécessité d'une vigilance accrue face à la détérioration récente des indicateurs de rentabilité et de rendement de l'agence. Cette dégradation est pour l'essentiel une conséquence directe de la montée en charge de l'activité de l'AFD dans le cadre de son nouveau mandat, qui nécessite un effort d'investissement important en début de période. Toutefois, celte évolution rend encore plus nécessaire une stricte maîtrise de l'évolution des coûts de structures de l'agence, afin d'assurer une croissance soutenable et optimale de son activité.

S'agissant des marges de progrès en matière de gestion et de performance de l'AFD, vous mettez l'accent à juste titre sur la nécessaire maîtrise des coûts d'activité et, notamment, les frais de personnel. Nous souscrivons entièrement à celle recommandation et ferons en sorte que les objectifs du prochain Contrat d'objectifs et de moyens (COM) soient plus contraignants sur la maîtrise des charges d'exploitation non bancaires, tout particulièrement sur les charges de personnel. Si l'atteinte des objectifs ambitieux du gouvernement pour l'aide publique au développement à horizon 2022 va se traduire par un plan de recrutement de grande ampleur, ce dernier devra s'inscrire dans le cadre d'une gestion renouvelée des ressources humaines.

Cette dernière reposera en particulier sur une réforme du statut du personnel, qui aura notamment pour objectif de mieux prendre en compte les performances individuelles dans la rémunération.

Compte tenu de la croissance soutenue à venir du bilan de l'AFD, le renforcement de la fonction « Risques » et l'amélioration des systèmes d'informations financiers, budgétaires et comptables constitueront des enjeux stratégiques pour l'atteinte des objectifs ambitieux assignés à l'AFD. Ceux-ci devraient faire l'objet d'indicateurs de suivis pertinents dans le prochain COM et être présentés régulièrement pour information au Conseil d'administration.

S'agissant de la gouvernance de l'agence et de son organisation, nous partageons la recommandation de la Cour relative à la nécessité de renforcer l'expertise des administrateurs sur le volet financier et bancaire, notamment via la nomination de davantage de personnalités qualifiées issues du domaine financier parmi les administrateurs. Cette dynamique a été amorcée avec les dernières nominations de personnalités qualifiées au Conseil d'administration, et se poursuivra, notamment avec la nomination d'un représentant de la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, une nouvelle procédure de validation des projets de financement par le conseil d'administration de l'AFD a été adoptée, afin de consacrer plus de temps pour échanger sur les sujets stratégiques et analyser la performance opérationnelle. Cela permet également au conseil d'administration de davantage se consacrer aux questions d'évaluation, qui ont fait l'objet d'échanges à plusieurs reprises au cours de l'année 2018.

S'agissant enfin du réseau de l'agence, nous partageons votre recommandation sur la nécessité de mieux articuler ce dernier avec les services de l'État, notamment dans le cadre de la politique annoncée de régionalisation des antennes de l'AFD. Une fois le rapprochement avec Expertise France achevé, cette nouvelle architecture du réseau de l'agence devra garantir à la fois une offre plus intégrée entre l'action de financement de l'AFD et le service de conseil d'Expertise France, mais aussi un développement plus cohérent avec celui en cours de réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Sur plusieurs points, notre opinion diverge cependant par rapport aux analyses présentées par la Cour. À plusieurs reprises dans ce projet d'insertion, la Cour des comptes semble suggérer des défaillances dans l'exercice par l'État de sa tutelle sur l'AFD, en indiquant en particulier que l'agence adopterait ses propres stratégies sans influence de l'État, ou qu'elle aurait décidé unilatéralement d'élargir son périmètre et ses thématiques d'intervention par simple souci d'équilibrer son modèle financier. Ces appréciations ne nous semblent pas refléter la réalité. L'État est en effet présent et impliqué dans son rôle de tutelle à tous les niveaux. C'est d'abord bien l'État qui définit le cadre général d'intervention de l'agence, et en particulier ses thématiques et géographies d'intervention, notamment par la tenue des comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CIC1D). Ainsi, la décision de permettre à l'AFD d'intervenir dans des géographies nouvelles ne résulte pas d'un choix unilatéral de l'agence mais bien de la définition, par les CICID successifs, d'une stratégie de partenariats différenciés selon les zones d'intervention et le niveau de développement des pays bénéficiaires, qui s'accompagne par ailleurs de la concentration des moyens publics sur le cœur de cible de l'aide publique au développement française, à savoir les pays pauvres prioritaires et l'Afrique. Par ailleurs, les décisions d'autoriser l'AFD à intervenir dans des pays nouveaux sont bien prises par l'État. Elles sont prises avec parcimonie, dans un souci de respect de

cette concentration de l'aide, et sont fondées sur une analyse précise et complète des besoins des pays concernés et de l'additionnalité des financements que l'AFD pourrait apporter. Enfin, dans le suivi plus quotidien des sujets d'importance pour l'agence, l'État est très impliqué dans son rôle de tutelle, au-delà de sa simple présence au conseil d'administration dont les séances sont loin de résumer l'intégralité des échanges entre l'AFD et l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

Sur le fond, je partage votre analyse sur le rôle dévolu au nouveau département « des trois Océans » dans l'intégration régionale des territoires ultramarins.

Je vous précise que, dans le cadre de la clarification des rôles de chacune des deux banques publiques Outre-mer, Bpifrance va constituer son propre réseau d'ici la fin 2020. Cette meilleure visibilité permettra d'accompagner, dans le cadre de la réforme des aides économiques, la diffusion des nouveaux produits Bpifrance.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2019 relative au groupe Agence française de développement (AFD) et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations.

Depuis plus de quinze ans, l'AFD s'est inscrite dans une démarche de croissance et de diversification au service de la politique de développement de la France. L'engagement et le professionnalisme des agents du groupe ont permis d'ouvrir continuellement son périmètre d'activité à des nouveaux pays bénéficiaires et de nouveaux secteurs d'intervention. Précurseur dans l'univers des bailleurs de fonds sur les sujets climat et développement durable, l'Agence a su promouvoir la parole de la France à travers le monde tout en conservant la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne.

Comme le souligne la Cour, le groupe Agence française de développement bénéficie d'une situation de solvabilité saine, grâce au soutien de l'État actionnaire. L'ambition portée au plus haut niveau de

l'État d'atteindre 0,55% du revenu national brut dédié à l'aide publique au développement à l'horizon 2022 conduira à revoir l'équation initiale s'agissant de l'adéquation des fonds propres de l'Agence à sa trajectoire de croissance, une première fois définie en 2015 pour servir des objectifs moins ambitieux. Les travaux nécessaires ont déjà été lancés en ce sens, et devront aboutir dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation relative à l'aide publique au développement.

Je souscris par ailleurs pleinement à l'analyse de la Cour quant à la complémentarité des leviers à actionner pour consolider le modèle économique de l'Agence : une vigilance soutenue sur la maîtrise de nos risques de marché, une gestion saine qui plaide pour une augmentation maîtrisée des moyens de nature à permettre la réalisation d'engagements en hausse, tout en déployant des gains d'efficience en cohérence avec le changement d'échelle, ainsi que la réconciliation constante de notre statut bancaire et de nos missions en tant qu'opérateur de l'aide publique au développement bilatérale de la France.

Il est cependant un point particulier sur lequel je souhaite attirer votre attention.

Les constats de la Cour sur le régime de rémunération de l'AFD ne sont pas contextualisés et doivent être fortement nuancés. Ainsi, il convient de rappeler que la hausse des salaires mensuels moyens de près de 14 % sur la période 2010-2017, présentée par la Cour comme « un régime de rémunération particulièrement avantageux », ne correspond en définitive qu'à une augmentation annuelle moyenne de 1,85 %, à peine supérieure à l'inflation sur la période. Il n'est par ailleurs pas précisé que les montants évoqués tiennent compte des conditions de rémunération spécifiques aux agents expatriés (prime de risques, différence de coût de la vie, etc.), soit 187 agents en 2017, qui tendent à augmenter mécaniquement le salaire moyen au sein du groupe.

L'augmentation de la masse salariale sur la période contrôlée s'explique principalement par la croissance des effectifs totaux, qui a été de près de 30 %, soit une hausse largement inférieure à la croissance de l'activité (+50 %). Par conséquent, la dynamique de recrutement s'est accompagnée de gains d'efficience élevés.

Le groupe AFD a dû recruter principalement sous statut cadre entre 2010 et 2017 pour mettre en œuvre la hausse de ses engagements décidée par le Gouvernement. Ces recrutements ont essentiellement concerné les filières dont la valorisation salariale sur le marché de l'emploi est importante : opérations de financements de projets, finance, contrôle et risques, fonctions juridiques, etc. La recherche de ces profils spécifiques et de haut niveau est nécessaire pour renforcer l'expertise du Groupe et la maîtrise de ses risques, comme le recommande la Cour.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nb recrutements	111	109	102	65	89	82	189	227
% Cadre	82%	75%	82%	88%	82%	85%	92%	93%
% non Cadre	18%	25%	18%	12%	18%	15%	8%	7%

Au regard de la structure de ses effectifs et de leurs qualifications, du secteur d'activité et de la présence de nombreux expatriés, la comparaison de la politique de rémunération de l'AFD dans le cadre de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) n'apparaît pas pertinente.

En 2016, une étude a été menée afin de mesurer le positionnement des salariés de l'AFD par rapport à ses homologues publics et privés au sein du secteur bancaire (BPI France investissement, BNP, Crédit Agricole, Deutsche Bank, Natixis, Société Générale, etc.), et plus particulièrement les équipes financières, juridiques et risques, afin de mieux appréhender les conditions de rémunération de ces profils spécifiques. Les résultats de l'étude montrent un décrochage important des agents de l'AFD :

Secteur	**Écart rémunération avec panel bancaire**
Équipes financières	-32%
Équipes juridique	-16%
Équipes Risques	-5%
Global	**-2954**

Enfin, une étude de rémunération comparative est en cours de finalisation (résultats finaux courant décembre 2018) afin de nous aider à positionner l'ensemble des équipes de l'AFD vis-à-vis d'un panel d'organismes comparables :

- institutions bilatérales et multilatérales de développement (JICA, AECID, Banque Mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, BERD, etc.) ;
- organismes publiques français (MEAE, Ministère de l'économie et des finances, Expertise France, etc.) ;
- institutions internationales (ONU, OCDE, etc.) ; organismes bancaires (BNP, Société Générale.

Les premiers résultats dont nous disposons montrent un positionnement de la rémunération moyenne à l'AFD bien inférieure à ce marché, qui constitue l'essentiel de notre vivier de recrutement.

2
Les trains Intercités : une réforme à achever

PRÉSENTATION

Réunis sous l'appellation commerciale « Intercités » depuis 2012, les trains d'équilibre du territoire (TET) constituent un ensemble hétérogène de lignes conventionnées de moyenne et longue distance de transport ferroviaire de voyageurs ne relevant ni de la grande vitesse, ni du transport express régional. Cet ensemble regroupe ainsi des liaisons très différentes, dont certaines présentent de fortes similitudes avec les trains express régionaux (trafic pendulaire, arrêts fréquents), alors que d'autres s'apparentent plutôt à des grandes lignes.

Reconnaissant son intérêt en matière d'accessibilité des territoires concernés, l'État a souhaité enrayer le déclin de ce réseau, affecté par une qualité de service fortement dégradée, historiquement délaissé sur les liaisons longue distance au profit du réseau à grande vitesse et confronté, sur les moyennes distances, à la concurrence des « trains du quotidien » (TER et Transilien) et de la route. À cette fin, une convention a été conclue en 2010 entre l'État, qui exerce ainsi le rôle d'autorité organisatrice de transports (AOT), et l'exploitant SNCF pour stabiliser le périmètre de ces lignes et compenser leur déficit.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2015 « les trains Intercités : sortir de l'indécision »[106], la Cour avait effectué un premier bilan de l'effort de stabilisation entrepris depuis 2010. Elle dressait notamment le constat d'une gestion sans stratégie et appelait à approfondir les efforts de maîtrise des charges. Elle relevait également les besoins majeurs de financement des matériels pour la décennie à venir et appelait à une redéfinition ambitieuse du périmètre, afin de transférer aux régions les lignes se rapprochant des TER.

---

[106] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trains Intercités : sortir de l'indécision. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, elle critiquait le mode de financement du déficit par un compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs » (CAS SNTCV), qui conduisait la SNCF à financer elle-même l'essentiel du déficit d'exploitation des TET par les excédents générés par la grande vitesse. Ce système « en trompe l'œil », à la fois non incitatif pour l'exploitant et déresponsabilisant pour l'autorité organisatrice, ne fournissait pas à cette activité un financement pérenne.

Un ensemble de mesures, présenté dès le 7 juillet 2015 et faisant suite au rapport de la commission « TET Agir pour l'avenir »[107]*, a apporté des éléments de réponse aux interrogations soulevées par la Cour. La mise en œuvre de ce plan a permis d'engager une profonde refonte du réseau Intercités et un début de renouvellement de son matériel roulant (I). Beaucoup d'incertitudes restent néanmoins à lever, y compris en ce qui concerne le devenir même des lignes Intercités restant sous l'autorité de l'État (II).*

I - Un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement

L'État a engagé le transfert aux régions d'une majorité de lignes Intercités et commencé à financer le renouvellement du matériel roulant.

A - Une refonte du périmètre associant transferts aux régions et suppressions de lignes

1 - Le transfert de nombreuses lignes aux régions

La publication de la « feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire » le 7 juillet 2015 a été suivie d'une phase de négociations avec les régions dans leur nouveau format issu de la loi nº 2015-29 du 16 janvier 2015. Ces négociations ont permis à l'État de conclure, en 2016, des protocoles d'accord avec six régions, leur transférant 18 lignes Intercités et fixant les participations financières réciproques de l'État et des régions[108] à leurs coûts de fonctionnement (tableau n° 1).

[107] Les trains Intercités n'ont en revanche pas été directement visés par la réforme ferroviaire de 2018 (loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire).
[108] La Normandie, qui a souhaité un transfert en 2020 uniquement, finance une part du déficit 2018 et 2019 (35 M€ / an) ; l'Occitanie finance la moitié du déficit d'exploitation de la ligne Clermont-Béziers cogérée à titre expérimental en 2017 et 2018, et du tronçon de nuit Toulouse-Cerbère prolongé à sa demande entre juillet 2017 et juillet 2019.

Tableau n° 1 : protocoles d'accord conclus avec les régions

Région	Lignes reprises	Année de reprise	Engagements financiers de l'État	
			Matériel roulant	Financement du déficit
Hauts-de-France	Paris-Amiens-Boulogne Paris-St Quentin-Maubeuge/Cambrai	2019	10 rames et 250 M€	15 M€ par an à compter de 2019
Normandie	Paris-Caen-Cherbourg Paris-Rouen-Le Havre Paris-Granville Caen-Le Mans-Tours Paris-Évreux-Serquigny	2020	720 M€	Aucun
Centre-Val de Loire	Paris-Orléans-Tours Paris-Bourges-Montluçon Paris-Montargis-Nevers	2018	3 rames et 480 M€	Dégressif, de 49 M€ en 2018 à 24,5 M€ à compter de 2022
Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux-La Rochelle Bordeaux-Limoges Bordeaux-Ussel	2018	5 rames	6,7 M€ / an en 2018 et 2019, puis 5 M€ / an de 2020 à 2022
Occitanie	Clermont-Nîmes Clermont-Béziers*	2018	3 rames	4,5 M€ par an de 2018 à 2022
Grand Est	Paris-Troyes-Belfort	2018	19 rames	13 M€ par an à compter de 2018
	Hirson-Charleville-Metz Reims-Dijon	2017	-	-

Source : DGITM
** cogestion expérimentale État / région en 2017 et 2018*

Ces protocoles prévoient également, selon les cas, des engagements de l'État sur le financement ou la fourniture de matériel roulant neuf à l'occasion des transferts. Finalisés dans des délais très brefs, ces protocoles ne comportent pas d'échéanciers de paiement et renvoient leurs modalités d'application à une contractualisation ultérieure entre partenaires.

Assises sur les montants des déficits d'exploitation constatés en 2015, les modalités de compensation financière varient selon les régions, certains protocoles prévoyant une compensation dégressive et limitée dans le temps, d'autres le maintien d'un financement de l'État sans limitation de durée. Cette hétérogénéité tient à des logiques de négociation différentes entre régions, mais également aux paramètres économiques propres à chaque réseau transféré.

Les régions se déclarent pour la plupart satisfaites par le résultat de ces négociations, les conditions financières des transferts leur étant de fait globalement favorables et le risque qu'elles assument limité : l'État s'engage ainsi à une compensation des déficits d'exploitation à hauteur de 238 M€ sur la période 2016-2020[109], laissant un effort de 150 à 200 M€ à charge des régions sur la période à offre inchangée. Toutefois, cet effort devrait être fortement réduit en raison des marges d'optimisation de l'offre existantes et de l'amélioration de la trajectoire financière des lignes transférées (cf. *infra*). Au-delà de 2020, la compensation par l'État des déficits d'exploitation diminuera légèrement pour s'établir à 52,5 M€ par an à compter de 2023.

Il convient néanmoins de souligner que ces subventions d'exploitation coûtent peu à l'État puisqu'elles restent, à ce stade, en majorité financées, *via* le compte d'affectation spéciale, par des taxes ferroviaires acquittées par la SNCF (cf. *infra*).

2 - Un réseau résiduel profondément resserré à l'horizon 2020

À l'issue des transferts prévus d'ici 2020, le réseau Intercités résiduel ne comportera plus que huit lignes, réparties en trois ensembles :

- trois lignes « structurantes » : Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Bordeaux-Toulouse-Marseille. S'apparentant à des grandes lignes par leurs dessertes et leur fréquentation, elles figurent parmi les lignes les plus proches de l'équilibre financier au sein du périmètre Intercités résiduel, dont elles représentent 75,5 % des voyageurs-km en 2017, pour seulement 53 % du déficit 2017 ;
- trois lignes « d'aménagement du territoire » : Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye, dont le trafic est plus réduit (10 % des voyageurs-km du réseau Intercités résiduel, pour 24 % du déficit en 2017) et aux caractéristiques plus proches de lignes interrégionales. La ligne Clermont-Béziers (« Aubrac »), cogérée à titre expérimental avec la région Occitanie jusqu'à fin 2019, pourrait s'ajouter à ce groupe de lignes si son transfert n'est pas effectif à l'issue de cette période ;

[109] La région Normandie doit verser sur la période 70 M€ à l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France, établissement public chargé de concourir, au nom de l'État, au financement de grands projets de transports collectifs sur la période). L'engagement financier net de l'État s'élève donc à 168 M€.

- deux lignes de nuit : Paris-Rodez-Toulouse-Latour de Carol, dont deux tronçons ont été supprimés[110], et Paris-Briançon, ces deux lignes représentant, au sein de ce réseau résiduel Intercités, 14,5 % des voyageurs-km mais 23 % du déficit global. Les quatre autres lignes de nuit (Paris-Savoie, Luxembourg-Nice, Paris-Hendaye et Paris-Nice) ont été fermées entre 2014 et 2017.

Tableau n° 2 : lignes du réseau Intercités résiduel (données 2017)

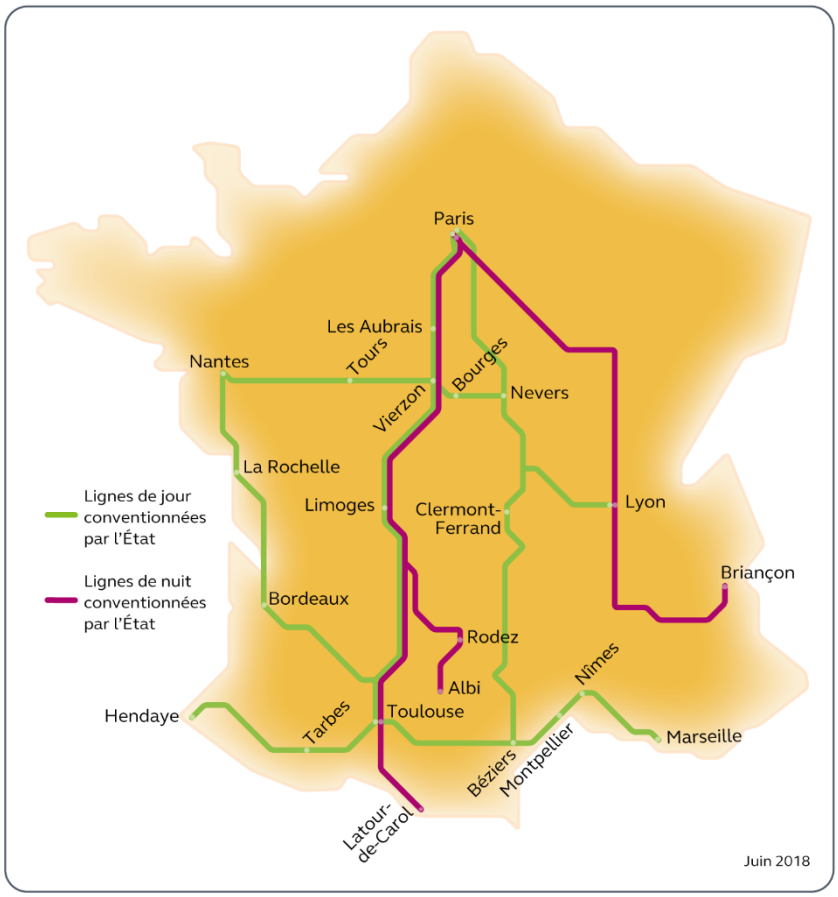
Ligne	Catégorie	Part du trafic *	Résultat net (M€)**	Recettes/ charges
Paris-Limoges-Toulouse	Structurante	28,7 %	- 43,2	61 %
Paris-Clermont		19,5 %	- 16,4	76 %
Bordeaux- Marseille		27,3 %	- 27,0	70 %
Nantes- Bordeaux	Aménagement du territoire	4,9 %	- 15,7	40 %
Nantes-Tours-Lyon		2,8 %	- 8,9	42 %
Toulouse-Hendaye		2,4 %	- 13,7	29 %
Paris- Latour de Carol	Nuit	6,9 %	- 17,8	43 %
Paris-Briançon		7,5 %	- 20,5	22 %
Total		**100 %**	**- 163,2**	**58 %**

Source : DGITM, SNCF Intercités
**Part du trafic exprimé en voyageurs-km réalisés (les données fournies à la Cour ne permettent pas d'estimer précisément le nombre de voyageurs par ligne)*
***Certaines charges, qui représentent 31,2M€ en 2016 pour l'ensemble des lignes Intercités, ne sont pas ventilées entre lignes.*
****En raison de modifications substantielles de l'offre des deux lignes de nuit en 2017, les données indiquées ne seront plus représentatives de la situation de ces deux lignes à compter de 2018.*

L'activité Intercités, déjà réduite au sein de SNCF Mobilités, deviendra ainsi marginale au sein de ses activités de transport de voyageurs dont elle ne représentera plus que 3 % des voyageurs-km annuels, contre 6,5 % aujourd'hui. Ce nouveau réseau Intercités résiduel, particulièrement resserré, ne concerne désormais plus aucune destination située au nord de Paris.

[110] Le tronçon Toulouse-Luchon a été supprimé en 2014 ; celui entre Toulouse et Cerbère a été supprimé fin 2016, puis rouvert à partir de juillet 2017 jusqu'en juillet 2019 à la demande de la région Occitanie, qui assume la moitié du déficit sur la période. Des négociations sont en cours en vue d'une prolongation jusqu'à fin 2020.

Réseau Intercités résiduel en 2020



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

3 - La recherche d'une amélioration de l'offre de transports

- *Une intégration des lignes transférées dans les plans de transport des régions*

Les reprises de lignes Intercités par les régions s'effectuent dans un contexte d'élargissement de leur périmètre de compétences d'AOT, désormais responsables en matière de transport routier interurbain depuis

la loi NOTRe[111]. Les régions concernées ont toutes saisi l'opportunité de rationaliser leur offre de transport entre TER et Intercités et de dégager des marges d'économies. La région Hauts-de-France prévoit ainsi, à compter de 2020, d'adapter les liaisons en heures creuses, lui permettant, à offre constante, de limiter le déficit des lignes reprises de près d'un tiers en 2019. La région Grand Est a revu l'offre de la ligne Paris-Troyes-Belfort pour mieux l'intégrer au reste de son plan de transport et mieux utiliser ses matériels neufs, réduisant ainsi le déficit prévisionnel de la ligne de 30 M€ à 20 M€ dès la reprise en 2018.

- *Un effort de rationalisation du réseau résiduel Intercités*

Au sein du périmètre résiduel Intercités, les trois lignes structurantes font également l'objet d'une démarche de réorganisation de l'offre, qui a vocation à se traduire dans des schémas directeurs de ligne en cours de finalisation. Cette démarche associe largement les acteurs concernés, qu'il s'agisse de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau, des collectivités intéressées par les dessertes de ces lignes ou des associations d'utilisateurs. Les trois lignes d'aménagement du territoire n'ont, en revanche, pas encore fait l'objet d'un tel travail, mais une réflexion s'engage à ce sujet avec les régions concernées.

B - Le renouvellement du matériel roulant : des premières mesures mais des financements encore incertains

1 - Un effort de l'État pour répondre aux besoins les plus urgents

Reposant sur un parc de matériel roulant hétérogène et vieillissant, l'activité Intercités est confrontée à un besoin massif d'investissements souligné par la Cour en 2015. Les premières acquisitions et les travaux de prolongation de durée de vie du matériel ont permis de repousser les échéances de radiation. Néanmoins, la totalité du matériel aura atteint sa date de fin de vie estimée d'ici 2025. L'ancienneté élevée du parc (son âge moyen était de 36 ans fin 2016) et son hétérogénéité (10 séries à ce jour) pèsent sur la fiabilité du matériel et alourdissent les charges de maintenance (cf. *infra*).

La « feuille de route » du 7 juillet 2015 estimait à 3,5 Md€ l'ensemble des coûts de renouvellement du matériel roulant, dont 1,5 Md€ pour le réseau résiduel Intercités et 2 Md€ pour les lignes transférées aux

[111] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

régions. S'y ajoutait un nécessaire effort de rénovation du réseau ferroviaire emprunté par les trains Intercités, estimé à 2 Md€.

Pour remplacer les matériels les plus vétustes et accompagner les premiers transferts de lignes, l'État a procédé à deux commandes successives, en 2013 et 2017, pour un total de 64 rames, dont le coût total devrait être légèrement inférieur à 800 M€. 34 rames ont immédiatement été affectées à des lignes du réseau Intercités, portant à 11 %, fin 2017, la proportion en matériels modernes du parc affecté à ces lignes. Sur les 30 rames suivantes, 21 sont destinées aux lignes transférées aux régions.

2 - Des engagements pour l'équipement de certaines lignes transférées

Au-delà de cette première fourniture de rames neuves, l'État s'est engagé à financer des acquisitions de matériel roulant auprès des régions Hauts-de-France, Normandie et Centre-Val de Loire, pour un montant maximal de 1,45 Md€[112].

Le conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a désormais acté la plus grande part de ces engagements[113]. Des incertitudes demeurent toutefois quant à l'échéancier des remboursements aux régions, encore non consolidé et susceptible d'entraîner des effets budgétaires importants pour ces dernières en cas de décalage d'un exercice au suivant. Enfin, la priorisation des livraisons reste incertaine ; elle doit être articulée avec les commandes importantes de matériels similaires passées au profit du réseau Transilien d'Île-de-France auprès du constructeur retenu.

3 - Un renouvellement, d'ici 2025, du matériel des lignes structurantes Intercités dont le financement reste fragile

Pour l'équipement des trois lignes structurantes, un appel d'offres a été émis en juin 2017, dont les résultats devraient être connus courant 2019. Il prévoit des livraisons entre 2023 et 2025, sans échéancier de paiement à ce stade. Une enveloppe globale de 800 M€ a été définie pour une tranche ferme de 28 rames, destinées aux lignes Paris-Clermont et Paris-Toulouse et incluant un centre de maintenance. Une seconde tranche conditionnelle,

[112] Ces trois régions, concernées par la reprise de lignes depuis Paris, dont le trafic pendulaire nécessite une capacité importante, ont privilégié l'acquisition de rames à deux étages plutôt que le transfert de rames déjà acquises par l'État auprès d'Alstom.
[113] Seule la convention avec la région Centre-Val de Loire reste à adopter.

estimée à 400 M€, porterait sur le matériel destiné à la ligne transversale Bordeaux-Marseille.

Contrairement aux achats réalisés en 2013 et 2017, qui portaient sur des matériels communs avec les lignes TER, le cahier des charges de cet appel d'offre définit un profil de train adapté aux besoins spécifiques de lignes de longue distance, permettant une vitesse maximale de 200 km/h et proposant un niveau élevé de confort et de services à bord. Néanmoins, il est à craindre que ces acquisitions entre 2023 et 2025, concomitantes des acquisitions de matériels au profit des régions, génèrent pour l'AFITF, qui en assurera la charge, un pic de financement difficile à gérer.

Dans l'attente de ces nouveaux matériels, l'exploitant poursuit un programme d'investissement annuel, pour un montant global prévisionnel de 113 M€ entre 2016 et 2020. Il vise à prolonger la durée de vie des rames existantes jusqu'à leur renouvellement et à développer le confort et les services à bord, comme l'accès WIFI.

Enfin, plutôt qu'un renouvellement du parc des trains de nuit, dont la durée de vie arrive à échéance en 2019, le choix d'une rénovation des rames existantes a été annoncé en septembre 2018 par la ministre des transports. Ces travaux, d'un montant estimé à 30 M€, permettront de prolonger d'une décennie la durée de vie du matériel roulant affecté à ces lignes et d'en améliorer le confort et les services.

La maintenance des matériels roulants génèrera également des besoins de financement. Si l'hétérogénéité du matériel diminue, les installations industrielles permettant leur exploitation et leur entretien n'ont pas fait récemment l'objet d'investissements importants et ne correspondent plus aux standards actuels. La création d'un technicentre spécialisé pour la maintenance des trains utilisés pour les deux lignes structurantes desservant Paris est envisagée. Elle permettrait d'optimiser l'usage des rames affectées à ces lignes et de limiter ainsi leur nombre.

Ces efforts conjugués d'optimisation des dessertes et de renouvellement du matériel doivent permettre, à terme, une amélioration de la qualité de service, dont le caractère dégradé nuit encore fortement à l'attractivité de l'offre Intercités. Les résultats observés en la matière sont en effet peu satisfaisants, la qualité et la fiabilité de l'offre Intercités demeurant affectées par la vétusté du matériel roulant, responsable à elle seule d'un tiers des annulations de trains en 2017. Les taux de retard moyens constatés en 2017 par l'Autorité de la qualité de service dans les transports, soit près de 15 % pour les lignes de jour et plus de 20 % pour les trains de nuit, sont, par ailleurs, très supérieurs à ceux constatés pour les TER sur la même période (9,1 %).

II - De nombreuses incertitudes à lever

Malgré ces réformes, des interrogations demeurent sur la gouvernance de ces lignes et, après le transfert d'une majorité d'entre elles aux régions, sur l'opportunité de conserver sous l'autorité de l'État le réseau résiduel Intercités.

A - Un rééquilibrage insuffisant du cadre de gouvernance

1 - Une relation État - SNCF toujours déséquilibrée

Le cadre contractuel défini dans la convention conclue entre l'État et la SNCF pour la période 2011-2013, peu responsabilisant et laissant une grande latitude à l'exploitant, a fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la convention 2016-2020. Adoptée avec retard début 2017, celle-ci avait l'ambition de renforcer la capacité de pilotage de l'État en tant qu'AOT et de rééquilibrer la relation contractuelle, mais sa portée réelle paraît toutefois limitée à ce jour.

La convention prévoyait certes une trajectoire financière évolutive et des mécanismes d'incitations et de pénalités. Son adoption tardive a toutefois conduit à faire plutôt le choix des compensations forfaitaires pour les exercices 2016 et 2017 et à neutraliser les dispositifs d'incitations et de pénalités sous la condition que l'exploitant fasse, selon les termes de la convention, ses « meilleurs efforts » en vue d'améliorer le service. L'exploitant conserve de fait une latitude importante en matière de politique commerciale et d'organisation des créneaux horaires.

La gestion de ces exercices 2016 et 2017 alimente des désaccords financiers qui ne facilitent pas la relation conventionnelle. La SNCF présente des demandes de régularisation de charges, qu'elle estime dues sur ces deux exercices, qui se heurtent aux contraintes budgétaires. La SNCF y voit une volonté de l'État de réviser à la baisse la trajectoire financière prévue dans la convention, en modifiant l'équilibre conventionnel initial. Ceci ne l'incite pas en retour à faire preuve de transparence, en facturant au plus près des coûts constatés. Dans ce contexte difficile, la négociation prévue par la première clause de rendez-vous, initiée quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la convention, n'a, à ce jour, toujours pas abouti.

2 - Des moyens de pilotage à améliorer

Les moyens dont dispose la DGITM[114] pour assurer la fonction d'autorité organisatrice paraissent faibles au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. La réduction en cours de cette dernière ne plaide pas en faveur d'un renforcement de ses capacités. De plus, elle dispose de marges de manœuvre réduites dans la négociation des futurs contrats du fait de la nécessité d'obtenir des arbitrages interministériels sur le plan financier.

Or, à l'inverse, la perspective de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire conventionné, qui devra s'effectuer pour toute convention conclue à partir du 25 décembre 2023[115], renforce à court terme les besoins d'expertise du côté de l'autorité organisatrice pour définir le périmètre des activités ouvertes à la concurrence et élaborer les cahiers des charges.

Un effort parallèle de clarification et de renforcement des capacités de pilotage serait également nécessaire du côté de l'exploitant. En effet, alors que l'AOT nationale et une partie des régions se préparent à définir leurs orientations en matière d'ouverture à la concurrence, la capacité de la SNCF à démontrer un haut niveau d'efficience dans la gestion des activités conventionnées jouera un rôle déterminant dans les choix arrêtés. Or, selon la plupart des AOT, le niveau d'information produit par la SNCF sur le coût des différentes lignes est encore insuffisant et ne leur permet pas de définir précisément le modèle économique d'exploitation le plus approprié.

3 - Un support budgétaire toujours inadapté

Le financement de la subvention d'exploitation des trains Intercités versée à la SNCF repose sur un mécanisme de taxes affectées transitant *via* le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs (SNTCV) »[116]. La Cour avait relevé en 2015

[114] Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

[115] Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (art. 18). Le ministère chargé des transports a ainsi annoncé le 9 janvier 2019 son intention d'ouvrir à la concurrence les lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon, qui pourraient faire l'objet dès 2022 d'un contrat de service public attribué par appel d'offres dont les modalités restent encore à préciser.

[116] Les CAS permettent de retracer les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées. Ils imposent toutefois des contraintes de gestion supplémentaires et ne permettent pas d'apporter de visibilité sur les financements disponibles au-delà de l'exercice en cours.

le caractère caricatural de ce dispositif, alimenté pour l'essentiel par des taxes ferroviaires acquittées par la seule SNCF, alors qu'il devait permettre une diversification des ressources des lignes conventionnées.

Le mode de financement de ce compte a évolué depuis 2015. La dégradation du modèle économique des TGV a ainsi conduit à réduire la part des taxes ferroviaires dans son financement[117], et donc la charge supportée par la SNCF. La hausse des besoins de financement du CAS SNTCV a donc été reportée sur la taxe d'aménagement du territoire (TAT), acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont la part augmente fortement (passant de 6 % en 2015 à 37 % en 2018).

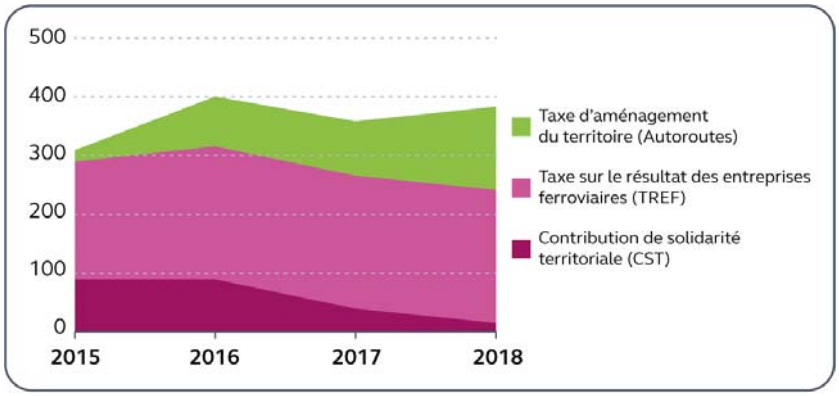
En dépit de cette évolution, le mécanisme du CAS SNTCV conduit toujours la SNCF à financer près des deux tiers de la compensation d'équilibre qu'elle reçoit de l'État au titre de l'activité des trains Intercités, déséquilibrant ainsi structurellement leur relation conventionnelle. Ce constat s'applique également aux lignes transférées aux régions puisque, comme indiqué précédemment, les subventions d'exploitation qui leur sont versées par l'État demeurent imputées sur le CAS SNTCV, et donc financées aux deux tiers par la SNCF.

Ce mécanisme, dont la gestion s'avère lourde et complexe, ne satisfait ainsi aucun des acteurs concernés. L'exploitant, en particulier, déplore le manque de visibilité pluriannuelle et les risques liés au fonctionnement en enveloppe fermée d'un CAS, qui doit également financer désormais les compensations aux régions. Son financement, qui reste en grande part assis sur des contributions de SNCF Mobilités, fait apparaître l'activité Intercités principalement comme une source de coûts ; il fragilise son positionnement dans les arbitrages internes à l'entreprise.

La suppression de ce mécanisme, à l'issue de la convention en cours, est donc souhaitable dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et d'émergence de modes de transport alternatifs.

[117] Il s'agit de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF), assise sur le chiffre d'affaires global excédant 300 M€, et de la contribution de solidarité territoriale (CST) portant sur les seules activités de transport ferroviaire non conventionnées de voyageurs.

Évolution des recettes du CAS SNTCV (2015-2018)



Source : Cour des comptes

B - La question de la pérennité du réseau Intercités

1 - Une charge financière encore élevée

La charge financière du réseau Intercités comprend trois composantes :

- la redevance d'accès au réseau (528 M€ en 2018), acquittée par l'État auprès du gestionnaire d'infrastructures et qui a vocation à baisser en proportion de la réduction de l'offre de transport sur le réseau Intercités résiduel ;
- la compensation du déficit d'exploitation Intercités, versée par l'État à SNCF Mobilités, qui a vocation à diminuer en fin de période avec la réduction du périmètre du réseau résiduel (286 M€ prévus par la convention en 2020, une fois les transferts achevés, pour 400 M€ en 2016 et 351 M€ en 2017) et dont le montant final pour 2018 fait encore l'objet de négociations (cf. *infra*) ;
- les compensations versées par l'État aux régions pour 189 M€ prévues dans la convention 2016-2020. Elles ont été portées à 238 M€ à la suite de la reprise anticipée des lignes par la région Centre-Val de Loire, venant ainsi peser sur le CAS SNTCV et réduire d'autant la compensation du déficit d'exploitation des Intercités par la SNCF. Alors que l'AOT justifie le montant versé par une diminution du déficit d'exploitation par rapport à la trajectoire définie dans la convention, SNCF Mobilités estime qu'il conduit à préempter le résultat des négociations dans le cadre de la clause de rendez-vous, en limitant à 308 M€ sa compensation au titre de 2018 au lieu des 330,7 M€ prévus.

Le bilan des années 2016 et 2017 fait bien apparaître une amélioration de la trajectoire financière par rapport à la convention (les recettes sont proches des objectifs fixés et l'évolution des charges paraît inférieure de 5 % en 2016 et 3 % en 2017). L'AOT serait donc fondée à demander une révision à la baisse de la compensation du déficit d'exploitation dans le cadre de la clause de rendez-vous prévue par la convention.

2 - Une relance du trafic à confirmer

Exposée à une concurrence croissante interne au groupe SNCF (TGV, Ouigo, Ouibus) comme externe (cars, co-voiturage), l'activité Intercités de SNCF Mobilités a adapté sa politique commerciale sur les trains à réservation obligatoire de son périmètre résiduel. Une redéfinition de sa politique tarifaire, incluant une politique de prix bas visant à augmenter le taux de remplissage des trains en heures creuses, rapproche Intercités des pratiques prévalant pour les grandes lignes et les modes de transport concurrents, dont elle adopte les principes (« *yield management* »[118]).

Ces évolutions se sont accompagnées d'efforts de communication afin de renforcer la visibilité d'Intercités, sous la forme de campagnes promotionnelles valorisant les villes desservies et de partenariats culturels. Un effort de développement des services à bord (restauration, régionalisation des produits, WIFI…) vise, par ailleurs, à accentuer la différenciation d'Intercités par rapport à des offres de mobilité alternatives, notamment par autocars, dont elle ne peut égaler les prix particulièrement concurrentiels.

Cet effort coïncide avec un redressement du trafic en 2017, qui met un terme à une dégradation constante sur les décennies 1990 et 2000, et encore marquée entre 2011 et 2013 (-14 %). Le volume de passagers transportés par Intercités en 2017 croît ainsi de 3,7 % par rapport à 2016, malgré une diminution de l'offre de 2,9 % liée aux premiers transferts et aux fermetures des lignes de nuit. Ce rebond, observé par ailleurs pour l'ensemble de l'activité ferroviaire, reste à confirmer en 2018 après un début d'année fortement affecté par les effets du conflit social du deuxième trimestre (le chiffre d'affaires Intercités connaît une chute de 28,6 % sur le 1er semestre 2018).

[118] Système de tarification flexible variant en fonction d'une confrontation instantanée de la demande et de l'offre.

3 - Des fragilités persistantes

Au terme des transferts de lignes opérés depuis 2016, le réseau Intercités résiduel présente toujours les fragilités relevées en 2015 par la Cour.

La première est son hétérogénéité. Les trois catégories de lignes demeurant dans ce périmètre présentent des perspectives d'évolution et des enjeux profondément distincts, entre : des lignes structurantes pour lesquelles la perspective d'une exploitation équilibrée à moyen terme sans soutien de l'État est envisageable ; des lignes d'aménagement du territoire paraissant vouées à rester conventionnées durablement ; et, enfin, des lignes de nuit dont la pérennité paraît incertaine au-delà de la décennie d'exploitation supplémentaire que permettra la rénovation du matériel.

La deuxième fragilité du réseau concerne la qualité de service. Les efforts d'optimisation des dessertes et de redynamisation entrepris ne pourront pleinement produire leurs effets que si la ponctualité, la fiabilité de l'offre Intercités et le confort des voyageurs sont améliorés. Un tel redressement suppose, toutefois, que les investissements annoncés en matière de matériel roulant soient réalisés.

La troisième fragilité tient à sa gouvernance. Le rôle d'AOT nécessite de définir une véritable stratégie pour ces lignes, ainsi que de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et la recherche de gains de productivité pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence. L'État paraît mal armé pour assurer ce rôle, en raison de la faiblesse des moyens qu'il peut y consacrer et des difficultés qu'il rencontre pour établir une relation contractuelle équilibrée avec l'exploitant.

Ces constats plaident pour une poursuite des évolutions engagées, qui verraient l'État abandonner sa fonction d'AOT, transférer le conventionnement des lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales et déconventionner les lignes structurantes et les lignes de nuit, reprises en gestion commerciale par la SNCF ou ses futurs concurrents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réorganisation du réseau Intercités préconisée par la Cour en 2015 est désormais engagée, au terme d'un processus de transfert mené à bien dans des délais brefs.

Néanmoins, au vu des incertitudes qui demeurent, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(DGITM) : revoir le modèle économique futur des lignes résiduelles Intercités en :*
   - *déconventionnant les lignes structurantes et les lignes de nuit ;*
   - *transférant les lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales.*
2. *(DGITM et DB) : au terme de la convention actuelle, supprimer le mécanisme du CAS SNTCV.*

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports 116
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 118
Réponse du président de SNCF Mobilités 119

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, CHARGÉE DES TRANSPORTS

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport concernant les trains d'équilibre du territoire (TET) et souhaitons vous faire part de nos remarques.

Tout d'abord, nous nous félicitons que la Cour souligne l'avancée significative de la vaste réforme des TET qui a fait suite à un premier rapport de la Cour (« Les trains Intercités : sortir de l'indécision ») et au rapport de la commission parlementaire « TET d'avenir » remis en 2015. En effet, un important travail de redéfinition de l'offre TET et la conclusion d'une nouvelle convention entre l'État et SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 ont permis d'inscrire les TET dans une trajectoire économique soutenable sur la durée et de recréer une dynamique apte à faire renaître ce segment d'offre ferroviaire.

Cette réforme se poursuit activement avec une forte mobilisation des services de l'État. D'une part, la trajectoire financière de la convention d'exploitation actuelle devrait être prochainement revue et faire apparaître une économie supplémentaire de 50 M€ à l'horizon 2020 par rapport aux prévisions initiales. Les dépenses du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » devraient ainsi passer de 400 M€ en 2016 à près de 310 M€ en 2020. L'État poursuit d'autre part les efforts financiers considérables engagés depuis 2013 en faveur du renouvellement du matériel roulant des TET afin d'améliorer la qualité de service offerte aux usagers et l'attractivité de l'offre. Dans la continuité des conventions de financement de 64 nouvelles rames conclues en 2013 et 2017 pour un montant de 872 M€, un appel d'offres spécifique au renouvellement du matériel roulant des lignes structurantes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand, dont les résultats devraient être connus à l'automne 2019, a été lancé pour un coût prévisionnel d'environ 800 M€, auquel pourrait s'ajouter la levée d'une tranche optionnelle de 400 M€ pour la ligne Bordeaux-Marseille. L'État contribue également au financement du renouvellement du matériel roulant des lignes reprises par les Régions à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros. À ce titre, en réponse aux observations de la Cour concernant le caractère « encore flou » de ces investissements, il convient de préciser que le volet programmation de la loi d'orientation des mobilités intégrera l'ensemble des dépenses précitées et que les conventions conclues ou prochainement conclues avec les Régions prévoient bien des échéanciers précis de versement des contributions annoncées.

Nous avons ensuite bien noté les deux recommandations que la Cour a pu formuler et souhaitions en réponse vous faire part des éléments suivants.

S'agissant de la première recommandation, si la question du modèle économique futur des lignes constituant le réseau recentré doit évidemment être étudiée, le déconventionnement des lignes structurantes et des lignes de nuit ne semble pas envisageable à moyen terme et le transfert aux Régions des lignes d'aménagement du territoire peu évident à court terme.

En effet, au regard des déficits d'exploitation actuels et projetés des lignes structurantes et des lignes de nuit, la mise en œuvre du déconventionnement conduirait à une baisse significative voire un arrêt de ces dessertes pourtant essentielles pour les territoires traversés. Nous souhaitons plutôt rappeler les travaux engagés par l'État pour améliorer l'attractivité de ces lignes à moyen terme. Sur les lignes structurantes, une mission de concertation avec le groupe public ferroviaire et les acteurs du territoire a abouti à l'automne 2018 à l'élaboration de schémas directeurs dotant ces lignes d'une véritable vision stratégique. L'État a récemment réaffirmé toute l'importance qu'il accorde au segment des lignes de nuit et annoncé la reconduction du conventionnement de ces lignes au-delà du 31 décembre 2020, date de la fin de la convention TET actuelle, ainsi que le financement d'importants travaux de rénovation du matériel roulant utilisé.

S'agissant des trois lignes d'aménagement du territoire (Nantes-Bordeaux, Nantes-Lyon et Toulouse-Hendaye), bien que l'État reste ouvert à la possibilité d'une reprise de ces lignes par une autorité organisatrice régionale, une telle hypothèse paraît peu probable à court terme. Aucune des Régions concernées ne s'était en effet manifestée pour la reprise de ces lignes lors des concertations menées en 2015 et 2016. L'État devrait cependant engager une réflexion sur le devenir de ces lignes dans le courant de l'année 2019, via notamment la mise en œuvre d'une démarche de schéma directeur sur les lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux.

La deuxième recommandation concerne la révision du mode de financement de l'activité TET au terme de la convention actuelle.

Nous tenons tout d'abord à souligner que les constats effectués par la Cour, qui juge en particulier le dispositif de compte d'affectation spéciale (CAS SNTCV) inadapté au motif que SNCF Mobilités constituerait toujours le principal financeur de l'activité TET, méritent d'être nuancés. Si SNCF Mobilités a effectivement contribué au financement du déficit d'exploitation de TET à hauteur de 242 M€ en 2018, l'État a fortement augmenté la contribution de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) aux recettes du CAS SNTCV ces dernières années, passant de 19,0 M€ en 2014 à 141,2 M€ en 2018. La contribution du mode routier au financement du déficit d'exploitation des lignes TET représente ainsi près de 40 % des ressources

du CAS SNTCV en 2018 contre seulement 6 % en 2014. L'État finance par ailleurs directement à SNCF Réseau le coût de la redevance d'accès des TET au réseau ferré national, pour un montant de près 528 M€, et supporte intégralement, à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les dépenses mentionnées relatives au renouvellement du matériel roulant.

Ensuite, sans nier les inconvénients que peut représenter le CAS SNTCV, notamment dans la complexité des circuits budgétaires mis en place, il faut souligner que celui-ci permet d'assurer la transparence des coûts d'exploitation des TET et des choix effectués par l'État pour la gestion de ces services conventionnés. Pour autant, en réponse à la recommandation de la Cour, une réflexion sera bien engagée sur l'avenir de ce dispositif dans la perspective d'ouverture progressive à la concurrence de l'exploitation des TET prévue par la loi portant nouveau pacte ferroviaire. Il conviendra en effet de s'assurer, dans ce contexte, que SNCF Mobilités ne soit pas pénalisée par les taxes qui alimentent aujourd'hui le CAS SNTCV et qui pèsent aujourd'hui exclusivement sur cette entreprise.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je rejoins tout d'abord pleinement les constats de la Cour sur le recentrage de l'activité Intercités effectué depuis 2015 sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, mais aussi ses recommandations relatives à la nécessaire poursuite de la maîtrise des charges et de la recherche de gains de productivité, pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence.

Il convient en effet d'insister sur l'effort financier très important consenti par l'État en faveur des TET, à la fois (i) pour contribuer à leur exploitation par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (CAS SNCTV), (ii) pour assurer le paiement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour leur utilisation du réseau ferré (537 M€ TTC en projet de loi de finances initiale 2019) et (iii) enfin pour renouveler leur matériel roulant (pour un montant total de plusieurs milliards d'euros à la charge de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France).

Je souhaite par ailleurs rappeler que, depuis sa création en loi de finances pour 2011, le compte d'affectation spéciale, reposant initialement exclusivement sur des recettes fiscales assises sur le transport ferroviaire de

voyageurs, visait à la fois à inciter la SNCF à proposer et à réaliser des gains de productivité et à éviter de faire porter ses surcoûts éventuels par l'État.

Néanmoins, je partage les constats de la Cour sur les lourdeurs et la complexité de gestion qu'engendre désormais le système de financement via le CAS SNCTV, reposant à la fois sur une solidarité intra et intermodale. Dans ce cadre, une réflexion sera engagée sur l'avenir de ce dispositif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SNCF MOBILITÉS

La première partie de votre rapport « un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement » dresse un tableau très juste que je partage du positionnement de l'activité Intercités de SNCF Mobilités.

En 2016, grâce aux protocoles d'accord passés entre l'État et les régions, le transfert de 18 lignes (liaisons intra régionales et/ou pendulaires) permettra à l'activité Intercités, d'ici 2020, de se recentrer sur son cœur de réseau. Il s'agit des liaisons ferrées de moyenne et longue distance inter-régionales, pour lesquelles les alternatives de transport sont inadaptées voire inexistantes. À l'horizon 2020, ce réseau ne comportera plus que huit lignes réparties en trois lignes structurantes, deux lignes de nuit et trois lignes dites d'aménagement du territoire. Ainsi réduit, il permettra à l'Autorité Organisatrice et à l'activité Intercités d'optimiser son offre, de définir ou de finaliser des schémas directeurs cibles pour améliorer à la fois la qualité de service offerte aux clients et limiter les déficits financiers de ces lignes.

Parallèlement à cette redéfinition du périmètre du réseau TET, une véritable dynamique de renouvellement du matériel roulant de ces huit lignes est engagée. Comme vous l'avez très justement mentionné, le matériel roulant très ancien et hétérogène a contribué largement à dégrader la qualité de service TET. L'acquisition de rames Régiolis neuves, financées par l'AFITF et déployées depuis septembre 2017 sur les relations TET (y compris celles reprises par les Régions), a permis de remplacer les rames les plus obsolètes. La rénovation des trains de nuit, annoncée par la Ministre chargée des transports en septembre 2018, et les engagements pris par l'État de renouveler le matériel des trois lignes structurantes d'ici 2025 permettront à toutes les lignes TET de bénéficier de nouveaux matériels roulants et ainsi d'améliorer la performance et la qualité de service.

La seconde partie de votre rapport décrit très justement les « incertitudes et les fragilités » pesant encore sur l'activité Intercités.

Vous le soulignez, la DGITM dispose de marges de manœuvre réduites pour assurer la fonction d'autorité organisatrice au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. En effet, les arbitrages financiers requérant une validation interministérielle, les négociations portant sur la première revoyure de la convention d'exploitation TET prennent du retard.

Votre rapport précise (comme ce fut déjà le cas de celui publié en 2015) le caractère « caricatural » du financement du CAS SNTCV, alimenté très majoritairement par les taxes ferroviaires uniquement acquittées par SNCF. SNCF partage ce constat sur le caractère inadapté de ce mode de financement.

Grâce au développement d'offres commerciales centrées sur les petits prix, l'activité Intercités a su, regagner, depuis 2017, une clientèle qui s'était détournée du train au profit de moyens de transports alternatifs comme la voiture, le car ou encore le covoiturage. Mais cette reconquête reste cependant fragile et les efforts commerciaux se doivent d'être encore soutenus pour fidéliser la clientèle et la développer.

Enfin, votre rapport recommande, à l'issue de la convention d'exploitation 2016-2020, la suppression du mécanisme du CAS SNTCV, le transfert des lignes d'aménagement du territoire aux régions et le déconventionnement des trois lignes structurantes et des deux lignes de nuit.

Concernant les trois lignes d'aménagement du territoire, je partage votre position qui est dans la droite ligne des précédentes préconisations de Monsieur Philippe Duron et dans la continuité des transferts négociés par Monsieur Alain Vidalies, alors Secrétaire d'État aux transports.

Pour ce qui est des lignes de jour structurantes, le déconventionnement permettrait de mettre fin à ce système de financement que vous-même définissez comme « caricatural » et permettrait à SNCF de mettre en place une politique de desserte et de commercialisation optimisée. Comme vous le soulignez, un équilibre financier pourrait être atteint compte tenu du taux de couverture des charges par les recettes sur ces mêmes lignes.

En revanche, les lignes de nuit, dont le déficit structurel demeure important (22 % de couverture des charges par les recettes pour Paris-Briançon et 43 % pour Paris-Latour de Carol), ne pourront pas s'assurer de leur pérennité sans une participation financière effective et clarifiée de l'État avec un modèle de financement assaini.

En conclusion, je partage, bien évidemment, avec vous la nécessité de supprimer le CAS SNCTV ainsi que les taxes CST et TREF pesant sur SNCF.

3
Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile

PRÉSENTATION

Radio France est une société anonyme créée le 1er janvier 1975 et détenue à 100 % par l'État. Les produits de l'entreprise s'élèvent à 700,5 M€ en 2017, dont 88 % sont constitués par les ressources que l'État lui verse au titre de la contribution à l'audiovisuel public. Les effectifs de la société s'élevaient à 4 509 emplois à temps plein en 2017.

En avril 2015, la Cour a publié un rapport public thématique (RPT) intitulé « Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme »[119]*, qui analysait les causes de la crise financière où se trouvait alors l'entreprise : des activités insuffisamment pilotées, un modèle social rigide, une gestion peu rigoureuse, un chantier de réhabilitation coûteux, mal conçu et mal piloté. Le rapport concluait en insistant sur la nécessité d'une refondation de l'entreprise et formulait à cet effet dix-huit recommandations.*

En 2015, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé avec l'État pour la période 2015 à 2019 ; par ailleurs, Radio France a connu au printemps 2015 une longue grève, remettant en cause les réformes envisagées par le président, M. Mathieu Gallet, nommé par le CSA en 2014. L'entreprise a néanmoins amélioré sa gestion et l'audience de ses antennes s'est renforcée. Pour autant, la masse salariale a repris sa croissance, tandis que le chantier de réhabilitation a connu de nouveaux retards et que ses coûts ont encore augmenté. La situation financière de Radio France à la fin de l'exercice 2018 s'avère donc à nouveau fragile. Ces circonstances amènent, une fois encore, à constater que seule une rénovation du cadre social permettra à l'entreprise de dégager les marges de manœuvre lui permettant d'améliorer significativement son efficience s'agissant de la mise en œuvre et des développements à venir de sa mission de service public.

---

[119] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Radio France, les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme*. La Documentation française, avril 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Une réorganisation réussie des antennes, une amélioration partielle de la gestion

Depuis 2015, les contenus proposés par Radio France ont connu un net regain d'intérêt. De même, l'entreprise a commencé à améliorer ses instruments de gestion.

A - De bons résultats d'audience

Dans un climat concurrentiel, Radio France a gagné des auditeurs sur les ondes et sur les écrans.

1 - Des antennes aux bilans satisfaisants

Les antennes de Radio France ont amorcé un rajeunissement de leur public[120] et, dans l'ensemble, atteint leurs objectifs d'audience. Alors que l'audience du média radio a perdu 1,6 % depuis 2015 (81,1 % contre 79,5 % en 2017), Radio France a accru sa part de marché, grâce à une clarification éditoriale et une meilleure coordination entre les antennes recommandées par la Cour en 2015.

Tableau n° 1 : audiences cumulées des antennes de Radio France (en parts d'audience)

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 (obj. COM)	2018
France Info	8,1	7,8	7,8	8,1	8,6	8,3	8,3
France Inter	10	9,7	10,2	10,9	11,3	10,3	11,3
France Culture	2	2,1	2,1	2,1	2,3	≥2,1	2,4
France Musique	1,6	1,4	1,5	1,6	1,6	≥1,6	1,7
France Bleu	7,6	7,5	7,3	6,9	6,8	7,6	6,7
FIP	2,1	2,6	2,8	2,5	2,6		n.a.
Mouv'	0,4	0,4	0,3	0,5	0,7	1,0	0,7

Source : Radio France

[120] L'âge moyen des auditeurs de Radio France a légèrement diminué (54,9 ans en 2015, 54,2 ans en 2017) tandis que l'âge moyen du média radio a augmenté.

Le bilan est donc globalement satisfaisant, mais le coût des antennes nationales a augmenté de 7 % entre 2013 et 2017. Son rythme annuel de croissance a été plus rapide que celui observé durant la période 2004-2012. Cette tendance s'explique, principalement, par l'évolution de France Info.

Face à la baisse continue des audiences de France Info, qui avait abouti, en 2013, à la faire apparaître comme « l'homme malade » de Radio France, la direction de l'entreprise a décidé de repositionner l'antenne sur l'information immédiate. Cette première étape a été suivie d'une restructuration, engagée dans le cadre de la création de la chaîne publique d'information (CPI), dont ont par la suite profité, du point de vue des audiences, France Info et ses contenus numériques. Mais, du fait de ce projet, les effectifs et les coûts de France Info ont aussi fortement augmenté : 219 ETP en 2017 contre 179 ETP en 2014, le coût annuel passant, quant à lui, de 34,9 M€ en 2014 à 45,7 M€ en 2017. La création de la CPI a entraîné des recrutements supplémentaires : au total, 49 ETP auront été créés pour ce projet, contre 28 ETP prévus au départ.

En 2017, France Inter atteint un record historique (11,3 % d'audience) et devient la deuxième radio en France. Ce résultat a été obtenu à coût constant et en réduisant de six ETP son effectif, alors que sa production et sa diffusion numérique ont augmenté. France Culture a, depuis 2015, amplifié sa transformation : si l'audience radio a été consolidée à 2,3 % contre 1,6 % en 2010, les audiences numériques ont connu une dynamique encore plus importante.

France Musique a également poursuivi son développement dans le domaine du numérique (création de six webradios, plateforme vidéo rassemblant les concerts captés). Sur les ondes, son audience se maintient à 1,6 % en 2017 et l'écart avec Radio Classique s'est réduit (1,9 %). Tout comme France Musique, FIP a aussi misé avec succès sur les webradios, mais le maintien de programmes locaux dans trois villes sans raison légitime demeure une incongruité.

Relancée en 2014 autour du concept de cultures urbaines, la radio Mouv' n'a pas relevé le défi de la FM. Alors que la Cour recommandait de statuer sur son avenir (recommandation n° 2 du RPT), son audience reste faible : 0,7 %, en deçà du 1 % prévu par le COM pour 2017 et son coût (environ 9,8 M€ par an) est stable. Mais les audiences numériques progressent, ce qui met à l'ordre du jour la bascule de cette antenne vers le tout digital, mode de diffusion adapté à la moyenne d'âge de ses auditeurs (29 ans).

Enfin, l'audience de France Bleu, en baisse continue depuis 2013, est passée en dessous de 7 % en 2016. À moyens constants, France Bleu devait étendre sa diffusion dans les deux régions où sa présence était la plus faible : le Sud-Ouest et la région lyonnaise. L'implantation en Occitanie

s'est de fait renforcée avec dix fréquences supplémentaires. En revanche, malgré une réorganisation possible des fréquences, France Bleu Lyon n'existe toujours pas. Les ETP nécessaires n'ont pu être dégagés alors que l'effectif des CDI de France Bleu est resté stable. Cette situation est révélatrice de la rigidité du cadre social.

2 - Un développement du numérique

Radio France a poursuivi son effort en faveur du numérique, avec des résultats satisfaisants. Sans France Info, l'audience web a plus que doublé ; avec France Info, elle a été multipliée par six ; l'écoute non linéaire a, pour sa part, été multipliée par dix. Le site de France Bleu a quadruplé le nombre de ses visiteurs mensuels. La fréquence de téléchargement de ses podcasts a triplé. L'audience des vidéos, quasi nulle en 2014, s'élève à environ 100 millions de vidéos vues par mois en 2017.

Un accord sur la transition multimédia a finalement été signé en juillet 2017. Il intègre la dimension numérique à la description des emplois. Les tâches liées au développement numérique sont prises en compte. Cet accord s'inscrit, cependant, dans le cadre contraint de la grille des emplois du nouvel accord collectif, elle-même héritée d'accords anciens, sans rapport avec l'évolution réelle des métiers de la production radiophonique ou numérique (*cf. infra*).

En 2017, le budget de la direction du numérique était de 11,3 M€, dont 4 M€ d'investissements, soit 1,5 % des charges de l'entreprise. Ce montant semble faible au regard de l'urgence de cette mutation ; il témoigne de la rigidité du fonctionnement d'une entreprise où les redéploiements financiers ou humains restent difficiles. L'amplification du mouvement de numérisation de la production et des contenus ne se fera pas sans une transformation d'ensemble des méthodes de production. Des décisions sur le passage en diffusion entièrement numérique de certaines antennes devront être prises.

B - Des efforts d'amélioration de la gestion à prolonger

Dans le COM 2015-2019, Radio France avait fait du renforcement de sa gestion un objectif central, objectif encouragé par la Cour et partagé par les tutelles et les partenaires sociaux. Sans méconnaître la difficulté de telles transformations, ni l'importance des moyens humains et des crédits que leur conduite mobilise, il est regrettable qu'il ait fallu attendre la fin de période pour que ce chantier devienne réellement une priorité.

1 - Une gouvernance renforcée

Depuis 2014, Radio France a connu un renforcement du rôle de son conseil d'administration (recommandation n° 7 du RPT). Des personnalités venues du monde de l'entreprise ou ayant un profil de compétences spécifiques l'ont rejoint. De même, le conseil d'administration s'appuie désormais sur trois comités spécialisés : le comité d'audit, le comité des rémunérations et le comité stratégique. Un nouveau règlement intérieur, approuvé en avril 2017, a étendu les compétences du conseil. Par ailleurs, le règlement intérieur des achats et des marchés de juillet 2017 a abaissé, conformément à ce qu'avait demandé la Cour, le seuil des marchés qu'il examine à 5 M€. Ceci permet à cette instance de s'impliquer dans la gestion concrète de l'entreprise.

2 - Une amélioration partielle des instruments de gestion et de contrôle

Le nouveau système d'information de gestion financière est enfin entré en production le 1er janvier 2018. Le système précédent était responsable de nombreuses carences dans le suivi financier. Cependant, Radio France ne dispose toujours pas d'un outil de gestion prévisionnelle de sa trésorerie, alors qu'un rapport d'audit interne de 2015 en recommandait la création.

Chaque émission radio fait l'objet d'un suivi spécifique par la comptabilité analytique, comme le recommandait la Cour en 2015. Toutefois, il n'existe, à ce jour, ni information analytique précise sur la masse salariale, ni logiciel de gestion du temps et des activités, à l'exception de celui de France Bleu. Les « unités d'œuvre » pour l'établissement des facturations internes restent donc encore théoriques.

En 2016, la carte des risques a été refondue. Elle permet désormais la déclinaison du plan d'audit. Mais le rythme des audits, pourtant très utiles, a été réduit au profit de la construction progressive d'outils de contrôle interne.

Les frais de déplacements, missions et réceptions

Le contrôle de suivi de la Cour a montré une difficulté persistante à disposer d'éléments clairs et individualisés sur les frais de mission et de représentation des cadres dirigeants de Radio France. L'entreprise ne dispose que depuis fin 2017 d'un outil de gestion des notes de frais. Cette carence explique en partie le problème, alors qu'à la BBC, par comparaison, les frais des dirigeants sont publiés. Il convient également de mettre en place un meilleur suivi des dépenses de taxi, éclatés entre trois comptes de la nomenclature comptable. Dans l'ensemble, les frais de déplacement, de missions et de réceptions n'ont baissé que de 7 % depuis 2013 (13 M€ en 2017).

3 - Les achats : une remise en ordre trop lente

Les charges externes représentent près de 170 M€ en 2017. À la suite du rapport de la Cour, qui constatait de nombreuses absences de mises en concurrence et des déficiences quant à l'organisation des achats, la nécessité d'une remise à niveau des procédures a été prise en compte dans le COM. Créée en 2012, la direction des achats (17 ETP) a été réorganisée. Le règlement interne des achats et des marchés a été modifié en juillet 2017. Néanmoins, même améliorée, la gestion informatisée des achats reste trop rudimentaire. Selon Radio France, le nouveau système d'information serait opérationnel et interfacé avec le système financier courant 2018, mais la Cour n'a pas vu cet outil fonctionner. Depuis 2015, la plupart des dépenses de plus de 200 000 € effectuées ont été progressivement couvertes par des marchés. En 2017, des exceptions ont encore été constatées, qui doivent être corrigées sans délai. Le processus d'amélioration de la fonction « achats », trop lent, doit donc s'accélérer. Parallèlement, le seuil de transmission des contrats au contrôle général économique et financier doit être abaissé, comme l'avait recommandé la Cour en 2015.

II - D'indispensables réformes de structure encore différées

Comme la Cour l'avait souligné, la capacité de Radio France à affronter les défis de son avenir ne sera pas renforcée tant que des réformes de structure n'auront pas été menées.

A - Un cadre social figé

La première des réformes à mener est celle du cadre social de l'entreprise.

1 - Des charges de personnel en hausse

La maîtrise des charges de personnel (57 % du total des dépenses) constitue un enjeu essentiel pour l'entreprise. Alors que le COM prévoyait leur diminution (de 397 M€ en 2015 à 394,6 M€ en 2017 et 394,3 M€ en 2019), celle-ci n'a pas eu lieu, les charges de personnel atteignant 406,2 M€ en 2017.

Tableau n° 2 : effectifs (ETP) et charges de personnel (M€)

	2014	2015	2016	2017	var. 2014-2017
Personnels permanents en ETP	4 241	4 218	4 198	4 161	-2 %
Personnels permanents (M€)	319,0	314,5	324,0	328,7	3 %
Personnels occasionnels en ETP	417	411	415	434	4 %
Personnels occasionnels (M€)	21,2	20,3	20,8	22,9	8 %
Cachets et piges (M€)	48,0	45,3	46,3	44,8	-8 %
Dépenses sociales (M€)	9,8	10	10,1	9,8	0 %
Total des charges de personnel (M€)	399,0	390,0	401,2	406,2	2 %
Total en ETP	4 658	4 629	4 613	4 595	- 1,3 %

Source : Radio France

La diminution prévue des effectifs, qui sous-tendait l'engagement de baisse de la masse salariale, ne s'est pas réalisée dans les proportions escomptées. Seule la moitié des 232 ETP qui devaient être supprimés à l'horizon 2017 l'a été[121]. Sur la base d'un accord pour la période 2016-2018, les départs volontaires à la retraite ont été encouragés par le versement d'une prime exceptionnelle. Dans une organisation du travail inchangée, la baisse de la part des CDI s'est traduite par une hausse de celle des CDD (+ 4 %). Cette évolution constitue un risque financier, mais aussi juridique (requalifications par le juge en CDI possibles) et social, un certain nombre de services de Radio France ne fonctionnant que par le recours à des contrats précaires, parfois cumulés.

[121] Effectif de 4 510 ETP contre 4 397 prévus dans le COM.

2 - Les incertitudes de l'intermittence

Financièrement, le recours à l'intermittence a été maîtrisé (23,9 M€ en 2017 contre 25,6 M€ en 2014). Cependant, l'accord du 28 avril 2016 sur l'assurance chômage des intermittents, en autorisant l'intégration des intermittents disposant de contrats depuis plus de quatre ans, était susceptible d'entraîner l'intégration de 160 personnes. Après une hésitation de deux ans sur les conséquences de ce dispositif, le texte a finalement été dénoncé en juillet 2018 pour ouvrir une nouvelle négociation. Demeure en tout état de cause un risque financier qui n'est pas évalué.

3 - Un suivi des charges de personnel insuffisant

D'une manière générale, le pilotage financier des charges de personnel reste mal assuré. Depuis plusieurs années, des retards successifs ont été pris dans la mise en place d'un système d'information modernisé pour les ressources humaines (SIRH). L'outil actuel est obsolète et rend nécessaire de multiples contrôles manuels, peu performants au regard de la complexité des déterminants de la masse salariale de Radio France. Ainsi, en 2017, un rapport d'audit interne a encore signalé les difficultés de comptabilisation des congés payés, problème déjà identifié lors du précédent contrôle de la Cour. Dans ces conditions, le montant de la masse salariale n'est constaté qu'*a posteriori* et aucun coût complet ne peut être déterminé. Prévue dans le projet de modernisation des outils de gestion de l'entreprise, la mise en production d'un nouveau SIRH doit être une priorité.

4 - Des accords collectifs inachevés

Après neuf ans de négociations, un nouvel accord collectif a été signé en 2017 pour les personnels non journalistes. Dans ses grandes lignes, ce document reprend le « relevé de négociations » signé en 2014 : fin du paritarisme en matière de promotion et de discipline, remise en cause des automatismes de grille, simplification du régime indemnitaire et évolution de la nomenclature des emplois (plus de 150). La mise en œuvre de cet accord collectif devrait tout de même coûter 3,8 M€ en année pleine.

Malgré les assouplissements stipulés par l'accord sur la transition numérique, la grille des emplois (recommandation n° 11 du RPT) fige l'organisation du travail. Son modèle reste largement décalqué de celui de la convention collective de la communication et de la production audiovisuelle de 1984. Même si, dans la pratique, des arrangements ont été

trouvés, Radio France ne pourra toutefois pas éviter d'engager une remise à plat globale de cette grille, condition *sine qua non* pour dégager des économies durables sur ses charges de fonctionnement. La signature du nouvel accord ne peut donc constituer qu'une étape. Sa description de l'organisation de la production ne correspond ni à la réalité, ni à ce qui est souhaitable dans un environnement où les frontières entre les compétences propres à chacun des métiers se sont estompées du fait des mutations numériques.

Parallèlement, en 2015, un accord a été conclu s'agissant des journalistes. Il simplifie la rémunération en intégrant certaines primes et supprime les automatismes en matière de salaire de qualification avec le maintien de mesures de rattrapage tous les quinze ans.

5 - Une renégociation nécessaire du temps de travail

Le temps de travail dans l'entreprise, fixé par l'accord du 27 janvier 2000, demeure particulièrement faible[122] : la majorité des journalistes (plus de huit ans d'ancienneté) travaillent 192 jours par an, ce qui leur permet de totaliser l'équivalent de 14 semaines d'absences (deux semaines de moins que la totalité des congés scolaires). Les personnels techniques et administratifs non cadres travaillent 194,5 jours et les cadres 197 jours. Certaines organisations du travail prévoient des durées plus courtes. Aucun système effectif de contrôle du temps de travail n'est, par ailleurs, en place, ce qui n'interdit pas paradoxalement le versement d'heures supplémentaires. 130 personnes relèvent du forfait-jour (208 jours travaillés par an), alors que ce régime serait adapté au travail des journalistes.

Dans les stations locales de France Bleu, l'audit interne a relevé, sur la base des tableaux de service, que les rythmes de travail ne sont souvent pas respectés. D'une manière générale, aucune réflexion d'ensemble n'a modifié ces rythmes. Le cadre social de Radio France produit donc toujours une inflation des coûts et de la précarité.

En 2017, un rapport sur l'organisation du travail et les congés a été commandé à un cabinet externe. Outre la grande difficulté à rassembler les données, ce document rappelle que les régimes de temps de travail sont nombreux et favorables, que les salariés se comportent comme des « consommateurs de droits » et que l'encadrement n'a pas les moyens de mener les réformes.

[122] Le code du travail fixe la durée du forfait légal entre 218 et 235 jours par an.

Compte tenu de la situation financière de Radio France et de la nécessité pour l'entreprise d'augmenter sa productivité, l'ouverture rapide d'une renégociation de l'accord de 2000 relatif au temps de travail est un chantier prioritaire.

6 - Des relations sociales à moderniser

Au cours de la période récente, le fait important des relations sociales a été la grève de 2015, d'une durée de 28 jours. La sensibilité du corps social à la perspective de réformes ne s'est pas émoussée, comme en témoignent les réactions de certains des partenaires sociaux à la possibilité de mutualisations plus poussées dans les rédactions ou celles des personnels des stations locales de France Bleu à l'annonce des possibilités de rapprochement avec France 3.

Par ailleurs, du fait notamment d'un paritarisme qui aura duré jusqu'en 2017, l'encadrement intermédiaire de Radio France a longtemps été dessaisi d'une partie de son pouvoir managérial et hiérarchique. Le résultat de cette situation est triple : les pratiques réelles de travail sont mal connues ; la gestion individualisée des salariés est encore insuffisamment développée[123] ; enfin, ces conditions ne prédisposent pas les cadres à accompagner les réformes, état de fait amplifié par la forte rotation des dirigeants.

B - Un modèle à rénover

La grève de 2015 a porté un coup d'arrêt aux réformes de structure. Récusant les avoir interrompues, Radio France prétend avoir changé de méthode et préféré des transformations pragmatiques.

1 - L'information : une réorganisation à petits pas

Dès la publication du rapport de la Cour en 2015, Radio France a fait savoir que les rédactions ne seraient pas fusionnées (recommandation n° 15 du RPT). De fait, les antennes ont gardé leurs rédactions, source de doublons et de cloisonnement. Certains services (le sport, les investigations, l'international) ou certaines productions (les flashs de nuit) ont tout de même été mutualisés. France Info a pris en charge l'information de Mouv'.

[123] Les entretiens individuels annuels ne concernent ainsi qu'un tiers des salariés de l'entreprise.

En ce qui concerne l'information, l'événement majeur de la période a été la décision de créer une chaîne publique d'information. Après deux ans d'expérience, les responsables de ce projet vont devoir tirer les conséquences des résultats de France Info. Si le succès de la radio et du numérique est clair, il n'en va pas de même pour la chaîne de télévision, dont l'audience demeure très faible (0,4 %). En outre, Radio France évalue le coût marginal de ce projet à 4,7 M€ et il a fallu recourir à des recrutements externes (49 ETP).

D'une manière générale, le travail des rédactions a été unifié par la mise en place d'un nouveau système d'information métier, laquelle n'a cependant pas eu de conséquences en termes d'organisation. Cette rigidité a des effets en termes de charges de personnel. Alors que le rapprochement des rédactions aurait permis de mutualiser certaines tâches, le mouvement inverse s'est produit. En quatre ans, le nombre de journalistes a crû de 5 %, passant de 826 ETP à 867 ETP, dont 100 ETP en CDD. Les rédactions parisiennes ont aussi grandi, passant de 317 à 333 journalistes.

2 - Les formations musicales : des réformes minimales

En 2018, comme en 2014, les formations musicales de Radio France sont au nombre de quatre[124]. La décision de fusionner les orchestres n'a pas été prise, en dépit de la recommandation de la Cour. Radio France a seulement amélioré le fonctionnement de ces formations. Leur coût a baissé de 1,5 M€, pour atteindre 37,6 M€ en 2017. Les effectifs ont été réduits : de 2015 à 2017, ils sont passés de 347 à 325 personnes, soit une baisse de 22 postes sur un total de 41 suppressions prévues entre 2015 et 2019. Les formations musicales de Radio France n'ont toutefois pas été ramenées au format standard des orchestres ou des chœurs européens, comme le souligne M. Stephan Gehmacher dans le rapport remis à Radio France en juillet 2015 (entre 90 et 110 musiciens pour les orchestres ; entre 56 et 72 choristes pour les *Rundfunkchöre* allemands).

Depuis 2014, ces formations se produisent principalement dans l'auditorium de Radio France. Pour développer une saison complète, il a fallu augmenter le temps de travail des musiciens. Des marges existent encore. Mis à part onze salariés, aucun musicien ne travaille les 1 000 heures programmées telles que définies par l'accord collectif. Les formations jouent néanmoins davantage : le nombre de concerts donnés à l'auditorium a doublé entre les saisons 2014/2015 et 2016/2017. De même, la fréquentation est passée de 70 000 à 130 000 personnes. Les formations musicales sont également davantage présentes en dehors de Paris.

[124] Effectifs au 31 décembre 2017 : Orchestre national de France : 109 ETP ; Orchestre philharmonique : 124 ETP ; Chœur : 92 ETP. Les enfants de la maîtrise ne sont pas comptabilisés dans les effectifs.

Le nouvel accord collectif (qui comporte une revalorisation des rémunérations des musiciens) autorise les remplacements entre musiciens des deux orchestres, mais cette faculté n'a jamais été utilisée. Des avancées ont néanmoins eu lieu sur le rappel de musiciens en cas d'absence, lequel s'apparente à un système d'astreinte.

Sur cette question, la Cour réitère sa position : il n'est ni dans la vocation ni dans les moyens de Radio France de conserver en son sein deux orchestres symphoniques.

3 - Des moyens et des méthodes de production qui doivent évoluer

La grève de 2015 a interrompu la réforme de la direction technique (DGATTN) (recommandation n° 17 du RPT), dont les effectifs sont depuis restés constants (683 ETP en 2017). Plus globalement, l'ensemble du modèle de production est resté inchangé. En 2015, la Cour rappelait déjà qu'après trois études successives, le temps de la mise en œuvre était venu.

Pourtant, plutôt que d'envisager une évolution générale de l'organisation de la production, Radio France indique que le choix a été fait de progresser pas à pas. À l'intérieur des métiers existants, dont la nomenclature d'ensemble n'a pas été repensée, des compétences complémentaires ont été introduites. La vidéo a été intégrée à la définition des emplois. Un chantier de standardisation des outils informatiques et techniques a été engagé, en cherchant à en tirer les conséquences en termes de définition des métiers. De la même manière, de nouveaux lieux de production et de post-production ont été installés. Ces évolutions s'accompagnent d'une prise en compte de la nécessité d'intégrer image et texte aux productions sonores. Joints à un effort de productivité, qui a permis d'absorber l'ouverture des deux grandes salles de Radio France (Auditorium et studio 104), de tels chantiers constituent des étapes importantes.

Ces avancées trouvent néanmoins leurs limites dans l'organisation cloisonnée des métiers et dans le temps de travail trop faible, qui génère heures supplémentaires, contrats précaires et croissance des dépenses de personnel. Trop lourdes, ces dernières obèrent le niveau des investissements techniques que Radio France peut engager : avec 12 à 14 M€ par an, l'entreprise a du mal à faire face au renouvellement des outils de production et de gestion et aux enjeux liés à la cybersécurité. Les formats et les coûts de production restent par ailleurs trop standardisés. Les moyens dévolus aux émissions les plus simples à réaliser sont, dans bien des cas, inutilement développés.

À défaut de pouvoir rattacher techniciens et chargés de réalisation aux antennes (recommandation n° 16 du RPT), Radio France s'oriente vers un rapprochement au sein d'une unique entité de tous ceux qui participent à la production. Cette réorganisation serait la première étape d'une refonte des métiers de la production et du format de réalisation des émissions, conditions d'une baisse des coûts de production. Pour l'heure, rien de substantiel n'a encore été réalisé en ce sens.

4 - Les coopérations avec les autres entreprises de l'audiovisuel public

Dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel public, Radio France est appelée à participer à plusieurs projets, comme celui de l'information, de l'offre culturelle ou de la musique classique. Même si France Bleu et France 3 collaborent ponctuellement, le passage à une coopération renforcée entre les deux réseaux est un projet qui reste à engager, alors que la Cour en avait recommandé la mise en œuvre dès son rapport de 2016 consacré à France Télévisions, prenant pour exemples les réseaux locaux de la BBC et de Radio Canada ainsi que le réseau français ultramarin.

La réforme n'est pas envisagée de manière sereine au sein de Radio France. C'est pourquoi les premières annonces restent limitées à des expérimentations. Si certaines inquiétudes sont liées à la crainte du changement, il n'en reste pas moins qu'une telle évolution, impliquant des milliers de personnes partout en France, ne pourra se faire dans des conditions identiques à celles qui ont présidé à la création de la chaîne publique d'information, sans objectif ni gouvernance précisément décrites. Plusieurs voies pourraient être suivies : la création d'une filiale commune à France Télévisions et Radio France réunissant les deux réseaux ou la création de treize filiales régionales. En tout état de cause, il est urgent, au-delà des expérimentations, que le sens de cette initiative soit clarifié.

III - Le chantier de la Maison de la Radio : des risques et des incertitudes persistantes

Débuté depuis 2005, le chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio, dont la Cour avait souligné les défauts initiaux de conception, n'en finit pas de connaître des allongements de calendrier et des augmentations de dépenses. Le COM avait fixé l'objectif d'un achèvement fin 2018 : il est loin d'avoir été atteint.

A - De nouveaux retards dans la conduite des travaux

En avril 2015, le conseil d'administration avait examiné un calendrier de travaux s'achevant à l'été 2018. En avril 2017, l'achèvement a été repoussé à 2022, soit un retard de plus de trois ans et demi. De nombreux facteurs expliquent ces délais : l'incendie de 2014, le temps nécessaire aux déménagements systématiquement sous-évalué, les perturbations liées aux tensions sociales et à la grève de 2015, les effets en cascade des malfaçons du système de ventilation, les défaillances techniques de l'un des contractants, le fractionnement du désamiantage, et, enfin, l'ajout au programme de la rénovation des studios moyens.

B - Une organisation de l'opération encore problématique

En 2015, Radio France a amélioré certains aspects de la gestion du chantier comme le suivi des ordres de service (recommandation n° 12 du RPT) ou l'intégration de l'ensemble des directions de Radio France au processus de la réhabilitation. Ces progrès n'ont pas empêché une nouvelle crise en 2017 portant à la fois sur le pilotage de la réhabilitation et sur la question juridique de la continuité des marchés conclus en 2008. Du fait de la durée du chantier et de l'augmentation des coûts, dont la maîtrise ne constituait pas un objectif, les montants des marchés de 2008 se sont trouvés dépassés dans des proportions incompatibles avec le respect des règles de la commande publique.

En août 2017, les représentants de l'État au conseil d'administration ont donc confié une mission à M. Jean-Pierre Weiss, ancien directeur général de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage du ministère de la justice, lui demandant d'une part, d'établir un diagnostic sur les dysfonctionnements constatés et, d'autre part, d'examiner des scénarios de sortie de crise. Rendu en octobre 2017, son rapport préconise de distinguer la conduite des travaux de réhabilitation du pilotage global de l'opération, qui induit une coordination avec l'ensemble des directions. Sur le plan juridique, il propose quatre scénarios, jouant soit la continuité, en gardant les marchés existants, soit la rupture, consistant à résilier ces marchés. La deuxième solution pouvait paraître plus sûre juridiquement mais emportait des conséquences économiques et calendaires sans doute considérables. Pour des raisons de coût et d'efficacité, le choix a donc été fait de privilégier la continuité des marchés.

S'agissant de l'organisation, Radio France a renouvelé les équipes de la réhabilitation et renforcé son pilotage. Les leçons de la crise de 2012 n'ayant pas suffi à empêcher celle de 2017, il convient toutefois de rester prudent et, de l'avis de la Cour, de procéder à un suivi annuel des recommandations du rapport Weiss.

Les retards successifs du chantier dégradent le climat social, gênent les réformes de structure et se traduisent par une augmentation continuelle des coûts, désormais portés à 583 M€ (alors qu'un rapport de l'inspection générale des finances de 2004 prévoyait un montant de 307,2 M€ en euros 2017). En tout état de cause, pour clarifier les conditions de financement de la fin du chantier, la Cour recommande : de présenter les coûts du chantier sur la base du « coût complet prévisionnel » préconisé par le rapport Weiss ; de préciser, phase par phase, la manière dont sont financées les différentes catégories de coûts ; de conditionner le versement par l'État des subventions d'investissement et des dotations en capital à l'avancement réel des travaux.

IV - Une situation financière inquiétante

En 2015, la Cour signalait la crise financière de Radio France. Malgré des efforts consentis par l'État, Radio France n'a pas su maîtriser l'évolution de ses dépenses de fonctionnement ni le coût du chantier. En conséquence, elle se trouve à nouveau en situation de risque financier.

A - Un effort significatif de l'État

Le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019 (COM) a revu à la hausse le montant des dotations versées par l'État. En 2017, il a été complété par un avenant rendu nécessaire par la décision tardive de rénover les studios moyens de la Maison de la Radio. Pour mener ces travaux, l'entreprise aura besoin de 67,5 M€, dont 32,5 M€ sur la période 2015-2019.

Tableau n° 3 : versements de l'État à Radio France (en M€)

	2015		2016		2017		2018		Prévisions 2019	
	COM	Versé	COM	versé	COM	versé	COM	versé	COM	PLF
Fonct	577,2	572,2	577,2	577,3	577,2	577,8	585,8	586,3	594,6	582
Invt	24,6	29,6	29,6	29,6	34,6	34,6	34,6	10	24,6	10
Total	**601,8**	**601,8**	**606,8**	**606,9**	**611,8**	**612,4**	**620,4**	**596,3**	**619,2**	**592**

Source : Radio France

Contrairement au contrat précédent, les prévisions du COM 2015-2019 ont été honorées par l'État jusqu'en 2018. Celui-ci a, par ailleurs, autorisé une modification du régime de la publicité permettant à Radio France de disposer de davantage de ressources publicitaires. Elles sont ainsi passées de 40,4 M€ en 2013 à 49,5 M€ en 2017 (+ 21 %), en dépassant le plafond autorisé par le COM (42 M€).

En investissement, compte tenu des retards du chantier, l'État a diminué le versement de 24,6 M€ en 2018 et de 14,6 M€ en 2019. Était également prévue une dotation en capital de 55 M€, répartie en deux versements. En 2018, du fait des retards des travaux, seul le premier versement de 27,5 M€ était intervenu.

À partir de 2019, la dotation de l'État est appelée à baisser, ce qui va accentuer la nécessité de réaliser des économies. Ceci d'autant plus que Radio France peine à tenir son objectif de maîtrise de la masse salariale, fondée sur une diminution sous-jacente de 232 ETP, dont elle n'a réalisé que la moitié.

Tableau n° 4 : évolution des charges de personnel (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges de personnel	384	399	390	401,2	406,2	
Variation annuelle		+ 3,9 %	-2,2 %	+ 2,9 %	+ 1,3 %	
Objectif du COM			*397*	*402*	*394,6*	*398,2*

Source : Radio France

B - Une crise financière toujours menaçante

Depuis 2014, les résultats d'exploitation et les résultats nets de Radio France sont restés négatifs, même s'ils l'ont été moins que prévu dans le COM.

Tableau n° 5 : résultats de Radio France (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat d'exploitation	-14,63	-27,46	-26,94	-22,35	
Résultat de l'exercice	-2,05	-13,88	-10,63	-4,8	
Résultat prévisionnel (COM)	na	-19,2	-16,6	-6,5	2,8

Source : Radio France

1 - Une progression des charges plus rapide que celle des produits

Malgré les efforts accomplis pour maîtriser les dépenses, l'effet de ciseau déjà constaté (augmentation des charges plus importante que la progression des ressources) affecte toujours les comptes de l'entreprise. Depuis 2013, les charges d'exploitation ont augmenté de 5,8 %, quand les produits d'exploitation ne progressaient que de 3,5 %. Les achats et les charges externes ont diminué (- 3,6 %) en grande partie du fait de la baisse des charges de diffusion (- 19 M€, dont 14 M€ résultant de l'autorisation donnée par l'État d'arrêter les ondes longues et moyennes).

Les charges de personnel, qui représentent 57 % des charges d'exploitation, ont connu une croissance de 5,8 % depuis 2013. Avec la mise en service progressive de nouvelles phases du chantier, comme avec l'inscription de nouvelles immobilisations informatiques, les dotations aux amortissements augmentent aussi selon une proportion très importante de 74 %. Enfin, les dotations aux provisions restent à un niveau élevé.

Au total, la baisse des charges de diffusion (- 19 M€) a déjà presque été absorbée par la seule hausse de la masse salariale. Les recettes publicitaires supplémentaires (+ 9,1 M€) ont elles aussi été consommées par l'augmentation générale des charges. Le calendrier des réformes annoncées paraît ainsi en décalage avec l'urgence que présente la situation financière.

2 - Un bilan financier marqué par le coût du chantier

Le coût du chantier est appelé à peser sur les comptes de l'entreprise, d'autant que Radio France a anticipé la consommation de 20 M€ sur des phases du chantier auxquels ces crédits n'étaient pas destinés[125]. Alors que le chiffrage des coûts de toutes les opérations n'est pas encore disponible, le montant global du chantier s'établit désormais à 518 M€, indemnités comprises – contre 463 M€ en 2015. Si l'on ajoute les studios moyens (53 M€ prévus en 2018) et 12,3 M€ pour le clos et le couvert, le coût de la réhabilitation totale de la Maison de la Radio est, comme on l'a vu, aujourd'hui estimé à un total de 583 M€.

Sur ce montant, un total de 211,3 M€ d'investissement reste à payer (36 % du total). Pour y faire face, Radio France dispose de 15 M€ de subvention non utilisée au 31 décembre 2017, montant auquel doivent s'ajouter 27,5 M€ de dotation en capital en 2018 et 34,6 M€ de subvention d'investissement en 2018 et 2019, soit un total de 77,1 M€. 134,2 M€ restent donc à financer.

Les coûts de fonctionnement du chantier sont aussi à prendre en compte. Ils ont augmenté du fait de la mauvaise estimation des phases de déménagement et des locations. Pour les quatre prochaines années, ces coûts sont estimés à 20 M€ par an (hors dotations aux amortissements), soit un total de 80 M€ qui, ajouté aux coûts de l'investissement, aboutit à un total de 291 M€. La question du financement de ces coûts reste entière.

3 - Une situation de trésorerie critique

La trésorerie a atteint son point le plus bas à la fin 2015 (-5,55 M€) : les flux générés par l'exploitation n'étant pas en mesure de financer l'ensemble des investissements, Radio France a perçu, en plus des subventions d'investissement, un premier versement de la dotation en capital que le retard des travaux de réhabilitation par rapport au COM n'a pas conduit à décaisser entièrement (48 M€ de retards de décaissement par rapport à la prévision du COM). Pour autant, le niveau de trésorerie, déjà relativement faible en 2017[126] (13,6 M€ en moyenne soit six jours de fonctionnement), devrait désormais décroître rapidement, à mesure que les travaux vont avancer. Ce mouvement sera contenu en 2018 par le

[125] Le financement du chantier était initialement couvert par une subvention d'investissement représentant 70 % des besoins. De son côté, Radio France devait supporter 30 % de ces besoins. Unilatéralement, cette règle de partage n'a pas été respectée par l'entreprise. Le financement a été couvert à 100 % par la subvention de l'État, soulageant d'autant le résultat de Radio France.

[126] La trésorerie de Radio France a pourtant été améliorée par l'oubli de l'administration fiscale de percevoir 6,9 M€ de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises.

versement annoncé d'une deuxième part de dotation en capital (27,5 M€). Compte tenu de la baisse attendue des ressources comme des résultats d'exploitation négatifs, ce sujet risque toutefois de devenir problématique à partir de 2019, d'autant plus que l'effort général demandé aux entreprises de l'audiovisuel public doit se traduire par une décroissance des versements de contribution à l'audiovisuel public.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*_____

En 2014, Radio France a connu une crise financière dont les causes n'ont pas été résorbées. Malgré une remise à plat de l'apport de l'État et des efforts à fournir par l'entreprise, une amélioration progressive de la gestion et la mise en place de certaines réformes, les mêmes causes ont continué de produire les mêmes effets. Le cadre social trop rigide de l'entreprise nourrit une croissance de la masse salariale, préjudiciable aux investissements dans le numérique et aux redéploiements nécessaires. Dans ce cadre contraint, tout nouveau projet signifie de nouvelles dépenses. À cette composante structurelle s'ajoute un chantier de réhabilitation très coûteux, qui en est à sa treizième année et ne devrait s'achever qu'en 2023. Dans ce cadre, la Cour appelle à ne plus retarder les réformes de structures nécessaires, notamment en rouvrant les chantiers de la définition des emplois et du temps de travail.

En conséquence, la Cour formule ou réitère les recommandations suivantes :

1. *(Radio France) transformer Mouv' en une antenne entièrement numérique ; mettre fin aux programmes locaux de FIP ;*
2. *(Radio France) moderniser le système d'information des ressources humaines ;*
3. *(Radio France) réviser les accords sur le temps de travail et la grille des emplois ;*
4. *(Radio France, ministère de la culture, ministère chargé des comptes publics) veiller à ce que le suivi annoncé du chantier soit assuré jusqu'à la fin de la réhabilitation ;*
5. *(Radio France, ministère de la culture) expliciter les objectifs et les modalités de rapprochement entre France Bleu et le réseau régional de France 3.*

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	142
Réponse du ministre de la culture	143
Réponse de la présidente-directrice générale de Radio France	146

Destinataire n'ayant pas répondu

Ancien président-directeur général de Radio France

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

Nous avons pris connaissance avec intérêt de vos observations relatives à la société Radio France.

En tant qu'acteur majeur du secteur de l'audiovisuel public, Radio France est pleinement concernée par les transformations engagées par le Gouvernement visant à adapter le secteur aux enjeux de la révolution numérique tout en renforçant son rôle et sa présence notamment vis-à-vis de la jeunesse et des territoires.

Ces évolutions supposent également un rapprochement entre les acteurs de l'audiovisuel public. Au premier rang d'entre eux, Radio France et France Télévisions devront notamment développer des synergies s'agissant de leur présence et de la couverture de proximité. Ce rapprochement entre les antennes de France Bleu et la chaîne France 3 devra donner lieu à une définition préalable d'objectifs opérationnels et financiers clairs et chiffrés. La dynamique visant à faire évoluer rapidement l'offre de proximité constitue une transformation d'ampleur dont la complexité ne doit pas être sous-estimée. Le Gouvernement sera attentif à ce qu'un cadre opérationnel et financier maîtrisé soit défini.

Vous soulignez par ailleurs les difficultés et risques auxquels est confrontée Radio France et considérez que les réformes nécessaires ne sont pas assez rapidement mises en œuvre. À ce titre, vos recommandations nous paraissent pertinentes.

Nous portons une attention particulière à la trajectoire de transformation nécessaire pour moderniser le cadre de gestion et l'adapter aux évolutions du secteur. Bien qu'ayant été améliorés ces dernières années, les instruments de gestion et de contrôle peuvent être renforcés, en particulier les applications informatiques concernant la comptabilité analytique, le suivi de la trésorerie, les achats ou encore la gestion du temps et des activités.

Au-delà du bilan des audiences, très satisfaisant et prometteur pour le rôle que peut jouer la radio publique dans son écosystème, vous relevez deux difficultés majeures que sont la maîtrise de la masse salariale et la prolongation du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio. Nous partageons ce constat.

Ainsi, la transformation numérique doit donner lieu à un cadre social rénové, plus agile, qui tienne compte des nouveaux enjeux pour permettre à la société de maintenir la radio publique comme référence dans son secteur. Le Gouvernement veillera à ce qu'une réflexion de fond soit engagée rapidement sur le sujet. Ce nouveau cadre social devra permettre aux salariés de Radio France d'exercer leur métier dans de bonnes conditions tout en favorisant le décloisonnement des activités et une gestion modernisée des personnels et du temps de travail, donnant plus de visibilité aux gestionnaires de ressources humaines et facilitant la maîtrise de la masse salariale.

S'agissant du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio, le rapport remis par l'expert nommé par l'État a permis de dresser un état des lieux précis du sujet, comme vous le soulignez, et de déterminer un certain nombre de mesures à mettre en œuvre afin que les objectifs de maîtrise des coûts et des délais soient désormais au cœur de la gestion du chantier. Nos services sont particulièrement vigilants au suivi de ce chantier et ont à ce titre demandé à l'expert d'effectuer un travail complémentaire. Ils s'assureront auprès de la direction de Radio France que vos recommandations dans ce domaine soient suivies d'effet.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE

Les observations formulées par la Cour des comptes sur Radio France, dans le cadre du suivi du contrôle des exercices 2014 à 2017, constituent un travail d'analyse précieux dans le contexte de la transformation de l'audiovisuel public entamée par le Gouvernement.

En préambule, je ne peux que partager le constat de la Cour sur les bons résultats d'audiences des antennes de Radio France, et notamment de France Inter et France Info, dont les niveaux atteignent des records historiques depuis plusieurs mois ; je me félicite également des bonnes performances enregistrées sur le numérique.

Je note avec satisfaction que la gouvernance de la société a été nettement renforcée depuis 2015, avec notamment la mise en place de comités spécialisés sur lesquels le conseil d'administration peut s'appuyer, la refonte du règlement intérieur du conseil, ou encore l'abaissement du seuil d'examen des marchés par les instances de gouvernance de la société.

Concernant la gestion de la société, je partage l'avis de la Cour sur les avancées réalisées par Radio France en termes d'outils de gestion financière, ainsi que le renforcement du contrôle et de l'audit internes ; il en va de même de ses préoccupations concernant les nombreux chantiers à engager, notamment pour améliorer le suivi de la trésorerie, mais également pour déployer des outils de gestion des ressources humaines (recommandation n° 2).

La gestion des ressources humaines au sein de Radio France est en effet un élément essentiel de succès de la stratégie éditoriale et économique de la société pour les années à venir. C'est d'abord en identifiant puis satisfaisant ses besoins en termes d'emplois et de compétences, et notamment en formant ses personnels aux nouveaux usages, que Radio France continuera à tenir la place unique qui est la sienne dans le paysage radiophonique et numérique français. C'est par ailleurs en pilotant au mieux sa masse salariale, que la société pourra assurer son équilibre financier.

À ce titre, la Cour recommande à Radio France de réviser la grille des emplois pour la rendre compatible avec la réalité de la production radiophonique et numérique, ainsi que l'accord sur le temps de travail (recommandation n° 3).

L'un des enjeux principaux du projet de transformation de l'audiovisuel public à horizon 2022 est d'adapter les entreprises du service public à la révolution numérique, tout en inscrivant leur action, dans un cadre financier contraint. Je suis déterminé à ce que cet objectif soit atteint, sachant qu'il appartient à la société, dans son autonomie de gestion, de proposer le cadre social et le schéma d'organisation et de fonctionnement permettant d'y parvenir.

S'agissant plus précisément de l'adaptation des métiers aux transformations numériques, la signature en 2017 de l'accord sur la transition multimédia est une première avancée, qui devra connaître de nouveaux développements.

S'agissant du temps de travail, évoqué par la Cour comme un des leviers de maîtrise de la dynamique de la masse salariale, et donc de l'équilibre financier de l'entreprise, il faut noter que d'autres paramètres peuvent contribuer à la modération des charges de personnels : politique salariale, nombre d'ETP, etc. Il appartient à l'entreprise de déterminer, sur la base d'un dialogue social constructif, le meilleur équilibre entre ces différents paramètres afin de remplir ses missions tout en respectant sa trajectoire pluriannuelle de masse salariale.

La Cour formule également des recommandations quant au périmètre éditorial des antennes de Radio France, notamment de Mouv' et Fip (recommandation n° 1) et sur les modalités de rapprochement entre les réseaux France Bleu et France 3, qui gagneraient selon elle à être clarifiées (recommandation n° 5).

Les perspectives futures de Mouv' ne peuvent être examinées indépendamment de celles des autres offres de service public destinées aux jeunes adultes. L'enjeu est en effet à terme de parvenir à l'émergence d'un projet partagé pour déployer une offre puissante de l'audiovisuel public multicanale, à même de reconquérir ce public. Une décision prématurée pourrait fragiliser cette ambition.

S'agissant des décrochages locaux de Fip, la Cour note a juste titre le déséquilibre créé par l'existence de décrochages dans trois villes alors que l'antenne est diffusée dans dix agglomérations. Cette difficulté est identifiée par la société qui travaille à une stratégie d'homogénéisation du traitement de l'actualité culturelle locale sur l'ensemble de la zone de diffusion de Fip, dans le respect de son cadre budgétaire. Ce projet doit participer à l'objectif de renforcement de l'offre de proximité, qui est une des priorités du projet de transformation de l'audiovisuel public.

Le projet de rapprochement entre les réseaux France Bleu et France 3 doit contribuer à l'objectif de triplement - à terme - du nombre d'heures de programmes télévisuels régionaux. Les solutions pour y parvenir doivent être définies avec pragmatisme. À cette fin, plusieurs expérimentations seront menées d'ici la fin de l'année. Deux matinales communes seront lancées à Toulouse et à Nice début 2019, et serviront de tests sur les plans éditorial et technique. Deux régions expérimentatrices (la Bretagne et les Hauts-de-France) ont été retenues par Radio France et France Télévisions pour aller plus loin dans les synergies et proposer de nouveaux contenus communs, tant en linéaire que sur le numérique. Je serai particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre de ce rapprochement et, lorsque les expérimentations permettront d'envisager une extension des coopérations à l'ensemble du territoire, à la définition d'un cadre plus global de coopération entre les deux entreprises.

Enfin, la Cour formule des recommandations sur la conduite du chantier de la Maison de la Radio. Elle préconise notamment de veiller à ce que le suivi annoncé du chantier soit assuré jusqu'à la fin de la réhabilitation (recommandation n° 4).

À la suite de l'annonce, lors du conseil d'administration de juin 2017, de nouveaux surcoûts et de nouveaux reports de date de fin des travaux de la Maison de la Radio par rapport à l'avenant au COM signé

quelques mois plus tôt, les représentants de l'État ont décidé de confier à M. Jean-Pierre Weiss une mission d'expertise visant à mettre en évidence les raisons ayant conduit à cette situation insatisfaisante, proposer un cadre de gouvernance renforcé et permettre de choisir le scénario de poursuite des travaux à privilégier. À la suite à cette mission, la gouvernance et le pilotage du chantier ont été réformés et un nouveau cadre a été acté en février 2018. À l'occasion d'un conseil d'administration dédié au chantier de réhabilitation.

M. Weiss a été à nouveau missionné par l'État en juillet 2018 et s'est vu confier le suivi de la bonne application de ses recommandations et un rôle d'alerte sur tout nouveau risque de dérapage du chantier en termes de coûts et de délais.

Des études techniques sont en cours pour évaluer la dernière phrase du chantier. Les résultats de cette étude, attendus pour la fin de l'année, seront examinés avec la plus grande attention par les représentants de l'État au Conseil d'administration, avec l'aide de M. Jean-Pierre Weiss. Les financements permettant de couvrir les coûts pourront s'appuyer sur le recours éventuel aux différents leviers déjà prévus dans le COM 2015-2019 (subvention d'investissement; augmentation de capital, dont une tranche de 27,5 M€ reste à verser ; emprunt), selon des modalités qui pourront être arrêtées lorsque les études précitées auront été présentées. En tout état de cause, je serai attentif à ce que le chantier fasse l'objet d'un financement spécifique qui n'accroisse pas la contrainte du financement des missions de service public sur le reste du compte d'exploitation de la société.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE RADIO FRANCE

En avril 2015, le Rapport thématique sur les comptes et la gestion de Radio France était assorti de 18 recommandations que la Cour des Comptes demandait à l'entreprise de mettre en œuvre.

À l'issue du contrôle de suivi notifié en avril 2018 et qui fait l'objet d'une insertion au sein du rapport public 2019, la Cour formule 5 recommandations. Elle donne ainsi acte à l'entreprise des efforts entrepris et des résultats obtenus en moins de trois ans dans de nombreux domaines.

La réorganisation des antennes

La Cour considère que la réorganisation des antennes a été réussie. Le travail sur la gamme de radios et leur complémentarité éditoriale ainsi que le virage numérique ont permis d'atteindre des résultats inégalés tant en termes d'audiences hertziennes que d'audiences numériques. Cette tendance se vérifie d'ailleurs dans les tous derniers résultats obtenus (vague Médiamétrie 126 000 septembre-octobre 2018) se traduisent par une part d'audience cumulée de 27,1 % et une part d'audience de 26 %. Les audiences numériques continuent de progresser : franceinfo est la première marque d'actualité sur le web (19,5 millions de visiteurs uniques) et le nombre de visites sur le site et l'application de France Inter a crû de 32 % entre la rentrée 2017 et la rentrée 2018.

En ce qui concerne la progression des coûts des antennes, Radio France précise que cette augmentation est due à deux facteurs : d'une part, le périmètre des coûts affectés aux antennes a évolué sur la période de comparaison retenue par la Cour, traduisant une approche plus exhaustive des coûts et, d'autre part, l'extension de France Info vers la télévision et le numérique explique la hausse significative des coûts de franceinfo.

Dans le même temps, et à contre-courant du media radio dans son ensemble, Radio France a sensiblement rajeuni son audience. À cet égard la Cour dans sa recommandation n° 1 préconise de transformer Mouv' en une antenne exclusivement numérique. Radio France observe que le virage éditorial pris par cette chaine porte ses fruits sur tous les supports. Le nombre d'auditeurs de Mouv' a progressé entre 2014 et 2018 de 165 000 auditeurs à 439 000 auditeurs, dans un environnement fortement concurrentiel. Chaine largement numérique depuis sa création, Mouv' est ainsi devenue en mars 2018 le media hertzien le plus jeune de France. Les économies générées par l'abandon des fréquences hertziennes s'élèveraient à 0,9 M€, alors qu'entre 2014 et 2017, le budget de fonctionnement de la chaine a été diminué de 0,5 M€ et les effectifs réduits, notamment par la reconfiguration de la rédaction puis sa mutualisation avec celle de France Info. La Cour recommande également la suppression des programmes locaux de Fip. Une réflexion est en cours afin de parvenir à un meilleur aménagement de la présence de Radio France dans les territoires tout en tenant compte de la trajectoire financière de l'entreprise.

La transition numérique, au cœur de la stratégie de Radio France pour les années à venir, est portée par un ambitieux projet de transformation visant à développer un media global. Il s'accompagne d'un redéploiement progressif des moyens vers la production de contenus numériques. La lecture des indicateurs de progression du budget de la direction du numérique, y compris le doublement des investissements de cette direction entre 2015 et 2017, ne traduit pas à elle seule les efforts faits ces trois dernières années pour remettre à niveau les sites et

applications du groupe. S'y ajoutent des offres spécifiques comme la plateforme de concerts francemusique.fr, les webradios de France Musique et de Fip, les podcasts natifs de France Inter et France Culture, la géolocalisation du site de France Bleu, etc.

La gestion

La Cour donne acte à l'entreprise de l'amélioration de sa gestion.

Elle insiste sur le renforcement de la gouvernance intervenue depuis 2014, et notamment sur la création de nouveaux comités spécialisés du Conseil d'administration, ainsi que sur l'effort de modernisation entrepris en matière de gestion financière. Elle note toutefois que « la remise en ordre des achats est trop lente » : cette formulation ne reflète pas les progrès accomplis grâce à une politique achats volontariste et la mise en place de nouveaux points de contrôle qui permettent un respect réaffirmé des règles de la commande publique. À titre illustratif le nombre de dossiers traités en commission interne des marchés a progressé de 93 % entre les exercices 2016 et 2017 et la couverture des achats par des marchés notifiés de 43 %. Mis en production en septembre 2018, le système d'information achats est actuellement en phase de déploiement.

Concernant les frais de mission, de déplacement et de réception, Radio France souhaite rappeler que l'activité cœur de métier de Radio France implique des déplacements nombreux tant pour la couverture de l'actualité que pour la fabrication des programmes. Il semble par ailleurs que la Cour mésestime tant les efforts de transparence que les efforts d'économie réalisés par Radio France dans ce domaine. En effet un reporting détaillé des dépenses des cadres dirigeants (qui représentent moins de 1,50 % de l'ensemble de ce type de frais), est communiqué chaque année au comité des rémunérations et le montant total de cette catégorie de dépenses pour l'entreprise a diminué de près d'un million d'euros sur la période considérée à périmètre éditorial constant.

Dans sa recommandation n° 2, la Cour invite Radio France à moderniser son système d'information ressources humaines. Il faut rappeler que la mise en œuvre d'un nouveau SI Finances, également recommandée par la Cour dans son rapport de 2015, avait été jugée prioritaire, en raison de l'obsolescence du précédent outil, afin de sécuriser la situation financière et comptable de l'entreprise. Le nouveau SI Finances étant désormais opérationnel, Radio France considère que le déploiement d'un nouvel SIRH est une priorité dans le pilotage de l'entreprise et souhaite s'assurer que l'ensemble des besoins de suivi RH sont couverts par le projet actuellement en cours.

Les réformes de structure

Le cadre social

Le modèle de production de Radio France, distinct de celui des autres sociétés de l'audiovisuel, et qui se traduit par la production de l'intégralité de ses programmes en interne, induit naturellement un pourcentage élevé de dépenses de personnel dans sa structure de charges (57 %).

La Cour note les incertitudes qui pèsent sur la question de l'intermittence et évoque l'avenant n° 2 à l'accord collectif national dans le secteur de la radiodiffusion - Salariés employés sous contrat à durée déterminée d'usage du 29 novembre 2007, avenant signé le 30 avril 2016.

Il convient de préciser que l'avenant n'a pas été signé par l'entreprise en son nom mais par le Syndicat des Médias de Service Public et que cette même entité a décidé de dénoncer cet avenant en juillet 2018 en raison des ambiguïtés de rédaction qu'il comportait qui ne permettaient aux entreprises d'en faire une application sereine.

Dans sa recommandation n° 3, la Cour préconise de réviser les accords sur le temps de travail et la grille des emplois.

La production par Radio France de l'intégralité de ses programmes en interne doit s'accompagner d'une gestion des organisations et du temps de travail permettant de répondre à une diffusion 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Compte tenu de la « sédimentation » opérée au fil du temps et de la complexité tant des régimes de congés que des organisations de travail (plus d'une quinzaine d'organisations du travail différentes), ces sujets nécessitent un travail quotidien et une régulation fine afin d'identifier les leviers potentiels d'optimisation à court terme.

En ce qui concerne la grille des emplois, la Cour rappelle les évolutions introduites par l'accord de transition multimédia signé avec les partenaires sociaux à l'été 2017, dont elle considère qu'elles ne seront pas suffisantes au regard des enjeux de mutation de l'entreprise. Radio France s'est d'ores et déjà engagée dans une démarche permettant de déterminer les évolutions souhaitables et nécessaires des métiers afin de répondre à l'ensemble des missions de l'entreprise dans le cadre de sa stratégie de transformation numérique. À partir de juin 2018 une concertation interne a été organisée via un questionnaire adressé à l'ensemble des collaborateurs, questionnaire qui a recueilli près de 1400 réponses. Sur la base des résultats de cette concertation, des ateliers réunissant 120 collaborateurs volontaires ont permis d'ouvrir 5 chantiers (programmes, information, musique, proximité, fonctions supports) afin

notamment de réfléchir sur l'évolution des offres, des métiers, des lieux et des outils de production. Cette démarche débouchera sur un plan d'actions, incluant notamment un volet formation, et fera l'objet d'un dialogue avec les partenaires sociaux, au sein des conseils sociaux et économiques mis en place après les élections professionnelles organisées en début d'année 2019.

L'organisation

Après avoir énuméré certaines des nombreuses réorganisations de périmètre et mutualisations effectuées par l'entreprise, la Cour note une progression du nombre de journalistes sur la période. Radio France souligne que cette augmentation est inférieure aux créations de postes induites par l'offre globale d'information radio-télévision-numérique portée dans le cadre de franceinfo.

Le constat de la Cour sur les formations musicales appelle de la part de l'entreprise plusieurs précisions. La loi de 1986 assigne à Radio France la mission de valoriser le patrimoine et la création artistique, notamment grâce aux formations musicales dont elle assure la gestion et le développement. Pour répondre à ces missions, l'entreprise a prévu de déployer une stratégie de diffusion multicanale, intégrant sa nouvelle salle de concerts, le soutien à la programmation des principaux évènements parisiens, la collaboration avec l'audiovisuel public mais également son extension numérique par la création d'une salle de musique virtuelle sur le site de France Musique en accès libre et gratuit et les tournées de ses formations en région. Afin de pouvoir assumer ce développement et l'ensemble de ces missions, Radio France a entrepris un certain nombre de réformes préconisées par la mission Gemacher (2015). Ainsi, tout en assumant une diminution des effectifs, comme l'a noté la Cour, ce qui reste un exercice délicat dans la mesure où il est indispensable de préserver l'équilibre des pupitres au sein de chaque formation, la hausse de productivité des orchestres a permis d'augmenter l'offre de concerts de 44%. Le développement des activités le weekend en direction de publics familiaux a permis de rajeunir de cinq ans le public fréquentant les concerts de la maison de la radio. Les recettes de billetterie ont augmenté sur la période de 52 %, montrant l'intérêt du public pour les concerts proposés qui soutiennent la création et l'interprétation du grand patrimoine français. Enfin, la volonté de l'entreprise de développer ses missions pédagogiques dans le domaine musical, avec notamment l'application Vox visant à faciliter l'apprentissage et l'enseignement du chant, doit également être rappelée.

Les coopérations avec les autres entreprises de l'audiovisuel

La Cour formule une recommandation n°5 centrée sur les objectifs et le pilotage du rapprochement de France Bleu et du réseau régional de France 3. Les deux entités expérimentent aujourd'hui la diffusion commune de certains contenus. Il conviendra de tirer les enseignements de ces expérimentations afin de trouver le modèle de fonctionnement le plus adapté. Comme le souligne la Cour, la coopération de deux réseaux est complexe par nature. Les 44 stations locales de proximité de Radio France, composées d'une trentaine de collaborateurs en moyenne produisant chacune intégralement 10 heures à 12 heures de programme local, soit plus de 500 heures par jour, et incluant la dimension numérique assurée par l'ensemble des collaborateurs constituent un modèle très optimisé. L'impact financier des coopérations avec France 3 devra être en conséquence évalué finement.

Le chantier de réhabilitation

Radio France a diligenté deux audits externes, le premier en 2016 sur le processus d'engagement des dépenses du chantier et le second en 2017 sur la coordination opérationnelle entre les différentes directions impliquées dans l'entreprise. Elle a ainsi pu définir une organisation répondant aux préconisations formulées par la Cour en 2015, tant en matière de contrôle interne que de conduite du chantier. En outre, Radio France s'est attachée en 2017 avant le lancement de la dernière phase du chantier à résoudre les difficultés juridiques induites par les marchés de travaux tels que conclus en 2008. Dès lors, Radio France s'est engagée pleinement et sans attendre dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'expert, Monsieur Jean-Pierre Weiss, démarche dont la Cour confirme l'intérêt dans sa recommandation n° 4. L'entreprise a construit un plan d'actions de nature à répondre à l'ensemble des préconisations du rapport, plan d'actions adopté par le conseil d'administration du 16 février 2018. L'entreprise a renforcé les modalités de pilotage du chantier et s'attache à l'actualisation pour les phases à venir du coût final estimé, du coût complet prévisionnel et du calendrier. Ce travail d'actualisation est en cours de finalisation. À cet égard, Radio France tient à souligner que le chiffrage opéré par l'IGF et mentionné par la Cour concernait un périmètre de réhabilitation a minima, très éloigné du projet adopté par le Conseil d'administration de décembre 2008, ensuite enrichi en 2012 pour intégrer les évolutions technologiques intervenues depuis la conception et mis en œuvre aujourd'hui, dont les montants ne sont pas comparables.

Par ailleurs, la Cour indique qu'il serait utile de conditionner le versement des subventions d'investissement par l'État au strict avancement réel des travaux. L'avancée réelle des travaux est d'ores et déjà prise en compte par l'État, puisque le versement de subventions d'investissement a été réduit en 2018 et 2019 et que le versement de la deuxième partie de la dotation en capital a été différé à deux reprises, et ce afin de rester au plus près des besoins de l'entreprise. Aller au-delà paraît peu compatible avec le fonctionnement du chantier qui nécessite le paiement d'acomptes réguliers aux entreprises, les mises en service n'intervenant qu'à chaque fin de phase. Ce positionnement affaiblirait encore la trésorerie de l'entreprise, que la Cour juge déjà préoccupante.

Enfin, l'analyse conduite par la Cour sur la répartition de l'effort entre l'État et l'entreprise du financement du chantier de réhabilitation ne peut être retenue. En aucun cas l'entreprise n'a manqué au principe comptable de prudence : elle s'est bien au contraire attachée à appliquer le principe de la permanence des méthodes comptables, validées par ses commissaires aux comptes, la répartition du financement devant aboutir « à terminaison » à un financement à 70 % par l'État et à 30 % par l'entreprise.

La situation financière

La Cour considère que l'État a consenti un effort significatif dans le cadre du plan d'affaires sous-tendant le COM 2015-2019. S'il est vrai que l'État actionnaire a accompagné la mise en œuvre du chantier par une augmentation de capital et des subventions d'investissement, il faut néanmoins rappeler que de 2013 à 2017, la CAP de fonctionnement a été chaque année inférieure au montant versé en 2012.

Concernant les ressources propres développées par l'entreprise, et notamment les recettes publicitaires, celles-ci ont crû dans le respect du plafond de 42 M€ autorisé par le COM, les recettes des messages d'intérêt général faisant l'objet d'une comptabilisation distincte. La différence avec les autres acteurs de la radio est par ailleurs garantie par le strict respect des volumes de diffusion.

Radio France s'est engagé dans une démarche volontariste de réduction de son déficit. Le résultat est ainsi passé de – 16 millions d'euros en 2015 à une prévision d'exécution 2018 proche de l'équilibre. Cet effort a été conduit tout en assurant le financement des surcoûts conséquents liés à la nouvelle offre franceinfo, et en assurant le développement du numérique. Cet effort résulte également d'une maîtrise accrue des effectifs CDI et CDD, dans un contexte de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

La trésorerie de Radio France s'est améliorée au cours des trois dernières années, ce qui résulte toutefois en partie du décalage de certains investissements prévus sur la période. L'entreprise pilote sa trésorerie au plus près des échéances de l'entreprise, celle-ci dépendant fortement du versement régulier de la contribution à l'audiovisuel public. Outre le versement attendu de la seconde tranche de dotation en capital, la trésorerie dépendra fortement en 2019 des financements accordés par l'État ainsi que du calendrier et des coûts complets des travaux de la réhabilitation actuellement en cours de mise à jour. Pour la période restant à couvrir, l'État s'est engagé à l'occasion du Projet de Loi de Finances 2019 à mettre en place le « financement ad hoc » de la réhabilitation.

Radio France est pleinement engagée dans une stratégie volontariste de transformation numérique, dans le cadre d'une trajectoire financière exigeante de diminution de 20 millions d'euros à l'horizon 2022 de la contribution à l'audiovisuel public qui lui sera attribuée.

4
La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager

PRÉSENTATION

Le groupe Électricité de France (EDF) est le premier producteur et fournisseur d'électricité en France et en Europe, et le deuxième au niveau mondial. À la suite du mouvement de déréglementation du secteur électrique dans l'Union européenne, l'établissement public EDF, créé en 1946, est devenu en 2004[127] une société anonyme (EDF SA), dont une partie du capital a été introduite en bourse en 2005.

L'obligation de donner accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité dans des conditions non discriminatoires a parallèlement conduit à la filialisation de ses activités non-concurrentielles avec la création de RTE (Réseau de transport d'électricité) et d'ERDF (Électricité réseau distribution France) devenue Enedis.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2013 relative aux rémunérations à EDF SA pour la période 2005-2011[128], qui coïncidait avec cette période d'intense mutation, la Cour avait souligné la progression rapide de la masse salariale (+ 1 084 M€ entre 2007 et 2011, soit + 23 %), largement déconnectée des performances réelles de l'entreprise. Élevées, les rémunérations étaient en outre complétées par de nombreux avantages annexes, en matière sociale, de logement ou de tarif d'électricité.

---

[127] La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 transforme EDF et GDF en sociétés anonymes dont l'État détient plus de 70 % du capital (article 24).

[128] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 2. Les rémunérations à EDF SA : une progression rapide, une accumulation d'avantages, peu de liens avec les performances. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour avait recommandé de mettre à plat ces avantages afin de les rendre compatibles avec les exigences d'une maîtrise plus rigoureuse de la masse salariale. Elle avait aussi invité l'entreprise à poursuivre l'effort de modernisation de sa gestion des ressources humaines en renforçant notamment les éléments de rémunération variable à la performance.

Enfin, la Cour avait pointé l'augmentation importante des rémunérations des dirigeants de l'entreprise et déploré que la recherche d'une structure de rémunération modernisée et davantage individualisée ne s'accompagne pas d'une plus grande différenciation des rémunérations en fonction des performances plutôt que de la position hiérarchique.

Le nouveau contrôle effectué par la Cour sur la période 2012-2017 montre des efforts, quoique tardifs, de maîtrise de la masse salariale (I). Cependant, malgré certains ajustements, les réformes indispensables du système de rémunération n'ont pas été engagées sur la période analysée (II). Des discussions sont actuellement en cours sur l'évolution du cadre de rémunération. La maîtrise de la masse salariale s'impose d'autant plus que la situation économique et financière de l'entreprise s'est nettement dégradée.

I - Une baisse tardive des dépenses de personnel et des évolutions limitées de la politique salariale

La progression des dépenses de personnel a été moins importante que sur la période précédente. Cette évolution repose essentiellement sur la baisse des effectifs de l'entreprise. En revanche, la rigidité du système de rémunération existant et le maintien d'une politique salariale avantageuse n'ont pas permis d'aller plus loin dans la maîtrise de la masse salariale.

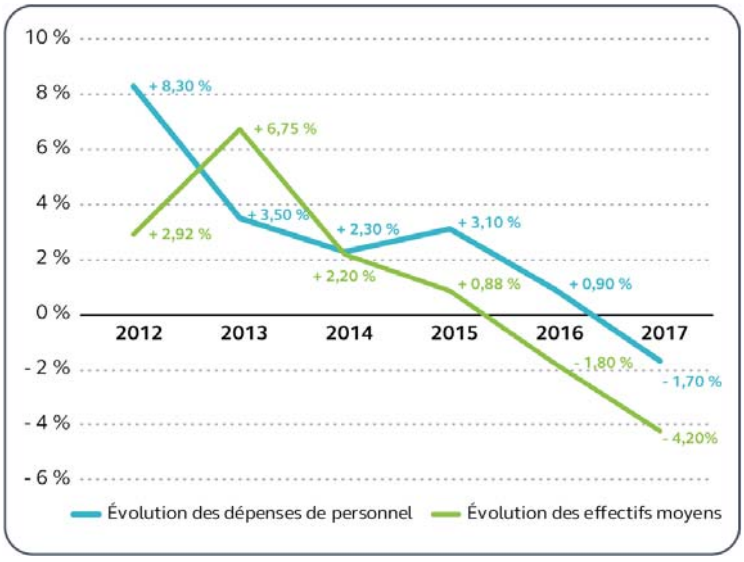
A - Une baisse des dépenses de personnel liée principalement à la diminution des effectifs

Entre 2007 et 2011, les dépenses de personnel d'EDF SA ont augmenté de 1 084 M€ (+ 5,7 % par an en moyenne). Si cette progression s'est ralentie entre 2011 et 2017 (+ 2,3 % par an en moyenne), l'évolution n'a pas été uniforme sur la période. En effet, jusqu'en 2015, les dépenses

ont continué à progresser de 3,4 % en moyenne par an, avant de commencer à se stabiliser en 2016 puis de baisser nettement en 2017.

La baisse constatée en 2017 découle largement de celle des effectifs résultant, sur la période, de deux mouvements contraires : une augmentation des effectifs entre 2011 et 2014, puis une décrue amorcée en 2015, qui s'est intensifiée en 2016 et 2017 (- 4 192)[129].

Graphique n° 1 : évolution des dépenses de personnel et des effectifs moyens annuels (en %)



Source : Cour des comptes, d'après données EDF
Note : en 2013, le périmètre des effectifs a été élargi avec la prise en compte des apprentis. À périmètre inchangé, les effectifs de 2013 s'élevaient à 65 777 soit + 1474 par rapport à 2012 (+ 2,3 %).

L'effondrement des recrutements (passés de 4 000 par an en moyenne entre 2012 et 2014 à près de 1 700 en 2017), combiné à une vague importante de départs à la retraite, spontanés ou encouragés par des dispositifs d'accompagnement de fin de carrière, ont permis le recul global des effectifs.

[129] Le nombre de personnels non statutaires en contrat à durée indéterminée a toutefois augmenté de 14 % de 2012 à 2017, mais leur nombre (486 en 2017) reste marginal.

B - Un système rigide qui favorise le maintien de rémunérations élevées

Les rémunérations des salariés d'EDF reposent sur un dispositif statutaire complexe, largement régulé au niveau de la branche. Cette situation tend à rigidifier l'évolution des dépenses de personnel et contribue à maintenir un niveau élevé de rémunération au sein de l'entreprise.

1 - Un cadre juridique qui reste à rénover

a) Un système qui laisse une place insuffisante aux accords d'entreprise

La très grande majorité (90 %) des salariés d'EDF est régie par le statut du personnel des industries électriques et gazières (IEG) approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946. Ce statut a été progressivement complété par de nombreuses instructions internes à l'entreprise qui ont eu tendance à accroître les avantages octroyés aux salariés.

Depuis la création par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 d'une branche professionnelle organisée, les accords de branche peuvent « compléter, dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires (…)[130]. » Le champ de la négociation de branche couvre aussi désormais la modification des textes pris par EDF dans le prolongement du décret de 1946.

Compte tenu du poids de la négociation de branche, elle-même contrainte par les dispositions statutaires, l'entreprise dispose de marges de manœuvre plus limitées que dans les autres branches de l'économie non régulée.

b) Un système de rémunération complexe et rigide

La rémunération des personnels repose sur un salaire de base[131], commun à tous les salariés statutaires de la branche des IEG, auquel sont affectées des majorations, variables en fonction de l'ancienneté et du niveau hiérarchique.

[130] Article L.161-1 du code de l'énergie.
[131] Le salaire national de base (SNB) est de 505,23 € depuis le 1er janvier 2019.

Ce système de grille salariale se caractérise par une importante rigidité dans l'évolution des rémunérations :

- la progression des salaires à l'ancienneté est automatique et mise en œuvre de façon identique pour tous les salariés[132], quels que soient leurs fonctions et leur positionnement hiérarchique ;
- la négociation salariale est morcelée entre le niveau de branche et le niveau d'entreprise :
  - la modification de la grille salariale, l'évolution du salaire national de base et la progression minimale des mesures individuelles (promotions et avancements) relèvent d'une négociation annuelle au niveau de la branche des IEG ;
  - les mesures individuelles relèvent de l'entreprise dans le cadre du taux de progression minimal fixé par la branche. Elles se traduisent par une augmentation minimum de la rémunération de 2,3 %, sans que l'employeur puisse moduler ce taux.

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour avait recommandé que le champ de l'accord d'entreprise soit élargi face à une concurrence qui s'accroît et à une différenciation de plus en plus grande des entreprises de la branche, qui ne facilite pas le consensus entre elles.

Cette recommandation, qui implique autant les acteurs de la branche que les pouvoirs publics, n'a pas été suivie d'effet. Elle reste d'actualité en raison du contexte concurrentiel de plus en plus tendu entre les acteurs de la branche et de la nécessité de donner des marges de manœuvre à EDF, pour lui permettre de s'adapter à sa situation économique et financière particulière, marquée par d'importantes fragilités.

Un contexte financier difficile

Le contrôle effectué par la Cour s'inscrit dans une nouvelle période de mutations, porteuse de défis majeurs pour l'entreprise, qui a défini, en 2015, une démarche globale de transformation dénommée CAP 2030.

Le marché de l'électricité a connu, depuis le 1er janvier 2016, une étape supplémentaire de libéralisation avec la fin des tarifs régulés « jaune » et « vert »[133]. Dans ce contexte plus concurrentiel, EDF a perdu près de 100 000 clients chaque mois en moyenne au cours de l'année 2017, et subit la baisse des prix apparue fin 2015 sur le marché de gros de l'électricité.

[132] Le changement d'échelon intervient tous les quatre à cinq ans selon les échelons.
[133] Les tarifs jaunes concernent les professionnels dont les compteurs électriques ont une puissance comprise entre 36 et 250 kVA (kilovoltampère). Les tarifs verts s'appliquent aux compteurs électriques d'une puissance supérieure à 250 kVA.

La situation financière du groupe s'en ressent : après une augmentation de 10 % entre 2012 et 2015, l'excédent brut d'exploitation a baissé de 22 % entre 2015 et 2017. Parallèlement, l'endettement financier net s'est élevé en 2017 à 33 Md€ tandis que les flux de trésorerie restent négatifs, notamment en raison d'investissements élevés.

L'entreprise a mis en place des mesures de redressement à partir de 2016. Elle prévoit notamment de réduire les charges opérationnelles de 1 Md€ à l'horizon 2019 par rapport à 2015, la cession d'au moins 10 Md€ d'actifs d'ici 2020 et une baisse des investissements nets. L'État a soutenu ces efforts en participant à l'augmentation de capital lancée en 2017 à hauteur de 3 Md€.

À ces difficultés financières s'ajoutent les incertitudes relatives aux évolutions de la politique énergétique nationale, notamment quant à la place future du nucléaire dans le « mix énergétique » et aux hypothèses de fermetures de centrales.

2 - Des rémunérations qui restent supérieures à celles du secteur privé

Les rémunérations mensuelles brutes[134] moyennes sont de 4 908 € en 2017. L'augmentation est marquée pour les cadres, notamment à partir de 2016, sous l'effet des mesures salariales accordées dans le cadre du passage au forfait jours (voir *infra*).

Tableau n° 1 : rémunération mensuelle brute moyenne

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cadres	6 170	6 167	6 200	6 169	6 501	6 717
Maîtrise	3 584	3 559	3 574	3 570	3 618	3 693
Exécution	2 156	2 122	2 147	2 180	2 232	2 335
Total	**4 472**	**4 479**	**4 529**	**4 553**	**4 761**	**4 908**

Source : bilan social

Il ressort d'études comparatives réalisées par le cabinet Deloitte que les rémunérations totales à EDF se situent en moyenne 8 % au-dessus de la médiane des rémunérations totales d'entreprises du secteur de l'énergie pour les non cadres et 10 % pour les cadres (hors cadres dirigeants).

[134] Les rémunérations mensuelles moyennes comprennent le salaire de base, les différentes primes et indemnités versées aux salariés ainsi que les aides familiales.

A minima, en se fondant sur le chiffre de 8 % correspondant à l'écart le plus faible pour les non cadres, ces écarts par rapport à la rémunération totale médiane du secteur conduisent à estimer un surcoût de masse salariale pour EDF SA de 290 M€.

C - Une politique salariale favorable

Les rémunérations des salariés statutaires d'EDF SA reposent sur un système de grille qui détermine leur rémunération fixe. Cette rémunération fixe est ensuite complétée par, notamment :

- une rémunération variable liée à la performance individuelle ;
- une rémunération variable liée à la performance collective (intéressement) ;
- des rémunérations complémentaires liées aux contraintes particulières des métiers de la production (services continus ou astreinte), à l'organisation du travail (heures supplémentaires) ou destinées à encourager la mobilité.

1 - Une progression des rémunérations qui reste supérieure à l'inflation

Entre 2006 et 2011, la progression des salaires à l'ancienneté et les différentes mesures salariales ont permis des gains de rémunération variant selon les années de + 3,95 % à + 5,1 %.

Entre 2012 et 2017, l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) a été moins rapide. La progression du salaire national de base a fléchi de façon continue jusqu'en 2016 et a été nulle en 2017. De même, l'augmentation des mesures individuelles a été moindre que sur la période 2006-2011 où elle variait entre + 2,05 % et + 3,60 % selon les années. En revanche, les mesures accordées aux cadres (cf. *infra*) ont pesé fortement sur la progression des salaires en 2016.

Tableau n° 2 : évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), en %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ancienneté	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Salaire national de base	1,30	0,80	0,30	0,30	0,20	0,00
Grille (revalorisation)[135]	0,30	-	0,30	-	0,30	-
Mesures individuelles[136]	1,70	1,50	1,55	1,75	1,55	1,20
Divers	0,10	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05
Mesures spécifiques cadres	-	-	-	-	1,50	0,87
Total	**3,95**	**2,95**	**2,80**	**2,70**	**4,15**	**2,67**
Inflation	2,00	0,90	0,50	0,00	0,20	1,00
Total RMPP retraité de l'inflation	***1,95***	***2,05***	***2,30***	***2,70***	***3,95***	***1,67***

Source : Cour des comptes d'après les données EDF et INSEE (inflation)

L'évolution de la RMPP témoigne globalement d'un effort de maîtrise, que la comparaison avec l'inflation, en forte chute sur la période, conduit néanmoins à relativiser. À l'exception de 2017, l'évolution de la RMPP, inflation déduite, est sur la période analysée aussi dynamique qu'au cours de la période précédente. Or, 1 % de hausse de mesures salariales équivaut à 55 M€ de dépenses de personnel en plus (hors cotisations sociales).

2 - Un coûteux accord sur le forfait jours des cadres

L'accord d'entreprise du 22 février 2016 a substitué au dispositif existant sur le temps de travail des cadres un système de forfait jours, comme cela se pratique dans la plupart des grandes entreprises[137]. La signature de cet accord a notamment été motivée par l'existence de risques contentieux sur le temps de travail des cadres.

[135] Les modifications de grille résultent de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement mises en place suite à la réforme des retraites de 2008. Ces mesures ont permis des revalorisations salariales en 2012, 2014 et 2016.
[136] Avancements au choix et promotions.
[137] Le forfait jours permet de déroger à la durée hebdomadaire du travail applicable dans l'entreprise, en fixant notamment un nombre de jours travaillés dans l'année. À EDF, le forfait de référence a été fixé à 209 jours.

a) Des mesures d'accompagnement coûteuses

Afin d'emporter l'adhésion, cet accord a été accompagné d'une série de mesures particulièrement avantageuses pour les cadres, dont notamment :

- l'augmentation de la rémunération fixe de 4,6 % ;
- la création d'une prime d'autonomie, composée d'une part fixe de 4 % du salaire brut annuel et d'une part variable de 0 à 2,5 % du salaire annuel brut sur 12 mois ;
- le paiement des jours supplémentaires travaillés aux mêmes conditions que les heures supplémentaires ;
- des mesures exceptionnelles d'alimentation des comptes épargne-temps (CET).

L'accord forfait jours conclu en 2016, s'il a permis d'éteindre un risque contentieux, dont le montant apparaissait toutefois incertain et évalué de manière très imprécise par EDF[138], a coûté :

- au titre de dépenses exceptionnelles non reconductibles : 71 M€ en 2017 ;
- au titre de dépenses récurrentes, à compter de 2017 : 239 M€.

b) Des gains de productivité incertains

L'accord a permis de supprimer les dispositifs indemnitaires destinés à compenser la charge de travail des cadres, entraînant une économie annuelle d'environ 36 M€.

L'entreprise estime également que la réforme permettra une augmentation de la durée du travail des cadres qui devrait induire, selon ses estimations, des économies à hauteur de 98 M€. Néanmoins, la réalisation de ces économies potentielles n'interviendra que si les gains de productivité obtenus par l'allongement de la durée moyenne du travail des cadres se traduisent par le non-remplacement des départs, à due proportion du gain de productivité réalisé.

[138] Le coût financier des infractions avait été estimé par l'entreprise à 2,3 M€ et celui du paiement des heures supplémentaires des cadres entre 100 et 200 M€ par an.

3 - Une rémunération de la performance individuelle qui reste insuffisante

Dans le rapport public annuel de 2013, la Cour notait que les sommes consacrées aux mécanismes de rémunération variable de la performance étaient en forte augmentation depuis 2005. Elle relevait néanmoins qu'à la différence de nombreuses entreprises, EDF se caractérisait par l'attribution de primes à une fraction importante de salariés, pour des montants individuels encore faibles.

S'agissant plus particulièrement des cadres dirigeants, la Cour avait formulé deux recommandations :

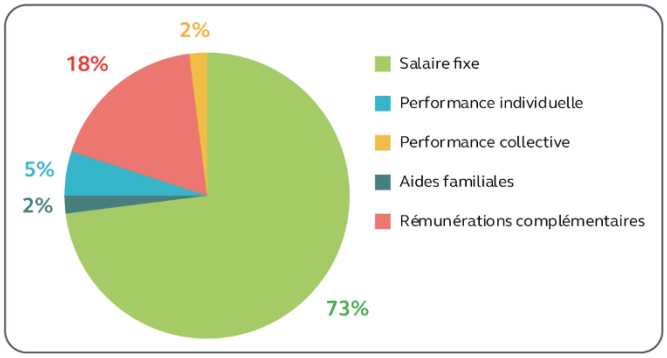
- poursuivre la différenciation des rémunérations, en rémunérant la performance plutôt que la position statutaire ;
- fixer des objectifs de part variable suffisamment ambitieux pour justifier la notion même de part variable.

a) Une part qui reste limitée dans les rémunérations globales

Entre 2012 et 2017, les sommes consacrées aux rémunérations variables individuelles des salariés statutaires ont progressé de 24 %, avec la mise en place de nouveaux dispositifs plus ciblés sur les enjeux des métiers.

Néanmoins, leur part dans les rémunérations globales des salariés statutaires ne progresse que de façon marginale pour atteindre 4,7 % en 2017.

Graphique n° 2 : structure de la rémunération globale des salariés sous statut



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

Sur la période analysée, l'entreprise n'a pas mis en place des dispositifs plus ciblés qui permettraient de faire évoluer de façon significative la structure des salaires. Un projet de réforme du cadre de la rémunération variable fait néanmoins actuellement l'objet de discussions au sein du groupe EDF.

b) Des pratiques managériales à faire évoluer

L'attribution des primes apparaît encore trop largement guidée par des automatismes et une progression linéaire des carrières. Pour les cadres dirigeants en particulier, les pourcentages d'atteinte des objectifs restent toujours très proches du plafond. De même, les instructions internes destinées à renforcer la sélectivité dans l'attribution des bonus sont largement restées sans effet.

Dans ces conditions, la part variable de la rémunération continue d'apparaître comme une rémunération complémentaire plutôt que comme un instrument managérial destiné à distinguer les salariés les plus performants.

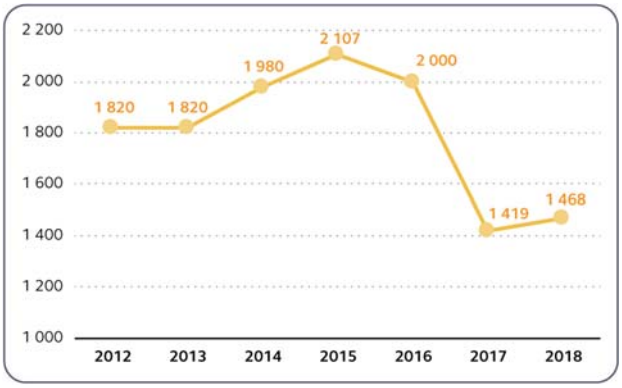
4 - Des conditions moins avantageuses pour la rémunération variable collective

Les salariés d'EDF ont accès à un dispositif d'intéressement qui repose sur des accords d'entreprise d'une durée de trois ans.

À la différence des autres composantes de la rémunération, la rémunération collective est en baisse sur la période analysée. Le montant annuel moyen de la prime d'intéressement a varié entre 1 820 € et 2 107 € jusqu'en 2016. En 2017 et 2018, il a diminué de près de 30 % par rapport à 2016 pour s'établir respectivement à 1 419 € et 1 468 €. Cette baisse résulte des mauvais résultats financiers de l'entreprise et de la chute de la production d'électricité. À titre de comparaison, les primes d'intéressement versées dans le secteur privé s'élevaient en 2016 à 1 734 € en moyenne par salarié[139].

[139] DARES résultats, *Participation, intéressement et épargne salariale* en *2016, Les sommes distribuées aux salariés progressent pour la troisième année consécutive,* n° 040, août 2018.

Graphique n° 3 : évolution du montant moyen des primes d'intéressement



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

La baisse des primes d'intéressement s'est accompagnée, pour les versements effectués par les salariés sur le Plan épargne groupe (PEG) ou le plan d'épargne retraite collectif (PERCO), d'une politique d'abondement de l'entreprise moins favorable. Les taux d'abondement sur intéressement sont en effet passés de 80 % en 2012 à 50 % en 2017.

5 - Des rémunérations complémentaires foisonnantes et coûteuses

Les compléments de rémunération couvrent plus d'une centaine de primes et indemnités. Celles-ci sont de nature très diverses, notamment : compensation des conditions très contraignantes d'exercice des métiers de la production d'électricité, aides à la mobilité des salariés, indemnités de départ à la retraite.

L'ensemble de ces rémunérations représentent un montant total de 681 M€ en 2017, soit près du quart des rémunérations fixes. Insuffisamment pilotées et contrôlées, elles sont en augmentation de près de 30 % depuis 2012. Elles contribuent aussi à alimenter les différences salariales entre hommes et femmes.

Aucune réforme significative n'est intervenue pour mesurer l'efficacité des dispositifs existants, les simplifier et limiter le coût de ces rémunérations qui relèvent, par ailleurs, autant du complément de salaire que de la compensation de réelles sujétions.

Dans le prolongement du rapport particulier sur le temps de travail du groupe EDF[140], il doit être mis fin, en particulier, au régime exorbitant du droit commun sur les heures supplémentaires[141], qui conduisent à des dépenses importantes (77 M€ à EDF SA) alimentées de surcroît par une augmentation continue du volume d'heures, notamment dans les métiers de la production.

II - Une accumulation d'avantages qui appelle des réformes ambitieuses

Les avantages en nature résultent des dispositions du statut de 1946 et des textes internes à l'entreprise pris pour leur application. Le statut prévoit également que ces avantages bénéficient aussi bien aux agents en activité qu'aux agents retraités relevant du régime spécial des IEG et pouvant justifier d'au moins 15 ans de services. Cette spécificité a un coût : le montant total des engagements pour avantages postérieurs à l'emploi s'élevait à 6,9 Md€ (hors retraites) au 31 décembre 2017.

A - L'avantage énergie : coûteux et disproportionné

1 - Un avantage très largement ouvert

Cet avantage se caractérise par les éléments suivants :

- gratuité de l'abonnement ;
- fourniture d'électricité à un tarif préférentiel (4 % environ du tarif de base), qui n'a jamais été revalorisé, contrairement à ce que prévoyait les textes internes ;
- exonération des taxes (le tarif préférentiel étant réputé toutes taxes comprises).

[140] Ayant conduit à la publication d'un référé : *Les temps de travail dans les principales entreprises du groupe EDF*. 16 septembre 2013, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[141] Le décompte des heures supplémentaires est effectué au-delà de l'horaire programmé pour la journée et non au-delà de la durée hebdomadaire ou du cycle de travail. Un salarié ayant effectué 35 heures de travail hebdomadaire peut donc percevoir des heures supplémentaires si certaines heures ont été réalisées en dehors de l'horaire habituel de travail. Par ailleurs, le statut prévoit des taux de majoration (entre 50 % et 125 %) supérieurs à ceux de droit commun prévus par le code du travail.

L'avantage est ouvert pour la résidence principale comme pour les autres résidences (résidences secondaires, voire résidences à caractère occasionnel). Il s'applique de façon déplafonnée sans prendre en compte le niveau effectif de la consommation d'électricité.

Une réforme avait été engagée en 2010 visant à revaloriser et indexer les tarifs, ainsi qu'à intégrer les taxes dans la facturation des salariés. Elle a été abandonnée à la suite d'un mouvement social. Depuis, il n'y a pas eu de nouvelles tentatives en raison, selon EDF, de l'opposition des personnels mais aussi de l'absence de consensus au sein de la branche et de soutien véritable de la part des pouvoirs publics.

2 - Un avantage non évalué à sa valeur réelle

L'avantage consenti aux salariés est fiscalisé et soumis à cotisations sociales. Depuis 2014, les barèmes fiscal et social sont identiques, suivant en cela la recommandation de la Cour. Ils ont également été revalorisés.

Néanmoins, les barèmes retenus restent toujours déconnectés de l'avantage réellement accordé, c'est-à-dire de la différence entre ce que le salarié aurait dû payer au titre de sa consommation effective et ce qu'il paie concrètement, sans qu'il soit possible d'estimer précisément cet écart.

En effet, EDF affirme ne pas connaître la consommation réelle de chacun des bénéficiaires. L'évaluation de l'avantage est ainsi fondée de manière très approximative sur la composition du foyer, sans tenir compte de la surface occupée ou des appareils connectés.

3 - Un coût exorbitant pour l'entreprise

Le coût pour l'entreprise résulte à la fois du manque à gagner sur les montants facturés au titre de l'abonnement et des tarifs, ainsi que de l'obligation qui pèse sur elle d'acquitter les taxes en lieu et place des salariés et retraités bénéficiaires de l'avantage.

Après application des clés de calcul conventionnelles au sein de la branche et au sein du groupe, ce manque à gagner est évalué à 295 M€ pour l'année 2017.

L'avantage en nature pèse aussi dans les engagements de l'entreprise en faveur des retraités et futurs retraités. Les engagements correspondant à l'avantage énergie représentaient ainsi 2,95 Md€ au 31 décembre 2017.

L'existence d'un avantage tarifaire non plafonné à la fourniture d'électricité et de gaz est aujourd'hui difficilement compréhensible. Il peut conduire à une consommation excessive et en tout état de cause n'incite pas à la modération, en contradiction avec l'objectif politique de transition énergétique dont les entreprises se font par ailleurs les championnes auprès de leurs clients.

B - De nombreux avantages complémentaires

Les développements ci-après ne couvrent pas tous les avantages dont bénéficient les salariés statutaires d'EDF. Ne sont notamment pas développées les spécificités liées aux régimes de protection sociale, à l'exception de celle du régime de retraite. De même, les avantages servis par les institutions sociales du personnel[142] ne sont pas analysés dans le cadre du présent document.

1 - Les spécificités onéreuses du régime de retraite

Les salariés statutaires d'EDF bénéficient d'un régime spécial de retraite, géré par une caisse autonome, la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Longtemps très spécifiques, ses règles convergent progressivement depuis 2008[143] vers celles du régime général, quoiqu'avec retard, qu'il s'agisse de l'âge minimum de départ à la retraite ou du nombre de trimestres à cotiser.

L'âge minimal de départ pour les « sédentaires »[144] atteindra 62 ans en 2022 contre 2017 pour la fonction publique et pour le régime général. Le nombre de trimestres à cotiser rattrapera celui du régime général à compter de 2019, pour s'établir à 167 trimestres, avant de poursuivre sa progression au même rythme. Ce nombre ne peut d'ailleurs plus, pour les agents recrutés avant le 1er janvier 2009, être réduit par l'application des bonifications, qui permettaient de « gagner » un trimestre pour six travaillés sur un poste dit actif.

[142] Les institutions sociales du personnel gèrent pour le personnel et les pensionnés de la branche des industries électriques et gazières les activités sociales habituellement gerées par les comités d'entreprise ainsi que des prestations complémentaires en matière d'action sanitaire et sociale.
[143] Décret n° 2008-1514 du 30 décembre 2008 relatif à certains régimes spéciaux de sécurité sociale et au régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.
[144] Les emplois des salariés sont classés en services actifs ou sédentaires en fonction de leur pénibilité.

Demeurent cependant certaines spécificités. Les agents d'EDF conservent la possibilité de partir de manière anticipée à la retraite, et ce jusqu'à cinq ans avant l'âge de départ des « sédentaires », à condition d'avoir accumulé 17 années de services actifs. La retraite est par ailleurs calculée, comme pour la fonction publique, à un taux de 75 % s'appliquant à la moyenne des six derniers mois de salaire, treizième mois inclus mais primes exclues.

Le maintien de ces spécificités a un coût. Contrairement à d'autres régimes spéciaux, tels ceux de la RATP ou de la SNCF, leur financement n'est cependant pas assumé par l'État. Il l'est directement par les entreprises et, de manière complémentaire, par les consommateurs au travers d'une taxe, la contribution tarifaire d'acheminement[145], directement prélevée sur leurs factures d'électricité et de gaz.

EDF prend ainsi à sa charge un coût annuel évalué à 800 M€, ce qui représente un engagement à long terme de 22,6 Md€, soit presque l'équivalent des provisions du groupe pour « déconstruction et derniers cœurs »[146] (25,3 Md€), ou encore les deux-tiers de sa dette financière.

2 - Une politique familiale toujours très favorable

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour recommandait de réexaminer la politique familiale au regard de son coût et des évolutions de la structure familiale.

Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet.

Un accord de branche du 15 décembre 2017 a contribué à moderniser la politique familiale de l'entreprise. Les différentes formes d'unions sont désormais prises en compte. Les dispositifs de soutien à la parentalité offrent plus de souplesse en permettant d'opter, soit pour des jours de congé supplémentaires, soit pour des chèques emplois-service financés à 80 % par l'entreprise.

Néanmoins, si les modalités d'octroi reflètent mieux les réalités familiales actuelles, le niveau de ces avantages n'a que peu évolué. Ainsi, les primes pour évènements familiaux restent très élevées : un mois de

[145] Selon le ministère de la transition écologique et solidaire, cette contribution représenterait, « pour un ménage moyen de l'ordre de 2 % de sa facture d'électricité (de 8 € à 30 € TTC / an selon la puissance souscrite) ».

[146] Ces provisions permettent de couvrir les charges qui résulteront de la déconstruction des centrales nucléaires dont l'arrêt aura été prononcé et de la mise au rebut du combustible partiellement consommé à l'arrêt définitif du réacteur (dernier cœur).

salaire pour l'indemnité d'union[147] ; un mois et demi de salaire (au lieu d'un mois précédemment) pour la naissance du premier enfant et un mois pour les naissances suivantes[148].

Le coût total de ces aides a atteint 68,1 M€ en 2017, soit plus de 1 000 € par salarié et par an, en moyenne. Les avantages accordés restent très largement supérieurs à la pratique courante, et se cumulent avec un régime très avantageux de congés pour évènements familiaux, déjà mis en évidence par la Cour.

3 - Un parc de logements pléthorique

Dans son rapport public annuel de 2013, la Cour avait recommandé que le bénéfice d'un logement et/ou de l'avantage logement soit réservé aux agents qui en ont besoin en raison des contraintes de leurs fonctions.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

L'entreprise a précisé les catégories de salariés qui devaient bénéficier d'un logement de façon prioritaire (agents de conduite, d'exploitation et de maintenance). En revanche, elle estime que la situation géographique des sites de production, loin des zones urbaines, justifie la possibilité, pour les autres salariés du parc d'exploitation, d'être attributaires d'un logement à loyer modique.

Le nombre de logements mis à disposition des salariés a continué à progresser (14 480 en 2017), en raison notamment des erreurs de calibrage dans les calendriers de livraison des programmes de nouveaux logements et de restitution des anciens.

Parallèlement, les aides au logement, destinées en principe à favoriser la mobilité, ont continué à progresser sans que leur efficacité au regard de cet objectif ne soit évaluée.

Au total, les avantages liés au logement représentent pour EDF une charge de 295 M€, en augmentation de plus de 11 % par rapport à 2011.

[147] L'indemnité de mariage qui existait précédemment était de deux mois de salaire et pouvait être versée plusieurs fois dans la carrière.
[148] Elles étaient d'un mois et demi pour les deuxième et troisième enfants et deux mois à partir du quatrième enfant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les baisses d'effectifs engagées à partir de 2015 ont contribué à contenir l'augmentation des dépenses de personnel. Néanmoins, elles n'ont pas été accompagnées par les réformes indispensables de la politique salariale. L'entreprise continue d'offrir des rémunérations élevées et une série d'avantages, sans équivalent, dont bénéficient salariés et anciens salariés, largement déconnectées des performances de l'entreprise.

L'existence d'une grille de rémunération complexe et rigide, le poids de l'ancienneté dans l'évolution des rémunérations et l'éclatement des négociations salariales entre la branche et l'entreprise au détriment de cette dernière, constituent un jeu de contraintes fortes qui vont à l'encontre d'un véritable pilotage de la masse salariale.

Ce constat a déjà été formulé à plusieurs reprises par la Cour mais ses recommandations sur ce dernier point n'ont pas été suivies d'effet. Elles restent d'actualité et requièrent l'implication des acteurs de la branche comme des pouvoirs publics.

Insérée désormais pleinement dans un environnement concurrentiel et confrontée à la dégradation de sa situation financière, l'entreprise ne peut plus se contenter du statu quo *et doit rénover rapidement et en profondeur son système de rémunération. Aussi, la Cour émet-elle à l'attention de l'entreprise et des pouvoirs publics les recommandations suivantes :*

1. *faire évoluer le cadre juridique des rémunérations afin d'élargir le champ de la négociation d'entreprise et d'introduire plus de souplesse dans le système de rémunération ;*
2. *accroître la part de la rémunération variable dans la rémunération totale ; renforcer la différenciation dans l'attribution des primes ;*
3. *simplifier les dispositifs de rémunérations complémentaires et mieux les cibler, afin d'en diminuer le nombre et le coût ;*
4. *supprimer par étapes l'avantage énergie, en mobilisant les leviers suivants : réduire ou mettre fin à l'avantage au-delà d'un certain niveau de consommation d'électricité, mettre en place un mécanisme d'indexation des tarifs, laisser les taxes sur l'énergie à la charge des salariés ;*
5. *adapter le dimensionnement du parc de logements pour répondre exclusivement aux besoins des salariés soumis à des contraintes de fonctions.*

Réponses

Réponse du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire 174
Réponse du ministre de l'économie et des finances 174
Réponse du président-directeur général d'Électricité de France (EDF).. 176

Destinataire n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics

Destinataire n'ayant pas répondu

Commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE)

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Je partage globalement l'analyse de la Cour sur la nécessaire modernisation du système de rémunération et des avantages du secteur de l'énergie, et notamment, dans le cadre de la transition énergétique, de toute évolution allant dans le sens d'une maîtrise de la consommation énergétique.

Toutefois, il convient de rappeler que depuis la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, le sujet des rémunérations et des avantages en nature sous ses différents aspects relève de la négociation collective de branche.

Toute évolution sur l'encadrement des avantages, définis aujourd'hui au niveau de la branche, nécessite par conséquent un accord préalable des partenaires sociaux. Ce sujet fait l'objet d'une sensibilité particulière dans un contexte social globalement tendu (ouverture à la concurrence de la production et de la vente, baisse de la part du nucléaire, etc.).

En ce qui concerne l'avantage énergie, il convient de rappeler qu'il est bien soumis à prélèvement fiscal (impôt sur le revenu et TVA) ainsi qu'à l'ensemble des prélèvements sociaux. Sa valorisation est fixée chaque année par un barème validé par le ministère de l'économie et des finances et par le ministère des solidarités et de la santé.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part sur les points du ressort du ministère de la transition écologique et solidaire.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Comme l'agence des participations de l'État (APE) a déjà eu l'occasion de le souligner dans sa réponse du 5 octobre dernier au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes relatif à la masse salariale du groupe EDF, j'approuve l'appréciation générale de la Cour des comptes sur la nécessité d'approfondir et de sécuriser dans la durée les efforts entrepris par EDF au cours des dernières années en termes de maîtrise de sa masse salariale.

Plus spécifiquement, les recommandations émises par la Cour appellent les observations suivantes, déjà formulées en grande partie dans la réponse de l'APE au relevé d'observations provisoires d'octobre :

- *J'adhère à la recommandation n° 1 relative à la nécessaire évolution du « cadre juridique des rémunérations afin d'élargir le champ de la négociation d'entreprise » et au besoin « d'introduction de souplesse dans le système de rémunération », mais dans une perspective de moyen terme, compte tenu de la forte sensibilité sociale attachée à ces sujets. En effet, des négociations au niveau de l'entreprise offriraient davantage de souplesse et seraient plus efficaces pour le groupe EDF, comme cela a été pratiqué dans d'autres secteurs ouverts à la concurrence. À cet égard, l'évolution du système de rémunération est une nécessité pour EDF à moyen terme, afin de se rapprocher des coûts de ses concurrents, en particulier dans l'activité de commercialisation où l'entreprise est dorénavant soumise à une pression concurrentielle forte.*
- *S'agissant de la recommandation n° 2 relative au nécessaire accroissement « de la part de la rémunération variable dans la rémunération totale » et au renforcement de « la différenciation dans l'attribution des primes », je souscris à la nécessité de ces mesures pour développer une gestion plus incitative des ressources humaines et contribuer à l'attractivité du groupe EDF.*
- *S'agissant de la recommandation n° 3 relative à la « simplification des dispositifs de rémunérations complémentaires », je comprends le constat de la Cour sur la faible lisibilité des dispositifs de rémunération complémentaire. Je souligne toutefois la nécessité de ces dispositifs de rémunération complémentaire, qui compensent certaines situations au travail, avec un objectif différent de la rémunération variable (liée à la performance individuelle).*
- *S'agissant de la recommandation n° 4 relative à la suppression par étapes de l'avantage énergie, je partage avec la Cour la nécessité d'examiner en priorité les mesures visant une meilleure maîtrise de la consommation dans le cadre de la politique de transition énergétique.*
- *S'agissant de la recommandation n° 5 relative au parc de logements destiné à certains salariés du groupe soumis à des contraintes de fonctions, je constate que des efforts d'amélioration de la gouvernance et du pilotage du parc de logements ont été mis en œuvre, et qu'il convient de les poursuivre, en particulier pour réduire la taille de ce parc.*

Enfin, plusieurs observations de la Cour appellent le commentaire suivant :

- *l'affirmation selon laquelle « les réformes indispensables du système de rémunération n'ont pas été engagées » est inexacte, notamment dans la mesure où un projet de réforme du cadre de la rémunération variable fait l'objet de discussions au sein du groupe EDF.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

Ce rapport appelle de ma part trois observations principales.

1 - La gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale de l'entreprise ont connu des inflexions significatives depuis 2015, comme la Cour l'avait préconisé dans son précédent rapport :

- *Les effectifs d'EDF sa ont été réduits de plus de 5 600 postes en trois années. Cette baisse s'est poursuivie en 2018, afin d'adapter l'entreprise à son environnement concurrentiel.*
- *La masse salariale a continué à progresser jusqu'en 2016, mais elle se contracte désormais en valeur absolue. À cet égard, on rappellera qu'EDF a procédé en 2017, dans le cadre de la branche professionnelle, à un gel, inédit dans son histoire, du salaire national de base.*
- *Le régime spécial de retraites applicable aux agents d'EDF connaît depuis une dizaine d'années des réformes successives qui le rapprochent progressivement du régime général.*

2 - La rénovation du cadre social ne saurait être appréciée isolément. Elle s'inscrit dans une démarche globale de transformation de l'entreprise dans toutes ses composantes et doit être appréciée à cette aune. Ainsi, dans le cadre de son plan - CAP 2030 - l'entreprise :

- *a engagé une mise à niveau sans précédent de la sûreté et des performances industrielles de son parc nucléaire, qui la place au premier rang des exploitants au monde, s'est fortement développée dans les énergies renouvelables aussi bien en France qu'à l'international, en confrontant ses offres à celles d'une concurrence exigeante et en se positionnant comme un acteur majeur de la transition énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique.*
- *a maintenu en France une qualité de service et un niveau de prix de l'électricité, qui supportent très avantageusement la comparaison avec ceux enregistrés dans les autres pays développés.*

Cette transformation en profondeur ne serait pas possible sans un engagement élevé de ses salariés, qui est un point fort de l'entreprise, reconnu et apprécié de tous les Français, et qu'il est indispensable de préserver.

3 - La Cour des comptes invite à plus d'ambition dans la transformation du pacte social de l'entreprise. La direction d'EDF, ainsi que l'ensemble de la communauté humaine qui compose l'entreprise, entendent pleinement son message et contribueront à relever collectivement les défis environnementaux, économiques et sociaux qui en découlent.

EDF poursuivra résolument les adaptations nécessaires de son pacte social. Cette évolution de l'entreprise, qui ne pourra être menée à bien qu'à condition d'être soutenue sans ambiguïté par son actionnaire de contrôle, se déroulera en cohérence et au rythme des réformes portées par les pouvoirs publics, comme nous le faisons actuellement pour la convergence des différents systèmes de retraite. Elle s'appuiera sur les discussions qui devront s'organiser au sein de la branche professionnelle et sera fondée sur un dialogue responsable avec les salariés et leurs représentants.

Je puis vous assurer que notre détermination et notre engagement sont à la hauteur du message de la Cour des Comptes.

5
Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro

PRÉSENTATION

Le Syndicat mixte des transports en commun (SMTC), devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017, est l'autorité organisatrice des mobilités de l'aire urbaine toulousaine. Quatre établissements publics de coopération intercommunale (Toulouse métropole, la communauté d'agglomération du Murétain, le SICOVAL[149], le SITPRT[150]), regroupant 109 communes, lui ont délégué leur compétence « transports urbains ».

La mise en œuvre de la politique des transports en commun qu'il définit a été confiée à deux structures : d'une part, Tisséo Voyageurs, établissement public à caractère industriel et commercial en charge de l'exploitation du réseau de métro, de bus et de tramway ; et, d'autre part, la SMAT (devenue Tisséo Ingénierie), société publique locale, qui réalise les infrastructures de transport en convention de mandat pour le compte de Tisséo collectivités.

En 2013[151], la Cour avait souligné les insuffisances de la politique de mobilité de la quatrième aire urbaine de France, où moins de 18 % des 3,8 millions de déplacements quotidiens se font en transport en commun, et seulement 8 % des flux domicile-travail, quand ce taux est compris entre 11 % et 15 % à Bordeaux, Nantes et Strasbourg et dépasse 15 % à Grenoble, Lille et Lyon. Elle avait notamment relevé les faiblesses de l'organisation institutionnelle des transports publics, caractérisée par l'incohérence des périmètres d'intervention des personnes publiques, la

[149] Communauté d'agglomération du sud-est Toulousain rassemblant 36 communes.
[150] Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine regroupant 10 communes.
[151] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. Le syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine : une nécessaire adaptation à la croissance du réseau. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

coordination insuffisante des politiques d'aménagement et de transport et l'inadaptation des statuts. Elle avait également souligné le poids des contraintes financières sur les investissements à venir.

Alors que la métropole toulousaine est aujourd'hui asphyxiée par la circulation automobile, 500 000 déplacements quotidiens supplémentaires sont prévus à l'horizon 2030. Dans le cadre de la nouvelle mandature, le syndicat a arrêté, en 2017, un plan de déplacements urbains 2020.2025.2030 pour un coût estimé à 3,8 Md€, dont 2,33 Md€ consacrés à une troisième ligne de métro.

À la lumière de ces dernières décisions, et six ans après son premier rapport, la Cour est conduite à faire plusieurs constats : le nouveau plan de déplacements urbains, articulé autour de cette troisième ligne de métro, est un pari sur l'avenir, dont le financement n'est pas encore stabilisé (I) ; dans ce contexte, la maîtrise des coûts d'exploitation du réseau, insuffisante jusqu'en 2016, constitue un enjeu essentiel (II).

I - Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

Le réseau de transport en commun, exploité par Tisséo Voyageurs, s'articule en 2018 autour des infrastructures suivantes :

- deux lignes de métro : la ligne A, inaugurée en 1993 et prolongée en 2003, dessert le sud-ouest et le nord-est de l'agglomération toulousaine. Elle compte 12,5 km de voies et 18 stations. La ligne B inaugurée en 2007 dessert l'agglomération dans un axe nord/sud sur 15 km en 20 stations ;
- un réseau de bus comptant 67 lignes urbaines et 73 lignes affrétées (dont 19 lignes régulières, 9 lignes de transport à la demande et 25 lignes scolaires) ;
- un train urbain, correspondant à une partie de la ligne de chemin de fer à l'ouest de l'agglomération (ligne C), qui est intégré au réseau et peut être emprunté avec un ticket de bus/métro/tramway ;
- deux lignes de tramway : la ligne T1 desservant la banlieue nord-ouest, mise en service en décembre 2010 ; la ligne T2 (Envol), reprenant en partie la ligne T1, mise en service en 2015 et qui dessert l'aéroport de Toulouse.

Carte n° 1 : principales lignes structurantes (métro, tramway, lignes Linéo) du réseau de transports toulousains Tisséo au 1er juillet 2018

Source : Tisseo

En choisissant en 2017 de construire une troisième ligne de métro, Tisséo Collectivités a écarté les solutions alternatives, et notamment celle dite de l'« étoile ferroviaire » consistant à accroître l'offre ferroviaire entre Toulouse et sa grande banlieue.

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le plan de déplacements urbains (PDU) arrêté en 2012 privilégiait les transports en commun de surface. Il ambitionnait de créer un maillage de la métropole renforcé par des pôles d'échanges multimodaux.

Ce PDU n'a été mis en œuvre que pendant un peu plus d'un an, jusqu'à l'élection en mars 2014 d'une nouvelle équipe municipale. Les réalisations ont donc été limitées. Le projet de réseau de lignes de bus à haut niveau de service, qui devait « circuler prioritairement sur les principales pénétrantes avec des transports en commun en site propre (TCSP) » à l'horizon 2015-2020, a ainsi été revu, avec un abandon des TCSP au profit d'aménagements spécifiques sur les tronçons les plus engorgés[152].

Enclenchée en 2015, la révision du PDU a abouti en 2017 à l'adoption du projet « mobilités », après que la commission d'enquête publique a émis un avis favorable, assorti de deux réserves et de neuf recommandations.

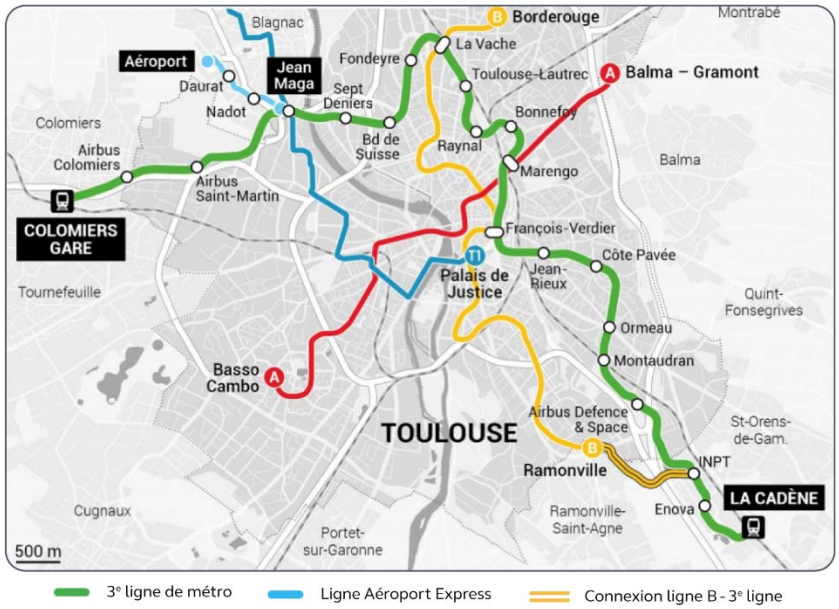
Ses grandes orientations diffèrent très sensiblement du PDU 2012. Elles s'articulent autour de la construction d'une troisième ligne de métro, dite TAE (Toulouse Aerospace Express). Effectué avant la finalisation des études relatives à la solution alternative de l'« étoile ferroviaire », ce choix s'est traduit par l'abandon de plusieurs projets, dont le prolongement de la ligne B du métro[153] et l'aménagement en site propre de lignes de bus, pour lesquels plus de 23 M€ de dépenses avaient été engagées.

Ce projet « mobilités » a pour ambition la desserte des principaux bassins d'emploi, par une solution rapide et capacitaire, en se concentrant sur un arc nord-ouest/sud-est, de Colomiers à Labège, qui passe par les pôles aéronautiques et aérospatiaux, pour un coût estimé à 3,8 Md€.

[152] Le PDU 2012 a, en outre, permis d'étendre le réseau de tramway (ligne T2 « Envol » qui dessert l'aéroport) et de mener à bien les études portant sur le doublement de la ligne A du métro, dont les travaux sont en cours (2017-2019).

[153] Auquel est venu se substituer un projet de connexion de la ligne B du métro avec cette future troisième ligne de métro TAE.

Carte n° 2 : tracé de la future troisième ligne de métro



Source : Tisseo (11 juillet 2018)

Il prévoit l'articulation de la troisième ligne de métro avec le réseau ferroviaire au moyen de cinq nœuds d'interconnexion. Pour les zones non desservies par le métro, il retient, notamment, l'installation d'un téléphérique urbain, premier tronçon de la ceinture sud, et le déploiement de lignes de bus « Linéo ».

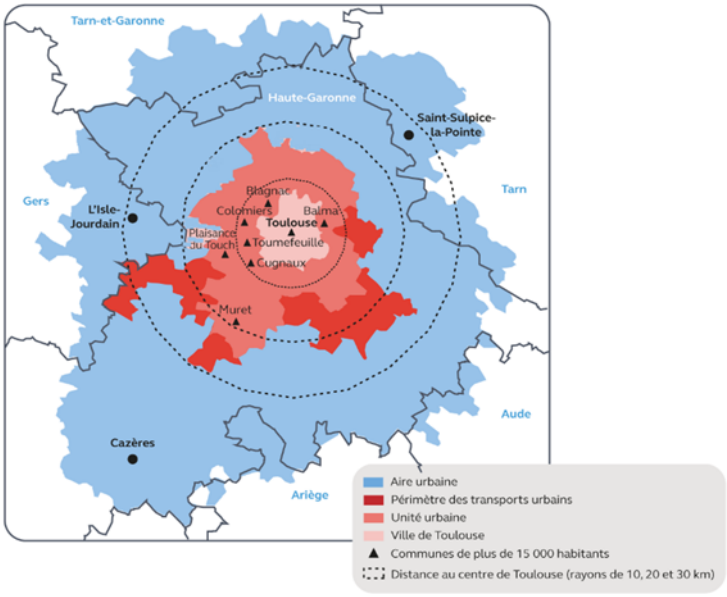
Le projet « mobilités », en particulier la ligne TAE, a été conçu comme un levier de maîtrise de l'étalement urbain, conformément aux orientations des pactes urbains[154]. Les projets d'infrastructures programmées vont desservir davantage des quartiers en devenir ou à fort potentiel de développement que des quartiers déjà fortement urbanisés.

[154] Ils visent à favoriser un développement urbain dense, en priorité le long des grandes infrastructures de transport existantes ou en projet, dans la lignée du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération toulousaine.

Un périmètre des transports urbains étendu

Le champ d'intervention de Tisséo Collectivités englobe 996 400 habitants et s'étend sur près d'un quart des 453 communes de l'aire urbaine toulousaine.

Carte n° 3 : périmètre des transports urbains au sein de l'aire urbaine toulousaine



Source : CRC Occitanie
Lecture : le périmètre des transports urbains inclut l'unité urbaine de Toulouse (en orange et rose sur la carte) et des communes situées à l'extérieur de l'unité urbaine (en rouge).

Ce périmètre concerne ainsi les trois quarts de la population de l'aire urbaine et 22 % de sa superficie, soit un niveau élevé de couverture par rapport aux principaux réseaux urbains de province.

Tableau n° 1 : caractéristiques des aires urbaines et des périmètres de déplacements urbains afférents pour les principaux réseaux de province

	Aire urbaine			Périmètre PDU			
	Population 2014	Nombre de communes	Surface aire urbaine	Population PDU (2014, sauf *)	% par rapport à l'aire urbaine	Surface PDU	% par rapport à l'aire urbaine
Lyon	2 265 375	514	6 019 km²	1 523 113	67%	750 km²	12%
Marseille	1 734 992	90	3 173 km²	1 046 000 (*2012)	60%	605 km²	19%
TOULOUSE	**1 312 304**	**453**	**5 381 km²**	**1 016 591**	**77%**	**1 191 km²**	**22%**
Bordeaux	1 196 122	255	5 613 km²	761 000	64%	570 km²	10%
Lille	1 182 127	125	925 km²	1 140 000	96%	611 km²	66%
Nice	1 006 289	129	2 585 km²	538 555	53%	1 465 km²	57%
Nantes	934 165	114	3 302 km²	619 640	66%	523 km²	16%

Source : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), 2014

Entre 2010 et 2015, ce périmètre a enregistré une progression de plus de 14 500 habitants en moyenne chaque année (+ 1,5 % par an). Mais ce dynamisme démographique n'est pas homogène en fonction de la distance à la ville-centre : si la densification de la capitale régionale est réelle, elle se fait à un rythme plus modéré que l'étalement urbain. Les besoins de mobilité se sont donc accrus en deuxième couronne, notamment pour les déplacements domicile-travail.

B - Les incertitudes du projet « mobilités »

Si le projet « mobilités » est ambitieux dans son principe, un certain nombre d'incertitudes demeurent s'agissant des conditions de sa mise en œuvre. La principale tient à la capacité du projet à orienter vers les transports en commun une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens à l'horizon 2030, alors que la troisième ligne de métro aura la capacité d'absorber 200 000 nouveaux déplacements.

Cette question n'est pas sans lien avec l'amélioration de la desserte de la ceinture sud-ouest, pour laquelle le projet « mobilités » prévoit l'installation d'un téléphérique urbain sud assorti d'hypothèses d'extensions ultérieures, sans garanties de mise en œuvre. Il s'agit pourtant d'un enjeu de desserte important, puisqu'un tiers des emplois du périmètre de transport urbain (PTU), soit 165 000 emplois, sont localisés dans un corridor allant des zones économiques de Saint-Martin du Touch/Basso Cambo à celles de Montaudran/Rangueil, en passant par l'Oncopole (Institut universitaire du cancer).

Elle n'est pas non plus sans lien avec l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la région et la métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa grande banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne. Selon la région, il conviendrait d'expérimenter, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, un nouveau modèle de gouvernance inspiré par celui en vigueur en Île-de-France.

Essentielle pour rabattre les voyageurs vers le métro ou le tramway, l'attractivité à venir du dispositif de maillage des bus Linéo est, elle aussi, incertaine. Héritage du précédent PDU, ce réseau a été adapté : les parcours entièrement en site propre ont été abandonnés au profit de parcours dits « optimisés ». Destiné à structurer le réseau de l'agglomération toulousaine selon 10 radiales d'ici 2020, ce maillage comptait 5 lignes fin 2017, avec un nombre d'utilisateurs supérieur à celui du tramway, mais le temps de parcours était fortement pénalisé par la congestion de la circulation sur certains tronçons.

La mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe) relevait, par ailleurs, en 2017, que le projet « mobilités » « n'est pas en mesure d'inverser la courbe de dégradation globale des principaux paramètres engageant la qualité environnementale du territoire »[155]. Elle pointait une augmentation à terme de la population exposée au bruit et une croissance du trafic routier de 17 % (exprimé en véhicules/kilomètre), notamment concentré sur le réseau « voies rapides urbaines », ce qui laisse augurer une accentuation des plages horaires de congestion routière.

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Le financement de ce projet « mobilités », qui s'établit à 3,864 Md€[156], est encore loin d'être stabilisé. La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 reste à confirmer. L'évolution des recettes commerciales est fondée sur l'hypothèse d'un nombre de passagers qui passerait de 183 millions en 2016 à 296 millions en 2030, soit une hausse de 62 % justifiée par la croissance démographique,

[155] Avis du 2 mars 2017.
[156] Le montant total du PDU est de 4,5 Md€, dont 3,86 Md€ à la charge de Tisséo Collectivités.

l'amélioration de l'offre et l'augmentation de la part modale des transports en commun[157].

Une augmentation de 70 M€ de la participation annuelle demandée à Toulouse Métropole

Depuis le retrait en 2007 du département de la Haute-Garonne des instances syndicales, le poids de Toulouse Métropole est prépondérant tant dans la gouvernance, puisqu'il compte 14 représentants sur les 20 membres du comité syndical, que pour sa contribution au syndicat, soit 101,6 M€ en 2017 et 97,4 % des contributions des collectivités membres. Quant aux entreprises implantées sur le territoire de la métropole, elles paient 89 % du total du versement transport. Cette situation est conforme à la réalité économique et démographique de ce territoire.

La prospective financière de Tisséo Collectivité prévoit une forte hausse de la contribution de ses collectivités membres, qui passerait de 100 M€ en 2017 à 180 M€ par an à compter de 2026. Cette augmentation devrait essentiellement peser sur Toulouse Métropole, dont il est attendu une hausse de la contribution annuelle de plus de 70 M€ d'ici à 2026. Un tel effort imposera à l'établissement public de faire des choix difficiles portant sur les autres politiques dont il a la charge, au moment où il vient de signer un contrat avec l'État prévoyant un objectif d'évolution maximale de ses dépenses réelles de fonctionnement de 1,35 % par an pour la période 2018-2020.

S'y ajouterait la contribution du SICOVAL à hauteur de 6,6 M€, sous condition de la réalisation de l'interconnexion entre les lignes de métro B et la future troisième ligne au niveau de la station INPT[158], qui constituera alors un pôle d'échange de niveau métropolitain.

Le plan de financement prévisionnel fait appel à deux autres ressources. Il s'agit, d'une part, des subventions d'équipement à hauteur de 700 M€, dont 320 M€ de financement de l'Union européenne et de l'État : à ce jour, ne seraient acquis que 368 M€, dont 150 M€ sur 15 ans de la région Occitanie et 200 M€ sur 15 ans du département de la Haute-Garonne[159]. Il s'agit, d'autre part, d'une augmentation de l'endettement, qui porterait l'encours de dette à plus de 2,5 Md€ de 2024 à 2027, avec un pic à 2,92 Md€ en 2026. La durée apparente de la dette demeurerait

[157] Qui atteindrait alors 20 % contre 13 % aujourd'hui.
[158] Station devant desservir l'Institut national polytechnique de Toulouse.
[159] Ce département, dans un courrier du 24 juin 2016, fait dépendre son engagement financier de la réalisation de sept conditions.

supérieure à 15 ans entre 2024 et 2029 ; elle atteindrait 19 ans en 2026, soit des niveaux particulièrement élevés.

Tel qu'il se présente, ce plan de financement prévisionnel n'est pas dénué de risques. Il doit être stabilisé.

Demeure, enfin, un aléa fort sur le coût final de la troisième ligne de métro, dont l'estimation, déjà réévaluée à 2,33 Md€ en 2017, n'a pu être finalisée faute d'achèvement des études techniques préalables. Il importe, pourtant, d'avoir une vision précise de l'intégralité des coûts induits d'aménagement avant la mise en œuvre d'un projet dont la réalisation contraindra les équilibres financiers des collectivités membres de Tisséo Collectivités pendant les 25 prochaines années.

Cet aléa est d'autant plus élevé que les procédures de marchés adoptées par Tisséo Ingéniérie, en ne satisfaisant pas à l'obligation d'allotir, ont *de facto* favorisé le regroupement de grandes entreprises dans un secteur déjà oligopolistique. Cette situation a eu pour effet de réduire la concurrence : tel est notamment le cas du marché de maîtrise d'œuvre « génie civil » de la troisième ligne, qui a fait l'objet d'une déclaration sans suites en décembre 2017. En conséquence, Tisséo Collectivités a annoncé en octobre 2018 que la troisième ligne de métro serait livrée en 2025, avec un an de retard.

En dépit de l'adoption en 2018 de procédures d'allotissement plus conformes à la réglementation, une incertitude subsiste sur le niveau de concurrence et le prix des offres qui en résulteront.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

Si le plan de financement de la troisième ligne de métro reste à finaliser, nul doute qu'il aura une incidence majeure sur les finances des collectivités membres de Tisséo Collectivités. En maîtrisant les coûts d'exploitation du réseau, le syndicat éviterait à ses membres d'avoir, en sus, à accroître le montant de leur participation pour équilibrer les comptes de Tisséo Voyageurs.

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

Le contrat de service public qui lie Tisséo Collectivités et Tisséo Voyageurs[160] stipule le montant de la rémunération, forfaitaire et variable, versée à l'EPIC. Il fixe aussi les tarifs et les objectifs qui lui sont assignés. Ce contrat laisse Tisséo Collectivités supporter l'essentiel des aléas d'exploitation. Tisséo Voyageurs, pour sa part, n'investit pas et, jusqu'en 2016, voyait ses coûts d'exploitation couverts par la rémunération que lui versait le syndicat.

Les produits commerciaux s'élevaient à 78,2 M€ en 2016. Ils provenaient des recettes du trafic à hauteur de 72,8 M€ et couvraient 30 % des charges d'exploitation du réseau, alors que la couverture moyenne des charges des sept principaux réseaux de province s'élevait à 35 %. Si ces produits ont progressé entre 2012 et 2016 de 8,1 %, c'est en raison de la hausse de fréquentation du réseau. 181 millions de titres ont été validés en 2016 sur l'ensemble du réseau métro, tramway, bus[161].

Les charges de personnel ont en effet augmenté de 21 % sur la période et les charges d'affrètement des lignes d'autobus de 27 %.

La progression du nombre des lignes d'autobus concédées aurait dû se traduire, *a minima*, par un ralentissement de la progression de la charge salariale. Tel n'est pas le cas. Au demeurant, le coût de production par kilomètre du réseau d'autobus affrété, de 2,25 € en 2016, est inférieur de moitié au coût de production par kilomètre du réseau directement pris en charge par Tisséo Voyageurs, soit 4,91 € cette même année.

Ce constat met en évidence l'ampleur des marges de progrès à accomplir pour parvenir à une organisation plus efficiente. La poursuite du mouvement de hausse des charges de personnels observé pendant la période ne serait pas soutenable. À ce titre, mérite d'être relevée une inflexion significative de la politique salariale en 2016.

De 2012 à 2016, la contribution de Tisséo Collectivités à l'exploitation des transports urbains a progressé de 18,6 %. Pour contenir cette augmentation du montant de la contribution forfaitaire qu'il verse à sa régie, le syndicat cherche à faire tendre les coûts d'exploitation de Tisséo Voyageurs vers ceux, nettement inférieurs, du réseau sous-traité. Il

[160] Le premier contrat couvrait la période 2010-2016, le second la période 2017 2021.
[161] Le métro représente toujours le mode prépondérant de déplacement avec 61 % des validations. La part des déplacements en autobus augmente sur la période pour atteindre 32 % en 2016. Elle est de 6 % pour le tramway la même année.

n'exclut pas de sous-traiter une plus large part du réseau à des prestataires privés.

Le réseau toulousain souffre également d'une insuffisance de recettes : comparé avec les quatre autres principaux réseaux de province pour l'exercice 2014, il génère la plus faible recette commerciale par déplacement.

Tableau n° 2 : recettes commerciales par déplacement des principaux réseaux de transport urbains français[162]

	Lyon	Marseille	Lille	Nice	Toulouse
Recettes commerciales (k€)	198 230	111 449	86 110	42 863	73 723
Déplacements (en milliers)	273 848	103 853	128 113	53 154	123 858
Recette moyenne par déplacement	0,72 €	1,07 €	0,67 €	0,81 €	0,60 €

Source : CEREMA, 2014

Cette situation trouve sa cause dans la politique de gratuité et le niveau élevé du taux de fraude. Sur le premier point, la Cour avait relevé en 2013 que près d'un voyageur sur trois n'avait pas à acquitter un titre de transport, en bénéficiant d'une gratuité totale. Des catégories de voyageurs très larges (jeunes, personnes âgées) ont continué à bénéficier de ces avantages, sans considération de leurs revenus, avec un taux de gratuité totale et non compensée qui s'établissait à 27 % en 2016. En juillet 2017, un nouveau système de tarification intégrant une approche par niveau de ressources a été mis en œuvre. L'augmentation annuelle moyenne globale des tarifs de 3 % prévue au contrat devrait se poursuivre jusqu'en 2030[163].

Par ailleurs, Tisséo Voyageurs estime que la fraude concernait en 2016 plus de 7 % des voyageurs et évalue sa perte de recettes entre 5 et 7 M€ par an. Un renforcement des contrôles apparaît nécessaire, ainsi que l'amélioration du taux de recouvrement des amendes, aujourd'hui inférieur à 50 %. Les dispositions prévues par la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités ont d'ores et déjà été mises en œuvre.

[162] Le ratio de recette moyenne par déplacement a depuis évolué favorablement à Toulouse puisqu'il s'élève à 0,66 € en 2017.
[163] Le titre de transport coûte 1,70 € à Toulouse. Il coûte 1,50 € à Rennes, 1,60 € à Lyon, 1,65 € à Lille et 1,90 € à Paris.

B - Un produit de versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Le versement transport[164], qui s'élevait à 245 M€ en 2016, constitue la première source de financement de Tisséo Collectivités. Son produit par habitant, soit 120,04 € en 2015, était le plus élevé des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Entre 2012 et 2016, il a représenté en moyenne 99,4 % de la rémunération forfaitaire versée à Tisséo Voyageurs, en charge de l'exploitation du réseau. En 2015, le taux de couverture des charges d'exploitation par le versement transport s'établissait à 95,3 % à Toulouse, contre 71 % en moyenne s'agissant des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Tableau n° 3 : part du versement transport dans le financement des grands réseaux de transports urbains de province en 2015

	Versement transport (en M€)	Progression du VT 2015/2009	Charges de l'exploitant (en M€)	VT / charges de l'exploitant	Produit de VT par habitant du RT-AOM (en €)
Lyon	285,9	19,9 %	381,7	74,9 %	114,17
Toulouse	236,9	34,4 %	248,7	95,3 %	120,04
Lille	223,01	27,4 %	335,7	66,4 %	97,23
Marseille	174,8	40,7 %	351,9	49,7 %	82,05
Bordeaux	166,6	35,6 %	207,9	80,1 %	108,26
Rennes	102,2	27,6 %	113,8	89,8 %	116,26
Nice	75,4	31,6 %	142,8	52,8 %	69,38
Moyenne	180,7	0,3	254,6	71,0 %	101,06

Source : CRC Occitanie, à partir de l'annuaire statistique (2010-2015) du CEREMA

Le produit du versement transport a connu une progression de 10,3 % entre 2012 et 2016, à taux inchangé depuis le 1er juin 2011, en dépit de la diminution de l'assiette engendrée par le relèvement du seuil d'assujettissement, passé de 9 à 11 salariés en 2015. Cette croissance est

[164] Le versement transport (VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics qui emploient au moins onze salariés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités. Avant le 31 décembre 2015, le seuil d'assujettissement au VT était de neuf salariés.

liée au dynamisme de l'activité économique de l'agglomération toulousaine, notamment des entreprises du secteur aéronautique et spatial. Elle a néanmoins été sensiblement inférieure à l'augmentation de la rémunération forfaitaire versée par Tisséo Collectivités à Tisséo Voyageurs en vertu du contrat de service public, passée de 204,4 M€ à 242,5 M€ entre 2012 et 2016, soit une croissance de 18,6 % liée à la dérive des coûts d'exploitation et à la faiblesse persistante des recettes commerciales.

C - Des modalités de financement problématiques

La participation des collectivités adhérentes à l'exploitation du réseau s'élève à 168,67 € par habitant, soit un niveau proche de la moyenne des autres grands réseaux métropolitains (174,76 €). Assurant en moyenne 24 % des produits de gestion courante de Tisséo Collectivités, elle s'est élevée à 102,6 M€ en 2016, en provenance, pour l'essentiel, de son principal contributeur, Toulouse Métropole, à hauteur de 100 M€. La ville de Toulouse a toutefois participé à cette charge, quoique de manière peu transparente, sous la forme d'une réfaction de l'attribution de compensation reversée à la commune par la métropole, à hauteur de 20 M€ en 2009, puis de 15 M€ jusqu'en 2014.

Pour limiter la progression des contributions de ses collectivités membres, Tisséo Collectivités a obtenu la neutralisation partielle des dotations aux amortissements de la ligne B du métro. Elle procède d'une autorisation accordée à titre dérogatoire par le ministre en charge de l'économie en 2007. Cette pratique constitue une double entorse aux règles comptables : d'une part, elle enfreint les dispositions de l'instruction comptable M4 qui proscrit la neutralisation des amortissements pour les services publics industriels et commerciaux ; d'autre part, elle instaure un amortissement variable, dont le montant s'est élevé à 10 M€ chaque année depuis 2012, à l'exception de l'exercice 2013 où elle a été de 8 M€, sans que soit connue la justification de telles fluctuations.

Le préfet de la Haute-Garonne a continué à accorder cette dérogation tous les ans à partir de 2007. Elle a été *a minima* injustifiée en 2012, 2013 et 2014, exercices où le montant du résultat a excédé celui de la neutralisation des amortissements. En moyenne, entre 2012 et 2016, le montant du report à nouveau a progressé de 15,6 M€, ce qui ne rendait pas nécessaire une telle neutralisation. La Cour ne peut que recommander l'abandon d'une telle pratique, qui n'est pas mise en œuvre pour les autres grands réseaux de transport. Si elle devait être maintenue, elle ferait courir

à Tisséo Collectivités le risque d'une augmentation sensible des contributions des collectivités membres pour financer le remboursement en capital d'une dette destinée à s'accroître fortement dans les années à venir[165] (cf. s*upra* I - C).

Par ailleurs, deux autres mécanismes pèsent indûment sur les finances de Tisséo Collectivités.

En premier lieu, alors que des opérations d'aménagement relatives aux transports, qui incluent des aménagements de l'espace urbain, sont réalisées sous convention de maîtrise d'ouvrage avec Toulouse Métropole, les charges relatives aux opérations de voirie, aux interventions sur les réseaux et aux équipements connexes sont supportées par Tisséo Collectivités. Elles relèvent pourtant de la compétence de Toulouse Métropole. Il en résulte que plus de 46 M€ d'immobilisations inscrites au bilan de Tisséo Collectivités concernent des équipements dont le syndicat n'a ni la propriété, ni la gestion opérationnelle et qui sont sans lien avec les transports en commun.

En second lieu, Toulouse Métropole verse sa contribution avec près de 18 mois de retard, de sorte que Tisséo Collectivités assume, depuis 2014, la charge d'une part significative de la trésorerie de l'établissement public (100 M€ en fin d'exercice, et ponctuellement jusqu'à 180 M€).

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* _____

Les constats effectués par la Cour en 2013 restent, pour l'essentiel, d'actualité. En raison de la croissance démographique de l'aire urbaine toulousaine, qui touche en particulier la deuxième couronne, la demande de mobilité tend à croître, mais l'usage des transports en commun par les habitants, notamment pour les trajets domicile-travail, reste faible.

Dans ces conditions, le choix de la construction d'une troisième ligne de métro constitue un pari sur l'avenir. S'il traduit l'ambition de mieux maîtriser l'étalement urbain, la capacité de ce projet à orienter une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens vers les transports en commun reste incertaine, de même que l'aptitude des collectivités à en assurer le financement à hauteur de 3,864 Md€.

[165] La prospective financière établie par Tisséo Collectivités en juin 2017 fait apparaître que les dotations aux amortissements (hors neutralisation), devraient être, dès 2021, inférieures à l'annuité en capital de la dette à financer.

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. *stabiliser les engagements financiers attendus de l'État au projet « mobilités 2020.2025.2030 » ;*
2. *mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation comptable des amortissements de la ligne B.*

À la région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

3. *se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.*

À Tisséo Collectivités :

4. *mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du projet « mobilités ».*

***À Tisséo Voyageurs** :*

5. *accroître l'efficience de la gestion du réseau Tisséo métro/tram/bus.*

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre, auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire chargée des transports 196
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 197
Réponse commune de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre auprès du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales 197
Réponse de la présidente de la région Occitanie 198
Réponse du président du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) / Tisséo collectivités 200
Monsieur le directeur général de Tisséo voyageurs 209

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'intérieur
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Ancien président du Syndicat Mixte des Transports en Commun

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DE LA MINISTRE, AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE CHARGÉE DES TRANSPORTS

L'agglomération toulousaine connaît en effet un important dynamisme démographique et économique, l'aire urbaine s'étendant sur 30 kilomètres autour de Toulouse et gagnant 20 000 habitants par an. Aussi, malgré un réseau de transport en commun de qualité avec deux lignes de métro et deux lignes de tramway, le réseau routier principal de l'agglomération sature aux heures de pointes. Il paraît dès lors nécessaire de poursuivre les investissements dans les transports collectifs afin d'éviter que les conditions de déplacements des Toulousains ne constituent un frein au développement économique de cette aire urbaine.

Tisséo Collectivités a ainsi révisé son plan de déplacements urbains en 2017. Le principal projet qui y est inscrit consiste en la réalisation d'une troisième ligne de métro de 27 kilomètres pour un montant estimé à ce stade à 2,33 Md€. Les deux lignes A et B actuelles connaissent un succès de fréquentation, ce qui a incité la métropole et le syndicat à proposer cette troisième ligne. Le principal objectif de ce projet est de desservir et de relier les pôles économiques de l'agglomération (notamment situés en périphérie) de manière performante avec de nombreuses connexions avec les réseaux de transports existants. Une estimation actualisée du coût du projet devrait être présentée lors de l'enquête publique en 2019. Son financement représentera une charge élevée pour le syndicat et ses partenaires comme le souligne l'insertion.

Parmi les recommandations de l'insertion, il est recommandé que l'État stabilise ses engagements financiers. Actuellement, l'État soutient la réalisation des transports collectifs en site propre à travers des appels à projets dédiés. Trois appels à projets ont ainsi déjà été mis en œuvre.

L'amélioration des transports du quotidien constitue une des priorités du Gouvernement et l'État poursuivra son programme de soutien au développement des transports collectifs en site propre. Le volet programmation des investissements du projet de loi d'orientation des mobilités prévoit ainsi une proposition en ce sens. Un quatrième appel à projets devrait ainsi être lancé en 2020 afin d'accompagner les projets des collectivités. Les nouveaux projets toulousains trouveront toute leur place dans ce dispositif. Les engagements financiers de l'État seront connus à l'issue de ce processus de sélection.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous souhaitez obtenir des précisions sur la dérogation accordée au Syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine (SMTC) en 2007 qui lui permet de neutraliser partiellement les effets budgétaires induits par la comptabilisation des dotations aux amortissements.

La dérogation accordée conjointement, en 2007, par le directeur général de la Comptabilité publique et le directeur général des Collectivités locales repose sur la situation financière du syndicat à cette période et a permis, parallèlement, de limiter l'augmentation des contributions budgétaires des membres du syndicat.

L'analyse réalisée par les services de la direction générale de Finances publiques sur la mise en œuvre du dispositif corrobore les constats formulés par la Cour au titre des exercices 2012 à 2014.

Aussi, la pratique du SMTC ne semble-t-elle plus correspondre à l'objectif initial de la dérogation dans la mesure où le montant de la reprise des excédents mis en réserves semble déconnecté du montant des amortissements afférents à la 2ème ligne de métro.

Dès lors, la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Collectivités locales rejoignent la recommandation de la Cour des comptes visant à mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation partielle des dotations aux amortissements accordé en 2007.

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

Tout en relevant l'intérêt de l'expertise conduite par la Cour, ces recommandations n'appellent pas d'observations particulières au titre des compétences des collectivités territoriales.

Nous serons néanmoins particulièrement attentifs quant au devenir de ce projet structurant en matière de mobilités pour Toulouse et son agglomération.

Plus généralement, sur le volet des mobilités, le projet de loi qui sera porté devant la représentation nationale dans le courant de l'année 2019 visera à moderniser le cadre juridique et la gouvernance dans lesquels s'exercent les compétences locales en matière de transports, en veillant à apporter des réponses adaptées aux réalités de chaque territoire et aux besoins des citoyens dans leurs déplacements professionnels comme personnels.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Les observations de la Cour relatives à «l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la Région et la Métropole n'ont pas su dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et sa proche banlieue, ce qui pénalise les déplacements domicile-travail en deuxième couronne », ainsi que sa recommandation n° 3 à la Région Occitanie et à « Tisséo Collectivités », leur demandant de « se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail » appellent de ma part plusieurs commentaires et réactions.

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine par :

- *la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne « Colomiers-Arènes » : doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France (desserte au ¼ h soit 94 trains/jour), acceptation du titre urbain dans les trains ;*
- *la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ;*
- *la centrale d'information multimodale, en 2012 ;*
- *la tarification « Pastel+ », mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.*

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 Md€ dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de

rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national – se poursuivent dans le cadre du « contrat de plan État-région 2015-2020 », avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 M€) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 M€) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et « Tisséo-Collectivités » ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des « États Généraux du Rail et de l'Intermodalité » organisés par la Région en 2016 et lors des « Assises nationales de la Mobilité en 2017 ». La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment :

- *le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ;*
- *le partenariat financier du projet mobilités ;*
- *une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.*

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet « Mobilités », au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire »

toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Pour autant et sans présager des conclusions de cette étude, le cadre juridique actuel ne permet pas la valorisation de l'ensemble des réseaux de transports ainsi qu'une coopération optimale des collectivités. C'est la raison pour laquelle la Région plaide, dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientations des mobilités (LOM), pour une modernisation de la gouvernance des transports. Celle-ci pourrait notamment se traduire, à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine, par un droit à l'expérimentation d'une gouvernance analogue à celle d'Ile-de-France Mobilités (ex STIF).

Ce modèle permettrait d'une part de capter des ressources nouvelles sur un périmètre élargi et d'autre part d'optimiser les dépenses d'investissements et de fonctionnement de l'ensemble des collectivités concernées, en faveur des mobilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC) / TISSÉO COLLECTIVITÉS

I – Le pari sur l'avenir d'une troisième ligne de métro, dont le financement reste à stabiliser

A - Le choix de la troisième ligne de métro

Le PDU 2012 qui a reçu un avis défavorable de la commission d'enquête publique, privilégiait les transports en commun de surface mais présentait une incertitude quant à leur réalisation, toutes les études techniques d'insertion n'étaient pas enclenchées et le financement des opérations 2020 renvoyait à une clause de revoyure.

L'actualisation en 2014 des données démographiques, économiques, sociétales et d'usage du réseau Tisséo a démontré l'obligation de construire un réseau nettement plus capacitaire avec deux objectifs précis : d'une part répondre à la demande croissante de déplacements, liée à la forte croissance démographique et économique de l'agglomération, d'autre part répondre à la desserte et à l'accessibilité des zones économiques.

La 3ème ligne n'est donc pas un pari sur l'avenir mais une nécessité pour que l'agglomération toulousaine ne tombe pas dans l'asphyxie générale, avec toutes les conséquences en termes de perte d'attractivité économique (aux conséquences dommageables à l'échelle locale, régionale et nationale) et de dégradation de la qualité de cadre de vie.

Concernant les solutions alternatives et notamment dites ferroviaires, Tisséo Collectivités tient à rappeler que le train dessert moins d'emplois, ne peut pas atteindre les fréquences et les capacités élevées du métro, et présente des coûts d'exploitation très supérieurs. Ainsi, la desserte ferroviaire est complémentaire au transport urbain, notamment au métro, mais n'est pas une alternative au développement du réseau structurant de transport urbain. Cette complémentarité est renforcée par rapport à l'ancien PDU, notamment grâce à la multiplication des points de connexion entre réseau urbain et ferroviaire et grâce au fait que la 3ème ligne permettra une desserte des zones d'emplois à la fois fine, capacitaire et indépendante des conditions de circulation. Cette complémentarité a été notée dans le compte-rendu du débat public établi par le Président de la Commission Particulière du Débat Public.

Le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des membres de la commission d'enquête publique. Il propose un maillage du territoire par les transports en commun qui s'avère bien supérieur à ce que l'ancien PDU avait esquissé et apporte une réponse plus globale aux défis et enjeux de la mobilité de l'agglomération toulousaine : plus grand nombre de points de correspondance entre le réseau urbain métro/tram et le réseau ferroviaire régional (6 connexions supplémentaires contre 2 au PDU 2012), plus grande couverture territoriale du réseau structurant (26 communes desservis par ce réseau contre 19), desserte des zones économiques d'emplois, vision pragmatique du développement de Linéo.

B - Les incertitudes du Projet Mobilités

S'agissant de la Ceinture Sud et de l'arc Sud-Ouest

La Ceinture Sud desservira en direct les zones économiques de Basso Cambo, Oncopole, Ramassiers et Montaudran – Rangueil soit un total de 85 000 emplois. Parmi ces emplois, 50 % sont desservis par le reste du réseau structurant (métro, téléphérique urbain sud, LMSE).

Elle a fait l'objet de recommandations de la part de la commission d'enquête publique, auxquelles Tisséo Collectivités a répondu. Ainsi :

- *le projet de Téléphérique Urbain Sud est inscrit à l'horizon 2020 et la procédure d'enquête publique est en cours d'organisation ;*
- *un périmètre d'études préservant un corridor d'implantation d'un prolongement du téléphérique vers Basso Cambo et Montaudran a été mis en place ;*
- *les études de création d'une desserte bus performante côté Ouest et côté Est sont en cours. L'horizon cible est 2020. Elle assurera un maillage*

global entre les Linéo 2, 3, 4, 5, entre la ligne A et la ligne B, entre les territoires économiques du Sud-Est et ceux du Nord-Ouest.

L'enjeu de desserte de ces territoires économiques est dans la cible de Tisséo Collectivités, en réponse à l'objectif affiché dans le Projet Mobilités d'amélioration de la desserte et de l'accessibilité aux zones d'emplois.

S'agissant du réseau Linéo

Tisséo Collectivités rappelle sur ce point les remarques de la commission d'enquête publique du Projet Mobilités qui « considère que l'action 7 du Projet Mobilités est de nature à rendre les lignes Linéo plus performantes et elle recommande de saisir toutes les opportunités pour améliorer rapidement le réseau (voies prioritaires aux carrefours, voies réservées) ».

Tisséo Collectivités y avait répondu en développant les points suivants :

- *Le principe Linéo consiste à proposer dans un premier temps une offre de service optimisée en prenant en compte les spécificités des territoires dans une vision pragmatique. La priorisation de la circulation des lignes s'effectuera en continu selon les opportunités et les nouveaux besoins. L'enjeu est de proposer un service optimisé, avec des aménagements adaptés qui, au fil du temps et de leur réalisation, permettent de gagner en temps de parcours et en attractivité.*
- *L'atout du Projet Mobilités par rapport au PDU 2012 est de définir une offre de service performante et structurante articulée sur 10 lignes de bus en 2020 et 8 lignes identifiées pour 2025 (y compris les Lignes Express), pour lesquelles les coûts d'investissements et les coûts d'exploitation sont intégrés dans la prospective financière de Tisséo Collectivités, ce qui n'était pas le cas pour l'ancien PDU.*

À l'automne 2018, Linéo a transporté jusqu'à 84 000 voyageurs par jour sur 6 lignes, avec une forte hausse de la fréquentation par rapport aux lignes de bus préexistantes (de +10 % à +30 %) et 90 % de satisfaction des usagers. 3 autres lignes vont ouvrir en 2019 et le Linéo 1 sera prolongé.

En conclusion, Tisséo Collectivités estime que le développement de Linéo tient le calendrier et les objectifs et constitue une action pragmatique et complémentaire au développement du métro, du tramway et du téléphérique, adaptés aux spécificités du tissu urbain de l'agglomération toulousaine.

S'agissant du volet environnemental du Projet Mobilités

Tisséo Collectivités rappelle que le Projet Mobilités a reçu un avis favorable à l'unanimité des 5 membres de la Commission d'Enquête Publique

qui a constaté la « réduction des émissions de polluants de l'air par rapport à l'évolution prévue au fil de l'eau » et l' « impact positif de l'option métro ».

Le Projet Mobilités apporte des réponses claires et précises sur la diminution des consommations d'énergies fossiles, sur la diminution du nombre de personnes exposées à la pollution de fond et sur la diminution des émissions de polluants atmosphériques (NOx et PM) : une importante diminution des oxydes d'azote faisant chuter de 13 000 à 300 le nombre de personnes touchées par cette pollution ; une diminution des émissions de particules fines de 20 % pour les PM 10 et de 33 % pour les PM 2,5 ; une diminution de 14 % des émissions de GES au global par habitant (6 fois moins de GES par habitant dans le centre-ville par exemple) et une diminution de 3 à 4 points entre le scénario fil de l'eau et le Projet Mobilités ; une diminution de la consommation énergétique de 12 % par habitant.

Ces données sont à analyser au regard de la forte croissance démographique et économique de l'agglomération toulousaine. À l'horizon 2030, chaque habitant produira moins de GES et répondra aux objectifs nationaux et internationaux.

S'agissant des études prospectives, les hypothèses sont prudentes et n'intègrent pas à ce jour les évolutions sociétales et comportementales pouvant améliorer ces données : télétravail, usage des vélos électriques et de la voiture partagée, hausse des prix des carburants, etc. Par ailleurs, un PDU n'est pas le seul outil pour réduire les émissions de GES liées au domaine des transports. Ainsi, des décisions nationales peuvent également intervenir (taxation des carburants, primes à l'achat des véhicules propres...).

C - Un financement à stabiliser, mais qui devrait fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Tisséo Collectivités confirme que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet, et que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au Secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.

Plus précisément, l'estimation des coûts a été établie en intégrant une somme à valoir sur les postes de travaux, d'un taux moyen de 11 %. De plus, une provision pour risques et aléas a été confirmée au taux de 15 %, conformément aux recommandations de la Cour des comptes faites au projet du Grand Paris. Cette estimation intègre notamment l'expérience du maître d'ouvrage pour de tels travaux et sa parfaite connaissance de la géologie locale. À titre d'exemple, l'écart entre le coût final du projet de la ligne B de métro et le coût estimé dans le dossier d'enquête publique était inférieur à 7 %.

Elle apparaît donc suffisante à ce stade d'étude du projet, et sera consolidée au fur et à mesure des études techniques d'une part, et d'autre part, en prenant en compte les conclusions de l'enquête publique.

Le scénario de financement mis en œuvre par Tisséo Collectivités est donc fondé à la fois sur l'objectif de fort développement de l'offre de transports en commun planifié au Projet Mobilités et repose sur la maîtrise des coûts d'exploitation.

L'attention portée à la maîtrise des dépenses d'exploitation est légitime compte-tenu de l'évolution des coûts constatés sur la période 2012 à 2014. Tisséo Collectivités souligne toutefois que la maîtrise des charges d'exploitation est constatée aujourd'hui sur trois exercices consécutifs et permet de crédibiliser le scénario de financement.

II - La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

A - Des charges d'exploitation insuffisamment maîtrisées jusqu'en 2016 et des recettes commerciales faibles

La Cour aura noté qu'une inflexion majeure a été mise en œuvre dès 2015-2016, en contraste fort avec la tendance inflationniste préalable et que le nouveau contrat de service public, support de la bonne maîtrise des charges d'exploitation, est mis en œuvre sur la période 2017-2021.

En effet, si sur la période 2008-2014 les charges d'exploitation ont augmenté de 6,8 % par an en moyenne, à l'inverse depuis 2015, cette évolution a été contenue à 1,37 % par an alors même que l'offre a augmenté significativement (+ 37 % sur le tramway et + 5 % sur le bus).

De plus, les recettes de trafic bénéficient du dynamisme de la fréquentation, de la refonte tarifaire et de l'important plan d'actions de lutte contre la fraude pour atteindre 79,4 M€ en 2017. Ainsi, la contribution nette de Tisséo Collectivités (c'est-à-dire recettes d'exploitation déduites) a baissé, passant de 166,5 M€ en 2015 à 158,3 M€ en 2017.

Les résultats obtenus (charges, dépenses, fréquentation) dépassent les objectifs du contrat de service public, confirmant ainsi l'efficience du réseau.

B - Un produit versement transport qui couvre la rémunération forfaitaire versée à l'exploitant du réseau

Depuis 2015, la part du versement transport dans le financement du réseau a évolué. Ainsi, en 2017, le montant perçu au titre du versement transport s'est élevé à 258,7 M€, dépassant le montant des charges d'exploitation, qui s'élevait à 257,3 M€.

Le réseau toulousain est donc le seul grand réseau français de province à couvrir intégralement ses charges d'exploitation par le produit

du versement transport, ce qui lui permet de dégager des marges financières pour financer son Projet Mobilités.

C - Des modalités de financement problématiques

S'agissant de l'augmentation des contributions annuelles des membres de Tisséo Collectivités

Statutairement, les collectivités membres de Tisséo Collectivités versent chacune une contribution annuelle nécessaire à son équilibre économique.

Toulouse Métropole verse également une contribution volontaire supplémentaire, lui permettant d'assumer une part déterminante des contributions totales. Ainsi, en 2017, la Métropole a versé un montant contributif de 44,7 M€ au titre de ses engagements statutaires, et un montant de 56,9 M€ volontairement.

Toulouse Métropole s'est engagée désormais auprès de l'État à maintenir un taux d'évolution de ses dépenses de fonctionnement de 1,35 % par an jusqu'en 2020.

Ainsi, Tisséo Collectivités a fait réaliser une étude de soutenabilité budgétaire et financière qui intègre cette évolution de 1,35 % pour le montant cumulé de contributions reçues (statutaires et volontaires).

La consistance des contributions des membres, composée d'une partie statutaire obligatoire et d'une partie complémentaire facultative, permet de conserver une évolution de la contribution obligatoire conforme aux statuts, et d'ajuster l'évolution de la contribution volontaire de Toulouse Métropole pour permettre à celle-ci de respecter ses engagements vis-à-vis de l'État.

Les résultats de l'étude menée sur cette hypothèse permettent de conclure à la soutenabilité financière du Projet Mobilités.

Une hausse des contributions pourrait être envisagée mais constitue à ce stade une marge de sécurité dont la mobilisation n'apparait, pas, en l'état, nécessaire. Cette marge offre donc une garantie supplémentaire à la crédibilité du plan de financement.

Dans cette perspective, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre régionale des comptes d'Occitanie, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation, tout en suivant l'évolution du versement transport afin d'ajuster le plan de financement selon les leviers à disposition.

S'agissant de la neutralisation partielle des dotations aux amortissements

Une neutralisation partielle des dotations aux amortissements est en effet pratiquée dans le cadre d'une autorisation spécifique du ministère des finances depuis 2007, confirmée annuellement.

Cette neutralisation a pour objectif d'éviter une affectation inutile de fiscalité au financement des transports urbains, et non de s'émanciper des règles d'équilibre financier annuel, auxquelles Tisséo Collectivités doit se conformer impérativement quel que soit le cas de figure.

Par ailleurs, conscient du caractère spécifique de cette autorisation, Tisséo Collectivités a réduit depuis 2012 ce montant à 10 M€ chaque année, contre 42,8 M€, lors de l'octroi de cette autorisation en 2008.

Ce dispositif a vocation à s'éteindre progressivement, et Tisséo Collectivités y mettra fin dans les délais les meilleurs sans faire peser cet effort sur les contributions des membres.

Recommandations de la Cour des Comptes et conclusion

A la Région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

Se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.

Réponse de Tisséo Collectivités

Les deux autorités organisatrices ont d'ores et déjà mené de nombreuses actions en faveur d'un usage accru du train pour les déplacements urbains et périurbains dans l'aire urbaine toulousaine : la modernisation de l'infrastructure et de la tarification de la ligne Colomiers-Arènes (doublement de la voie ferrée, mise en service du premier cadencement ferroviaire sur une ligne régionale en France - desserte au ¼ h soit 94 trains/jour - acceptation du titre urbain dans les trains) ; la billettique interopérable « Pastel » déployée progressivement sur les réseaux urbain, interurbain et régional depuis plus de 10 ans ; la centrale d'information multimodale, en 2012 ; la tarification Pastel+ mise en place en 2015 favorisant l'usage combiné du train et des transports urbains.

De son côté, la Région a développé les services et financé la modernisation des infrastructures, en investissant près de 2 milliards d'Euros dans les transports ferroviaires depuis leur régionalisation, dans l'acquisition de rames, l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de plus de 130 gares régionales et surtout le renouvellement de 500 km de lignes ferroviaires régionales sur l'ancien périmètre de

Midi-Pyrénées. Les efforts du Plan Rail 2007-2014 – là encore, unique par son ampleur au niveau national– se poursuivent dans le cadre du contrat de plan État-région 2015-2020, avec 376 M€ sur le ferroviaire de Midi-Pyrénées, en faveur notamment de la modernisation du réseau et de la gare Matabiau, de l'axe Toulouse-Auch, de la création de la halte de Labège.

En complément, la Région poursuit le renouvellement des matériels roulants, à la fois pour le moderniser et augmenter la capacité de transport. En témoigne notamment l'acquisition de 18 rames Régio2N de Bombardier (171 Millions d'euros) destinées à accroître la capacité d'emport des trains dans l'aire urbaine toulousaine (capacité de 500 voyageurs à comparer avec les 300 voyageurs des rames Régiolis d'Alstom). En corolaire, le trafic TER a doublé en 10 ans sur le périmètre ex-Midi-Pyrénées, passant de 6 à 12 millions de voyages.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés aux mobilités en 2018 (834,5 Millions d'euros) représentent le quart du budget régional et traduisent l'ambition de la Région en faveur du développement de l'usage des transports collectifs.

Au-delà de ces actions concrètes, la Région et Tisséo Collectivités ont affirmé une coordination renforcée dans le cadre des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité organisés par la Région en 2016 et lors des Assises nationales de la Mobilité en 2017. La Conférence des exécutifs offre ainsi désormais un cadre commun et permet notamment : le consensus sur les enjeux et ambitions du Projet Mobilités ; le partenariat financier du projet mobilités ; une stratégie commune de desserte s'appuyant sur la définition de gares amont, une conception partenariale des pôles d'échanges et une politique de rabattement sur les gares.

Cette coordination sera confortée dans le cadre de l'élaboration concertée du SRADDET et de son volet Mobilités, au travers notamment de la planification régionale de l'intermodalité.

Le ferroviaire constitue très probablement une opportunité pour décongestionner la métropole toulousaine et la Région a ainsi souhaité approfondir l'étude des potentialités du réseau ferroviaire dans le périmètre de la métropole, en inscrivant, au CPER dans le chapitre des études multimodales une étude spécifique sur « l'étoile ferroviaire » toulousaine en complémentarité des études portant sur les autres modes de transport : modes doux, routiers et co-voiturage.

Par ailleurs, cette coordination pourrait être renforcée par la réflexion commune sur la gouvernance de la desserte ferroviaire dans l'aire urbaine toulousaine.

À Tisséo Collectivités

Mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du Projet Mobilités

Réponse de Tisséo Collectivités

Comme évoqué précédemment, Tisséo Collectivités confirme effectivement :

- *d'une part, que les études visant à affiner les coûts du projet Toulouse Aerospace Express sont en cours selon un processus classique de gestion de projet ;*
- *d'autre part, que la soutenabilité financière a fait l'objet d'une consolidation par un cabinet externe qui sera soumise au secrétariat Général pour l'investissement et remise avec le dossier d'enquête publique du projet TAE.*

Au travers de cette étude, Tisséo Collectivités rejoint l'analyse de la chambre, considérant que l'enjeu réside dans la maîtrise des dépenses d'exploitation, et plus précisément du couple Dépenses - Recettes d'exploitation.

C'est donc la raison pour laquelle un suivi et un contrôle permanents de ces données est mis en place dans le cadre du pilotage du contrat de Service Public (2017-2021) et constitueront une donnée d'entrée essentielle pour les futurs Contrats.

Par ailleurs, l'évolution du versement transport sera suivie de sorte à vérifier qu'il permette de couvrir les dépenses – les recettes d'exploitation.

Au-delà et en conclusion, Tisséo Collectivités a mis en place un dispositif global de pilotage du financement du Projet Mobilités, basé sur le suivi du versement transport et la programmation des investissements et des coûts d'exploitation, permettant d'activer les leviers, si nécessaire, pour garantir la soutenabilité du Projet Mobilités.

Ce dispositif pourra être renforcé par les futures dispositions nationales en faveur des mobilités dont la loi d'orientation des mobilités.

MONSIEUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TISSÉO VOYAGEURS

Je vous adresse ces quelques lignes qui vous permettront, je l'espère de juger que les actions conduites au sein de Tisséo Voyageurs, depuis trois ans, destinées à améliorer l'efficience du réseau portent leurs fruits

En effet, la volonté affirmée dès 2015 de maîtriser l'évolution des coûts de fonctionnement du réseau s'est concrétisée à travers un ralentissement significatif de l'évolution du coût de la masse salariale.

Cette volonté s'est traduite par la mise en œuvre d'un contrat de service public 2017-2021, ambitieux en matière de développement de recettes et de maîtrise des coûts de fonctionnement du réseau.

Depuis 2016, les actions volontaristes engagées pour favoriser la mobilité interne, l'optimisation de l'exploitation, nous ont permis d'infléchir l'évolution de l'effectif (2 760 ETP pour 2 798 en 2015) et de maintenir les dépenses d'exploitation à un niveau quasi identique à celui de l'année N-1.

Les efforts de conquête commerciale, associés aux actions renforcées de lutte contre la fraude combinés à la mise en place de la tarification solidaire en juillet 2017, réduisant la part des titres gratuits, ont contribués au développement des recettes commerciales 85,2 M en 2017 pour 73,5 M en 2015 (dont 79,4 de recettes trafic pour 69,0 en 2015). Le ratio recette au déplacement atteignant ainsi 0,66 € à fin 2017 contre 0.59 € en 2014.

Par ailleurs, le ratio recette moyenne au kilomètre commercial évolue favorablement de 2,16 € en 2014 à 2,43 € en 2017 quand la dépense au kilomètre progresse elle aussi favorablement de 7,04 € à 6,92 € sur la même période.

L'ensemble des actions engagées avec force et détermination, ont conduit Tisséo Voyageurs à présenter à la Collectivité un Taux de couverture 2017 de 35,1 % alors qu'il était de 30,5 % en 2015.

Cette tendance témoigne ainsi d'une efficience de la gestion du réseau Tisséo Métro/Tram/Bus en nette amélioration. Les perspectives 2018 confirmant cette évolution.

6
Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

PRÉSENTATION

En 2016, les services d'urgence des établissements de santé, principalement publics, ont accueilli 21,2 millions de passages pour un coût de 3,1 Md€ à la charge de l'assurance maladie et des autres financeurs (complémentaires santé et ménages).

En 2014[166]*, la Cour faisait le constat d'une augmentation continue du recours aux services d'urgence hospitaliers, portant essentiellement sur les passages non suivis d'hospitalisation. Elle soulignait leur rôle dans la prise en charge de soins non programmés, faute notamment de réponse suffisante de la part de la médecine de ville. Elle relevait également des failles en termes de tensions hospitalières, d'inadéquation des prises en charge et de faiblesse du recueil de données, cette situation faisant obstacle à des analyses fines des caractéristiques des patients venant aux urgences.*

Dans ce contexte, la Cour appelait à une redéfinition du rôle des services d'urgence dans le système de soins et formulait cinq recommandations visant à généraliser les nouveaux modes d'organisation interne des urgences qui ont fait la preuve de leur efficacité ; à faire évoluer la tarification en vue d'améliorer l'efficience des urgences ; à mesurer et analyser les « passages évitables » aux urgences de patients dont la prise en charge aurait pu être assurée en ville ; et à renforcer l'offre disponible en ville dans le cadre notamment de structures dotées d'un plateau technique léger et aux horaires de la permanence des soins.

---

[166] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, chapitre XII Les urgences hospitalières : une fréquentation croissante, une articulation avec la médecine de ville à repenser, p. 349-378, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

À la suite d'une nouvelle enquête sur ce sujet, la Cour constate que les améliorations organisationnelles mises en œuvre depuis 2014 à l'hôpital n'ont pas porté tous leurs effets, faute d'un partage des tâches avec la ville permettant de réaliser un véritable virage ambulatoire[167]*. Malgré des avancées en termes de recueil des données et d'organisation des services, les urgences demeurent trop sollicitées, entraînant de fréquentes situations de tension dans les établissements (I). La tarification est demeurée complexe et peu propice à un report des prises en charge hospitalières vers une médecine de ville insuffisamment outillée pour les accueillir (II). Désengorger les urgences nécessite de développer les alternatives aux urgences hospitalières en ville, de réorganiser les services d'urgence à l'hôpital et de réformer leurs modalités de financement (III).*

I - Des services d'urgence mieux structurés, confrontés à une demande toujours croissante des usagers

Si l'augmentation continue du recours aux services d'urgence a conduit ceux-ci à mieux s'organiser, le sous-effectif médical suscite des tensions dans un nombre croissant d'établissements.

A - Une hausse continue du recours aux urgences, correspondant pour partie à des prises en charge injustifiées

1 - Une dynamique de croissance inchangée, des temps de passage stables mais disparates

L'activité des services d'urgence a continué à croître depuis la dernière enquête de la Cour : le dernier nombre de passages annuels connu, celui de 2016, est de 21,2 millions (contre 18,4 millions en 2012[168]), soit une augmentation de près de 15 % en 4 ans et, en moyenne, de 3,6 % par an. Cette croissance a porté essentiellement sur les passages non suivis

[167] Sur cette thématique, voir Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2018, chapitre V. Le virage ambulatoire du système de santé : de nouvelles transformations à engager, en ville comme à l'hôpital, p. 169-202, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

[168] Le rapport de la Cour de 2014 s'appuyait sur les dernières données disponibles, celles de 2012 ou 2013 selon les indicateurs.

d'hospitalisation, dont le nombre a fortement augmenté en 2014 et en 2015 (+ 5 % par an), un peu moins en 2016 (+2,4 %).

Dans le même temps, l'offre de soins est demeurée stable, le nombre de structures d'urgence s'établissant à 641 en 2016. Selon des proportions stables dans le temps, les établissements publics ont pris en charge cette même année 81,9 % des passages, contre 4,4 % pour le secteur privé non lucratif et 12,7 % des passages pour le secteur privé lucratif[169], qui accueille proportionnellement moins d'enfants et de personnes âgées que ne le font les urgences publiques.

Comme en 2012, la traumatologie reste la principale cause de venue aux urgences (36 %) et 20 % des passages débouchent sur une hospitalisation : 10 à 15 % dans le secteur privé lucratif, 26 % dans les centres hospitaliers universitaires (CHU), le taux d'hospitalisation atteignant 56 % pour les plus de 75 ans. La majorité des passages se situe aux heures ouvrables et en début de soirée, avec des pics en milieu de matinée et entre 18h et 22h[170].

Comme en 2014, les temps de passage médians, couvrant l'attente et la prise en charge, atteignent deux heures pour la moitié des patients, ce qui paraît raisonnable.

Ces temps de passage varient cependant fortement en fonction de l'âge des patients, de la région ou du type d'établissement. La prise en charge est au moins deux fois plus longue pour les personnes âgées, qui nécessitent davantage d'examens complémentaires et pour lesquelles les délais pour obtenir si besoin un lit d'aval sont plus importants. De même, en région Île-de-France, le temps de passage médian est de 2h40 et se situe entre 4 et 8 heures pour près de 25 % des patients, voire plus de 8 heures pour près de 10 % d'entre eux. La région Auvergne-Rhône-Alpes présente des temps de passage similaires.

Les temps de passage sont enfin souvent longs en CHU (durée d'attente médiane de 4 heures à l'hôpital de la Timone à Marseille, 5 heures au CHU de Nancy et 4 heures 15 à celui de Strasbourg). D'une manière

[169] Les 1 % restants relèvent du service de santé des armées (SSA).

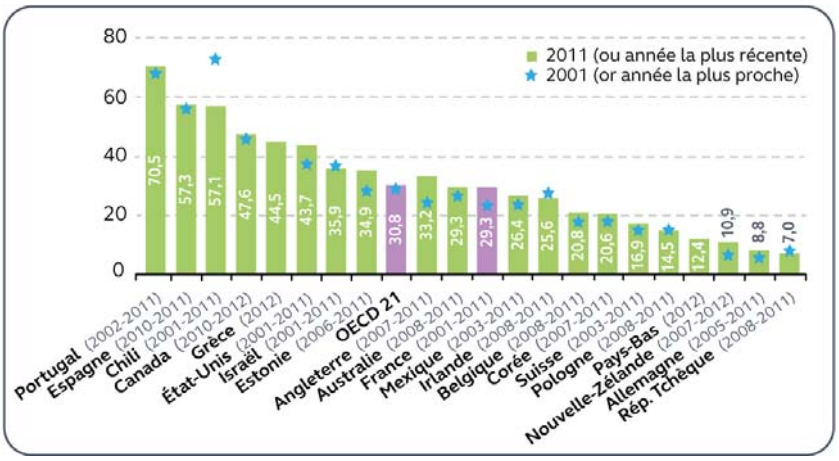
[170] Ces données sont cohérentes avec celles de l'enquête nationale auprès des structures des urgences hospitalières, menée le 11 juin 2013 par la Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) : http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/etablissements-de-sante-sociaux-et-medico-sociaux/article/enquete-nationale-sur-les-structures-des-urgences-hospitalieres-juin- 2013.

générale, ils sont plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé.

2 - Une fréquentation qui recouvre une part importante de passages évitables

L'OCDE identifie deux types de facteurs à l'origine de l'augmentation du recours aux urgences[171] constatée dans la plupart des pays développés : des facteurs liés à la demande (préférence pour la présence sur un même lieu de l'ensemble des services, besoins de santé, caractéristiques socio-économiques) et des facteurs liés à l'offre (évolution des pratiques médicales avec des examens complémentaires plus systématiques, absence croissante de médecins intervenant en dehors des horaires d'ouverture des cabinets).

Graphique n° 1 : évolution du nombre de passages par un service d'urgences en % de la population entre 2001 et 2011* dans les pays de l'OCDE



*Source : OCDE. (*Remarque : l'OCDE attire l'attention sur les précautions à prendre pour l'interprétation de ces données compte tenu des définitions des services d'urgence qui peuvent varier d'un pays à l'autre)*

En 2014, la Cour constatait que la méconnaissance des caractéristiques des patients recourant aux urgences rendait difficile la détermination de la part d'entre eux qui pourrait être pris en charge en médecine de ville. Elle recommandait dès lors de mesurer et d'analyser

[171] Berchet, C. (2015), "Emergency Care Services: Trends, Drivers and Interventions to Manage the Demand", OECD. Health Working Papers, No. 83, OECD, Paris.

plus finement ces « passages évitables » qui constituent un enjeu majeur pour la bonne orientation des patients, sur le plan médical comme financier.

L'estimation du nombre de ces passages évitables reste sujette à controverse. Elle doit en tout état de cause prendre en considération l'ensemble de l'offre de soins non programmés disponible sur un territoire donné, et tenir compte de l'état clinique des patients se présentant aux urgences.

En se fondant sur la classification clinique des malades aux urgences (CCMU), renseignée en France par l'urgentiste après la prise en charge du patient, il est permis d'estimer, de manière sommaire[172], que les 10 à 20 % des patients n'ayant besoin d'aucun acte complémentaire d'imagerie ou biologie médicale (CCMU 1) auraient pu donner lieu à une prise en charge en ville en médecine générale. *A contrario*, une telle prise en charge paraît exclue pour les patients classés en CCMU 3 (instables médicalement), et 4 et 5 (mise en jeu du pronostic vital et réalisation de gestes de réanimation). La catégorie intermédiaire, la plus nombreuse (60 à 70 % des passages), est constituée par les patients CCMU 2, dont l'état est stable, mais qui ont besoin d'examens complémentaires et ne pourraient être pris en charge en dehors de l'hôpital qu'à condition d'avoir accès à des plages de consultation et d'examens complémentaires non programmés ou à des structures pratiquant la petite traumatologie[173]. Il est ainsi permis de considérer qu'environ 20 %[174] des patients actuels des urgences hospitalières ne devraient pas fréquenter ces structures, et qu'une médecine de ville mieux organisée et dotée des outils idoines devrait pouvoir accueillir une proportion plus importante de ces patients.

[172] Une partie de ces patients était néanmoins susceptible de présenter des symptômes qui, avant la consultation par l'urgentiste, pouvaient laisser craindre une affection nécessitant des actes ou examens complémentaires. Réalisée *a posteriori*, la CCMU ne constitue pas un outil de « triage » des patients par les professionnels, et la fiabilité de son codage est très variable d'un établissement à l'autre.

[173] La plupart des médecins généralistes ne pratiquent plus d'actes de petite chirurgie ou ne le font que très peu : seuls un tiers des médecins installés en ville ont réalisé en 2017 au moins un acte de suture ou de petite traumatologie, et, parmi eux, près de 60 % a réalisé moins de 5 actes (source : données CNAM 2017).

[174] Ce qui correspondrait approximativement à 15 % de patients en CCMU 1 (pourcentage intermédiaire entre les bornes basse et haute de l'estimation actuelle) + 5 % de patients en CCMU 2 (soit une petite partie des 60 à 70 % de patients actuellement dans cette catégorie).

B - Des avancées notables en termes de recueil de données et d'organisation

Bien que la Cour ait souligné à plusieurs reprises l'enjeu de disposer de données fiables et homogènes pour analyser l'activité des urgences hospitalières, les caractéristiques des patients venant aux urgences étaient encore en 2014 mal renseignées dans les systèmes d'information.

Cette connaissance a progressé depuis lors, grâce à la généralisation des résumés de passages aux urgences (RPU), qui renseignent systématiquement sur les causes du recours aux urgences, les modes d'arrivée ou de sortie et les durées de passage.

Ces données ainsi que celles de l'enquête « un jour donné » de la DREES ont mis en évidence plusieurs progrès organisationnels, qui répondent aux préconisations de la Cour.

Ainsi, 80 % des services d'urgence disposaient en 2016 d'une fonction d'accueil et de triage des patients à l'entrée. Cette fonction est généralement assumée par un(e) infirmier(e) d'accueil et d'orientation (IAO)[175], qui établit des priorités dans la prise en charge des patients à leur arrivée, en fonction de la gravité de leur état et du degré d'urgence des soins à donner.

De même, les « circuits courts », destinés à traiter rapidement des cas légers[176], se sont généralisés dans les structures à forte activité.

Enfin, dans une moindre mesure, les expériences de « gestionnaires de lits » visant à faciliter et à rationaliser les hospitalisations en sortie d'urgences se sont multipliées, surtout dans les structures assurant un grand nombre de passages. Des difficultés d'aval perdurent néanmoins dans de nombreux sites, notamment pour l'hospitalisation des personnes âgées.

Certains établissements expérimentent enfin des dispositifs associant *in situ* la médecine de ville à la prise en charge des urgences.

[175] Certains services, à forte activité, se sont également dotés d'un médecin d'accueil et d'orientation (MAO).

[176] Les patients relevant d'une consultation simple ou de la petite traumatologie sont adressés dans ce type de circuit une fois le tri effectué par l'IAO. Un médecin senior dédié prend en charge la file active de ces patients, indépendante des cas plus sévères qui mobilisent davantage de ressources médicales et paramédicales.

Des consultations aux urgences assurées par des médecins de ville

Certains établissements expérimentent l'orientation en journée vers une consultation assurée par des médecins de ville à proximité des urgences.

L'hôpital Robert-Debré à Paris est ainsi engagé, depuis plusieurs années, dans un partenariat avec le centre médical Europe, qui assure une présence médicale dans deux box à proximité du service des urgences, le soir en semaine de 19 h à minuit ainsi que le week-end de 9 h à minuit. Ces consultations prennent en charge des patients de la catégorie CCMU 1, qui sont réorientés par l'infirmière d'accueil et d'orientation des urgences pédiatriques. Au total, 12 000 passages annuels sont ainsi réorientés, pour un flux de passages aux urgences approchant 91 000 par an.

Ces progrès dans l'organisation fluidifient les parcours et améliorent la qualité des prises en charge. Ils ont vraisemblablement permis d'absorber l'augmentation continue de l'activité sans dégradation notable des temps de passage.

Les services d'accueil des urgences connaissent néanmoins toujours des situations de saturation et de tension, exacerbées lors des périodes de pic d'épidémie, qui tendent à se chroniciser, les ressources médicales disponibles n'étant plus suffisantes pour couvrir une augmentation continue de l'activité.

C - Un sous-effectif médical générateur de tension dans un nombre croissant d'établissements

Au 31 décembre 2016, environ 9 500 médecins travaillaient au sein de services d'urgence. Depuis 2013, leur nombre a augmenté de 13 %, soit un rythme légèrement inférieur à celui de la progression de l'activité (15 % sur la même période). Toutefois, le mode d'exercice s'est profondément transformé entre 2013 et 2016 : la proportion de médecins travaillant à temps partiel est de 77 % en 2016, contre 46 % en 2013. Les services d'accueil des urgences sont particulièrement touchés par les difficultés de recrutement de personnels médicaux. En effet, la couverture des besoins subit à la fois les conséquences de la diminution du nombre global de praticiens exerçant dans ces services, et celles de la réforme du temps de travail à l'hôpital, qui devrait, à terme, engendrer, à organisation constante, un besoin supplémentaire d'ETP d'urgentistes de l'ordre de 20 %[177].

[177] Depuis 2015, pour se mettre en conformité avec la réglementation européenne, la France a dû limiter les obligations de service liées au travail clinique posté à 39 heures par semaine en moyenne sur quatre mois. Les obligations de service liées aux activités non postées sont forfaitisées et contractualisées entre le praticien et le chef de service de l'établissement.

Dans ce contexte, le centre national de gestion (CNG) des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière et les Agences régionales de santé (ARS) font état de nombreux postes vacants ou occupés par des personnels à statut précaire. Les données transmises par le CNG au 1er janvier 2017 font apparaître un taux de vacance statutaire des praticiens hospitaliers (PH) exerçant en médecine d'urgence de 25 % pour les PH à temps plein et 45 % pour les PH à temps partiel.

Cette situation renforce les tensions sur les effectifs des services d'urgence et impose aux établissements des coûts supplémentaires liés à la rémunération du temps de travail additionnel et au recours à des personnels intérimaires. Les charges liées à l'intérim connaissent une forte croissance dans la plupart des régions, essentiellement dans les centres hospitaliers de taille moyenne et petite, et ceci malgré des tentatives pour en limiter le montant.

Une hausse exponentielle du recours à l'intérim dans les services d'urgence hospitaliers publics

La région Ile-de-France, considérée pourtant comme attractive pour les médecins, se trouve dans une situation extrêmement tendue, les heures d'intérim ayant crû de 60 % par an ces deux dernières années. En Bretagne, l'ARS signale une hausse des charges d'intérim de 47 % en 2017.

Par ailleurs, la rémunération des praticiens, que le ministère tente de plafonner en s'appuyant sur les dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé du 11 janvier 2016[178], peut atteindre des coûts à la journée de 1 300 € net et de 2 000 € pour 24h (soit 4 500 € brut). Les exigences de rémunération sont particulièrement fortes à certaines périodes de l'année (Noël, jour de l'an ou congés estivaux).

[178] Sur le fondement de l'article L. 6146-3 du code de santé publique modifié par cette loi, le décret n° 2017-1605 du 24 novembre 2017 relatif au travail temporaire des praticiens intérimaires dans les établissements publics de santé et l'arrêté du 24 novembre 2017 fixant le montant du plafond des dépenses engagées par un établissement public de santé au titre d'une mission de travail temporaire encadrent désormais les termes des contrats signés par les établissements publics de santé avec les agences d'intérim.

La situation est encore plus problématique outre-mer. À l'exception de La Réunion, les services d'urgence ont le plus grand mal à recruter et font appel non seulement à l'intérim, mais aussi à la réserve sanitaire[179].

Malgré les efforts entrepris pour réorganiser le circuit des patients dans les services d'urgence, le système actuel semble à bout de souffle. Les situations de tension récurrentes et la pénurie de personnel constatées dans certains établissements témoignent des difficultés à assurer la permanence des soins dans tous les territoires, notamment en « nuit profonde »[180].

II - Des difficultés persistantes d'articulation entre la ville et l'hôpital

L'articulation entre la ville et l'hôpital est délicate, en raison d'une tarification peu adaptée et de l'insuffisance de l'offre de soins non programmés en médecine de ville.

A - Une tarification complexe, qui ne favorise pas la coopération ville-hôpital

En 2016, les dépenses liées aux passages dans les services d'urgence se sont élevées à 13,1 Md€[181], soit 17 % de l'ONDAM hospitalier. Si on exclut les dépenses d'hospitalisation, indépendantes pour l'essentiel du mode d'admission à l'hôpital (admission programmée ou entrée par les urgences), les dépenses des services d'urgence *stricto sensu*[182] atteignaient 3,1 Md€. Elles ont connu une hausse moyenne annuelle de 4 % depuis 2013, pour une progression de l'activité de l'ordre de 5 % en moyenne annuelle pour les passages non suivis d'hospitalisation.

[179] La réserve sanitaire est constituée de professionnels de santé mobilisables à tout moment par le ministère de la santé ou les agences régionales de santé.
[180] Définie dans le cadre de la permanence des soins ambulatoires comme correspondant à la période de minuit à 8 h.
[181] Ce montant comprend les forfaits d'accueil des urgences (FAU), d'accueil et traitement des urgences (ATU), les actes et consultations externes, les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC) et l'ensemble des hospitalisations provenant des urgences, qu'elles aient entrainé ou non un passage en unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD).
[182] C'est-à-dire le périmètre des dépenses correspondant aux passages et aux hospitalisations exclusives en UHCD (FAU + ATU + ACE + AC + UHCD exclusives).

Le financement des structures d'urgence

Le financement des urgences comprend plusieurs éléments :

- un forfait « accueil et traitement des urgences » (ATU) de 25,32 € dû pour chaque passage aux urgences non suivi d'une hospitalisation dans un service de MCO (médecine, chirurgie, obstétrique) ou dans une unité d'hospitalisation de courte durée (UHCD) du même établissement ;
- un « forfait annuel urgences » (FAU) qui s'élève depuis 2016 à 730 000 € pour les 9 000 premiers passages, avec des suppléments par tranche de 2 500 passages au-delà de 9 000.

À ces financements s'ajoutent ceux liés à la facturation des consultations et examens de biologie et d'imagerie, ainsi que des recettes de séjour en cas d'hospitalisation.

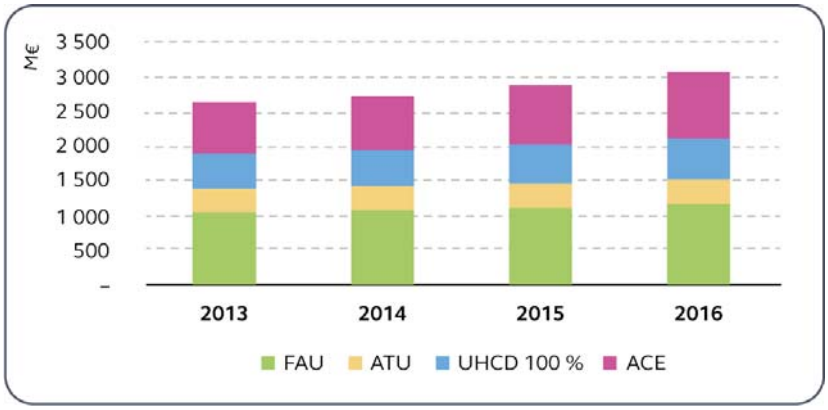
En 2016, le coût moyen pour l'assurance maladie, quel que soit le degré de gravité de la pathologie du patient, d'un passage aux urgences sans hospitalisation en UHCD, a été de 148 € [183]. Si l'on considère les coûts assurance maladie liés aux passages correspondant à des consultations simples (CCMU 1), il a été de 115 € en journée, 150 € la nuit et 134 € le week-end[184] dans les établissements publics et privés à but non lucratif[185]. Par comparaison, une consultation en ville est revenue, pour l'assurance maladie, à 25 € en journée, à 71 € la nuit et à 54 € le week-end, et la visite à domicile à 84 € en journée et 104 € la nuit (compte tenu du forfait d'astreinte).

La Cour indiquait en 2014 que ce dispositif tarifaire complexe incitait à l'activité au lieu d'encourager les efforts de régulation. Peu d'évolutions sont intervenues depuis lors. Le financement des structures d'urgence reste fondé sur la perception pour chaque passage d'un forfait « accueil et traitement des urgences » (ATU) et un forfait d'accueil des urgences (FAU) par établissement, soit respectivement 339 M€ et 1 173 M€ de dépenses pour l'assurance maladie en 2016. Les hospitalisations en UHCD (au sein du service des urgences) ont quant à elles engendré cette même année 614 M€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie (part complémentaire comprise). Enfin, les services d'urgence facturent, à l'Assurance maladie, des consultations externes

[183] Total ATU + FAU + ACE + AC divisé par nombre de passages.
[184] Journée : ATU + FAU moyen par acte + consultation. Nuit : même chose qu'en journée + majoration de nuit. Week-end : même chose qu'en journée + majoration de week-end. Les coûts assurance maladie hors financements correspondent à l'aide à la contractualisation (qui représente 1,8% du coût moyen, soit 2,6 € par passage).
[185] Et respectivement de 81 €, 116 € et 100 € dans le secteur privé à but lucratif (la différence tenant à une valeur moindre du FAU dans le secteur privé).

(949 M€ de dépenses remboursables en 2016), qui constituent actuellement le poste le plus dynamique (+ 27 % entre 2013 et 2016).

Graphique n° 2 : évolution des financements assurance maladie en faveur des services d'urgence



Source : ATIH.
Note de lecture : Les financements « UHCD 100 % » correspondent à des patients qui ont été hospitalisés en UHCD et sont ensuite sortis des urgences, sans hospitalisation dans un service autre service de l'hôpital.

Dans le cadre actuel du financement des structures d'urgence, la croissance du nombre de passages permet aux établissements de dynamiser leurs recettes alors que le report d'une partie des passages évitables sur la médecine de ville, porteur d'économies pour l'assurance maladie, est financièrement pénalisant pour eux. En effet, la tarification au forfait opère une péréquation entre les cas légers, qui sont « sur-financés », et les cas lourds, qui sont « sous-financés ».

Exemple d'impact financier du transfert des passages vers la médecine de ville pour un établissement de santé

En complément de consultations déjà assurées dans ses locaux par des médecins libéraux au sein des urgences hospitalières, l'hôpital universitaire Robert Debré à Paris, précédemment cité, souhaiterait réorienter une partie des patients non urgents vers une maison de santé pluridisciplinaire partenaire. Il évalue à 2,3 M€ la diminution de ses ressources liées au transfert vers la médecine de ville de 20 000 passages annuels, alors qu'il devra toujours assurer la prise en charge des cas lourds, que les forfaits et consultations correspondants ne suffiront pas à financer.

B - Une offre de soins non programmés toujours insuffisante du côté de la médecine de ville

Les dispositifs encouragés par les pouvoirs publics au cours des dernières années en faveur d'une offre non programmée en ville se sont révélés en partie décevants. Ainsi, l'impact des maisons médicales de garde (MMG)[186] intervenant aux horaires de la permanence des soins ambulatoires (PDSA)[187] demeure incertain, avec des retours d'expérience qui semblent contrastés[188], tandis qu'il reste difficile de démontrer un lien entre l'évolution de leur fréquentation et celle des passages dans les structures d'urgence du même territoire[189]. Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP)[190], dont plus de la moitié adhèrent à l'accord conventionnel interprofessionnel (ACI)[191], se sont engagées à proposer des soins non programmés. Elles ne sont cependant pas en capacité de traiter certains types de patients, compte tenu de l'absence de plateau technique.

Les expériences les plus abouties sont celles qui associent sur un même lieu un établissement de santé et une maison médicale de garde, voire une maison de santé pluridisciplinaire ou un centre de santé. En dehors de ces dispositifs, une des limites du virage ambulatoire promu par les pouvoirs publics tient aux insuffisances de l'accès aux soins non programmés en dehors des structures hospitalières.

---

[186] Une maison médicale de garde (MMG) est un lieu fixe proposant des consultations de médecine générale non programmées, fonctionnant uniquement aux heures de la permanence des soins. En 2015, le Conseil national de l'Ordre recensait 443 points fixes identifiés par le cahier des charges régional de la PDSA, incluant principalement les maisons médicales de garde (MMG), mais également des centres de consultations (gérés par des associations type SOS Médecins).

[187] De 20h à 8h ainsi que les dimanches et jours fériés de 8h à 20h.

[188] Rapport d'information de Mmes Laurence COHEN, Catherine GÉNISSON et M. René-Paul SAVARY, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, *La situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins*, juillet 2017.

[189] À titre d'exemple, à Paris, les 7 maisons médicales de garde assurent 20 000 consultations par an, le nombre de passages aux urgences dans les établissements intra-muros étant de 950 000.

[190] Une maison de santé pluridisciplinaire est une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Ils assurent des soins de premier recours et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales dans le cadre du projet de santé qu'ils élaborent, transmis pour information à l'agence régionale de santé. Il en existe près de 900 à ce jour.

[191] L'accord conventionnel interprofessionnel (2017) signé par l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et les organisations représentatives des principaux professionnels de santé prévoit une rémunération conventionnelle, basée sur l'atteinte d'indicateurs, parmi lesquels l'organisation de plages de soins non programmés.

Dans ce contexte, les associations du type de SOS Médecins viennent pallier dans les zones urbaines les difficultés à recourir à un médecin recevant hors rendez-vous ou à bref délai, que ce soit en soirée, en week-end, voire souvent aux heures « ouvrables ».

À la juxtaposition des dispositifs s'ajoute la multiplication des numéros d'appel, déjà soulignée par la Cour en 2014, le tout contribuant à brouiller les possibilités de recours aux soins non programmés en dehors de l'hôpital pour la population.

La régulation médicale des demandes de soins non programmés

La multiplication des numéros d'appel (15, 17, 18, 116 117, numéros SOS médecins…), déjà soulignée par la Cour en 2014, reste source de confusion pour la population. Ceci explique en partie les échecs d'une véritable régulation médicale des urgences, notamment aux horaires de la PDSA, malgré plusieurs expériences réussies de participation à la régulation par des professionnels libéraux dans les centres 15.

La mise en place d'un numéro national spécifiquement consacré à la PDSA, le 116 117, a été envisagée par les pouvoirs publics et un début d'expérimentation a eu lieu dans trois régions (Pays de la Loire, Corse et Normandie). À ce jour, l'extension de ce projet est cependant suspendue dans l'attente des conclusions d'une mission conjointe confiée à l'IGAS et à l'IGA, visant à définir des scénarios de plateformes communes de réception des appels d'urgence. Les positions des acteurs restent contrastées : la piste d'un seul numéro, le 15, pour tous les appels ayant trait à la santé, privilégiée par la mission confiée à M. Thomas MESNIER, député de la Charente[192], suscite l'hostilité des médecins libéraux, opposés à l'idée de voir disparaître le 116 117 ou les autres numéros de la PDSA, le numéro de SOS Médecins, etc.

[192] Rapport de M. Thomas MESNIER, député de la Charente, à la ministre des solidarités et de la santé : *Assurer le premier accès aux soins : organiser les soins non programmés dans les territoires*, mai 2018.

III - Accélérer les réformes pour favoriser la variété des réponses aux soins urgents sur les territoires

Face à la persistance d'un engorgement des urgences hospitalières, plusieurs leviers doivent être actionnés, dans le cadre d'une approche globale et coordonnée des soins non programmés.

À cet égard, plusieurs mesures récemment annoncées par les pouvoirs publics dans le cadre du plan « Ma santé 2022 » pourraient contribuer à réduire le recours aux urgences.

Le volet « repenser l'organisation territoriale des soins » prévoit un renforcement de l'exercice coordonné, visant notamment les personnes atteintes de maladies chroniques, et une meilleure structuration des prises en charge à domicile ; tandis que les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), dont le dispositif a été créé en 2016, seront généralisées sur l'ensemble du territoire national et devront assurer la continuité et la permanence des soins ne nécessitant pas de plateau technique. En particulier, elles devront garantir aux patients la possibilité d'obtenir une consultation dans la journée en cas de nécessité.

Le volet « modes de financement et de régulation » prévoit d'expérimenter pendant trois ans l'attribution d'une incitation financière aux structures d'urgence s'efforçant de réorienter vers la ville les patients ne nécessitant qu'une consultation simple[193].

La Cour préconise les évolutions complémentaires suivantes afin de réduire le recours aux urgences et mieux assurer la permanence des soins.

A - Développer des alternatives aux urgences en ville

1 - Favoriser les coopérations ville-hôpital sur les territoires

La mission d'organisation de l'accès aux soins urgents confiée aux ARS ne doit plus être confinée aux urgences hospitalières, mais viser l'offre de soins non programmés dans son ensemble.

À cette fin, les comités techniques régionaux des urgences (CTRU), institués au demeurant en vue d'un objet partiel (suivre la réforme du temps de travail dans les services d'urgence), devraient laisser place à de

[193] Article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

véritables comités régionaux de pilotage des soins non programmés. D'ailleurs, plusieurs ARS (Grand Est, Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes) travaillent d'ores et déjà en matière de planification de l'offre, sur la base d'une approche globale et graduée, avec plusieurs niveaux, allant de la médecine de ville aux structures d'urgence, en passant par des centres consacrés aux soins non programmés.

Dans le cadre de cette approche transversale et de la mise en œuvre des nouveaux projets régionaux de santé (PRS), les ARS doivent davantage mobiliser les nouveaux modes d'organisation, que ce soit au niveau hospitalier (constitution des groupes hospitaliers de territoire - GHT) ou au niveau ambulatoire (communauté professionnelle territoriale de santé - CPTS) pour impulser une coordination au sein et entre les deux secteurs de soins hospitaliers et de ville. La révision à mi-parcours, en 2020, des schémas régionaux en santé, pourrait être l'occasion d'un premier bilan. Dans les zones rurales à faible densité médicale, qui soulèvent des difficultés spécifiques, les ARS doivent s'appuyer plus largement sur les médecins correspondants de SAMU (MCS)[194] ou les antennes de SMUR.

Il est, par ailleurs, indispensable que les ARS procèdent à un état des lieux, et, le cas échéant, à une restructuration des services dont la faible activité, notamment en « nuit profonde », ne permet plus d'assurer la permanence des soins dans des conditions financièrement supportables.

Lorsque la remise en cause de l'autorisation d'activité du service d'urgence n'apparaît pas souhaitable, un assouplissement des modalités de fonctionnement, comportant par exemple des fermetures nocturnes, aujourd'hui non autorisées par les textes, devrait être mis à l'étude. Par ailleurs, la transformation de services d'urgence en centres de soins non programmés, comme c'est déjà le cas sur certains sites, devrait être plus largement envisagée.

[194] Les médecins correspondants du SAMU (MCS) sont des médecins volontaires formés à l'urgence qui interviennent en avant-poste des SMUR dans des territoires identifiés sur demande de la régulation médicale du SAMU-Centre 15. Leur nombre n'a cessé d'augmenter depuis 2012 (150 en 2012, 580 fin 2016), au regard d'une cible aujourd'hui fixée à 700. Si son bilan est contrasté selon les régions, ce dispositif a fait ses preuves dans les territoires isolés, notamment en Corse, PACA, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes.

2 - Développer la prise en charge des soins non programmés en ville

Afin de développer les alternatives aux urgences, il convient de renforcer la continuité des soins en ville dans le cadre du virage ambulatoire du système de santé.

Dans le cadre conventionnel[195], des efforts ont été faits pour encourager les médecins de ville à mieux répondre à la demande de soins non programmés (majorations, revalorisation de la visite à domicile dans certains cas[196]) : il conviendra d'en dresser le bilan. C'est également dans ce cadre que la permanence des soins ambulatoires doit être renforcée.

Pour répondre à des situations nécessitant davantage d'examens et pour la petite traumatologie, un autre schéma est en train d'émerger, sur le modèle des « *walk in centers* »[197] qui existent notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Australie. Ces structures, qui auraient accès à un petit plateau technique (*in situ* ou à proximité), pourraient être hébergées par des MSP ou par les 500 à 600 « hôpitaux de proximité » comportant des plateaux techniques (imagerie, biologie, explorations) qui doivent être labellisés d'ici à 2022 en application du plan « Ma santé 2022 » ou encore être issues de la transformation de petits services d'urgence en voie de fermeture. Elles prendraient essentiellement en charge des patients stables, relevant de consultations simples ou de consultations comportant un nombre limité d'actes diagnostiques ou thérapeutiques. La petite traumatologie constituerait sans doute l'un des principaux motifs de prise en charge, sous réserve de disposer des compétences médicales et du petit matériel nécessaire.

[195] Convention médicale du 26 août 2016.

[196] Des mesures ont été prises dans le cadre de la dernière convention médicale du 26 août 2016, avec la mise en place de différentes majorations en cas de prise en charge non programmée : une revalorisation de la « visite longue » a également été mise en place en novembre 2017.

[197] Définis dans la plupart des pays comme des structures de soins sans rendez-vous, dotées d'un petit plateau technique et exclusivement consacrées à la prise en charge de consultations médicales et de petite chirurgie.

Le centre de soins non programmés d'Essey-lès-Nancy

À Essey-lès-Nancy (Meurthe-et-Moselle), le centre médical de soins immédiats (CMSI) fonctionne sous la forme d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA), avec des urgentistes et des infirmiers libéraux, tandis que le personnel d'accueil est salarié. Il est ouvert de 8h à 20h du lundi au samedi et dimanche matin et après-midi. Il reçoit près de 80 % de patients relevant de la catégorie CCMU 2 (beaucoup de petite traumatologie) et s'appuie sur le plateau technique de la clinique qui lui fait face. Il reçoit environ 20 000 passages par an. Dans 40 % des cas, les patients sont orientés vers le centre après appel ou consultation auprès d'un médecin généraliste. Au-delà de la tarification de droit commun des actes qui y sont pratiqués, le CMSI bénéficie d'une aide annuelle de l'ARS de 120 000 € financée par le fonds d'intervention régional (FIR).

Pour le moment, ces nouvelles structures de soins non programmés bénéficient le plus souvent de soutiens ponctuels des ARS à travers le fonds d'intervention régional (FIR). Afin d'en favoriser le développement, il conviendrait d'élaborer un modèle de financement visant à assurer leur équilibre financier, en couvrant notamment leurs frais de personnel administratif et paramédical et le coût des consommables utilisés, notamment pour la petite traumatologie.

Par ailleurs, l'exemple néerlandais témoigne de l'intérêt d'organiser dans le cadre collectif des CPTS la permanence des soins en ville, y compris sous la forme de visites des médecins au domicile des patients.

Des coopératives de généralistes : l'expérience des Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la plupart des médecins libéraux se sont réorganisés dans les années 2000 en coopératives (regroupant 40 à 250 médecins pour 100 à 500 000 habitants), notamment en vue d'assurer des soins non programmés. La permanence des soins couvre les tranches horaires de 17 h à 8 h et les week-ends. Près de 130 coopératives, situées le plus souvent à proximité d'un hôpital, desservent plus de 90 % de la population. Les patients accèdent à leurs services par un numéro unique régional au sein duquel l'orientation est assurée par des infirmières de « triage ». Des véhicules avec chauffeur sont à la disposition des médecins pour les visites à domicile.

Ce mode d'organisation a des effets favorables[198] : le nombre de patients pris en charge par l'accueil « soins primaires » s'est accru de 25 %, tandis que l'accès direct au service d'urgence a baissé de 52 %.

[198] Emergency Department: The Maastricht Integrated Out-of-Hours Service; Caro J.T. van Uden, MSc, et al. J GEN INTERN MED 2005; 20:612–617.

B - Réorganiser les prises en charge hospitalières

1 - Organiser les parcours des usagers fréquents

La meilleure connaissance des passages aux urgences permet de repérer des populations qui y recourent souvent et d'identifier les usagers dits « fréquents »[199]. D'après les études disponibles, se retrouvent le plus souvent parmi eux des patients âgés, présentant des pathologies médicales chroniques, ainsi que des patients atteints de pathologies mentales ou usagers de stupéfiants. Si elles ne sont pas seules concernées, les personnes âgées constituent la cible prioritaire des actions menées en direction de ces patients, qu'elles vivent à domicile ou en établissement.

Les passages aux urgences et les hospitalisations sont reconnues comme étant une source d'aggravation de la perte d'autonomie des personnes âgées. La priorité doit être de les éviter, par une meilleure prise en charge à domicile ainsi qu'en EHPAD.

Plusieurs actions en ce sens, initiées ces dernières années, mériteraient d'être renforcées : présence d'infirmières de nuit pour permettre une réponse médicale de premier niveau, télémédecine, développement de l'hospitalisation à domicile (HAD), assouplissement des conditions d'intervention du médecin coordonnateur et généralisation du dossier de liaison d'urgence (DLU)[200].

Quand l'hospitalisation s'avère nécessaire, la mise en place de filières gériatriques a permis d'améliorer la coordination des acteurs prenant en charge les personnes âgées[201]. Dans ce cadre ont été développées des filières d'admission directe[202] ou différée, à partir du domicile ou des EHPAD, permettant d'éviter les passages aux urgences.

[199] Définis, selon les études, par au minimum trois passages dans l'année, le plus souvent quatre, et dans certaines études même davantage.
[200] Le dossier de liaison d'urgence ou DLU est un document écrit, mis à jour régulièrement, qui permet de porter les informations nécessaires à la connaissance du médecin intervenant en urgence pour les personnes âgées hébergées en EHPAD.
[201] Les filières gériatriques ont été mises en place par la circulaire n° DHOS/O2/2007/117 du 28 mars 2007 qui définit les modalités d'organisation de la prise en charge des personnes âgées polypathologiques.
[202] Sans passer par les urgences, généralement à la suite d'un accord entre le médecin traitant ou le médecin coordonnateur et le médecin hospitalier du service MCO.

L'unité gériatrique d'entrées directes au CHU de Nancy (UGED)

Une unité d'entrées directes dotée de 15 lits a été ouverte au CHU de Nancy en juin 2014. L'objectif était d'hospitaliser directement, à la demande de médecins traitants, des personnes de plus de 75 ans en perte d'autonomie et souffrant de polypathologies, sans passage par les urgences.

Après quatre années de fonctionnement, le bilan est positif en termes de passages aux urgences évités pour ces patients, de qualité de la prise en charge et de satisfaction des médecins traitants et des médecins coordonnateurs d'EHPAD. La durée moyenne de séjour est plus courte que pour les séjours ayant débuté aux urgences. Cependant, la capacité de cette unité apparaît insuffisante au regard des besoins. En outre, les sorties demeurent difficiles en raison du manque de places d'aval en soins de suite et de réadaptation (SSR).

Par ailleurs, d'autres expérimentations sont en cours dans le cadre des « parcours de santé des personnes âgées en perte d'autonomie » (PAERPA) pour mieux assurer la transition entre hôpital et domicile, dont des dispositifs d'hébergement temporaire d'urgence en EHPAD, pour des personnes n'y résidant pas de manière habituelle.

Malgré toutes ces initiatives, la fréquence et la durée des passages aux urgences des personnes âgées demeurent trop élevées. Les voies d'amélioration étant connues, il convient désormais de les généraliser à court terme sur l'ensemble du territoire en mobilisant l'ensemble des leviers disponibles, qu'ils soient juridiques, tarifaires ou organisationnels.

2 - Promouvoir les délégations de tâches aux urgences

Le développement de la fonction d'accueil et d'orientation dans la plupart des sites d'urgence constitue une évolution organisationnelle importante, qui doit s'accompagner, pour gagner en efficacité, de la mise en œuvre des délégations de tâches au sein de ces services.

Dans de nombreux services d'urgence, la dispensation d'antalgiques par un(e) infirmier(e) diplômé(e) d'État (IDE) est, de fait, déjà pratiquée. L'infirmière d'accueil peut également être autorisée à prescrire des radiographies à l'arrivée du patient, à orienter ceux d'entre eux qui présentent de la petite traumatologie, voire à poser un dispositif d'immobilisation après diagnostic par le médecin.

Les services d'urgence constituent un cadre favorable à la mise en place de délégations de tâches, en raison de la possibilité de recourir en permanence à un médecin en cas de difficulté. La définition récente du

cadre juridique des pratiques avancées des infirmier(e)s[203] devrait permettre de progresser dans ce domaine, pour autant que leur champ de compétence soit élargi[204] et adapté au contexte spécifique des urgences.

3 - Réformer la tarification pour en faire un levier de rééquilibrage entre l'hôpital et la ville

Le report d'une partie des passages aux urgences vers la médecine de ville est souhaitable en termes de qualité, de pertinence et de continuité des soins, comme de dépenses pour l'assurance maladie[205].

Les établissements hospitaliers ne pourront tirer avantage à ce report que s'ils réaménagent à cette occasion des services d'urgence formatés pour traiter en masse des cas légers, et redéploient leurs moyens sur des activités correspondant davantage à leur vocation.

Un tel transfert pourrait cependant demeurer pénalisant tant que la tarification continuera à assurer une péréquation des cas « légers » vers les cas « lourds », en faisant abstraction de la hiérarchie des coûts réels de prise en charge. La réalisation d'une enquête nationale sur les coûts constatés dans ces services reste indispensable si l'on souhaite limiter les effets pervers du dispositif actuel et ne pas pénaliser les établissements qui auront pu renvoyer vers la ville une partie des patients de leurs services d'urgence.

Dans le cadre des réflexions menées actuellement au niveau national sur le financement des hôpitaux[206], il convient ainsi de définir un système de tarification des urgences qui favorise une meilleure adéquation des financements aux coûts et le redéploiement d'une partie des passages aux urgences vers des prises en charge en ville, notamment dans le cadre de solutions concertées entre les établissements de santé et les CPTS.

---

[203] Décrets n° 2018-629 du 18 juillet 2018 relatif à l'exercice infirmier en pratique avancée et n° 2018-633 du 18 juillet 2018 relatif au diplôme d'État d'infirmier en pratique avancée.

[204] Il est pour le moment limité à trois domaines : les pathologies chroniques stabilisées et les polypathologies courantes en soins primaires ; l'oncologie et l'hémato-oncologie ; la maladie rénale chronique, la dialyse, la transplantation rénale.

[205] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, *septembre 2014*, chapitre XII *Les urgences hospitalières : une fréquentation croissante, une articulation avec la médecine de ville à repenser*, p. 349-378, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

[206] La mission de réflexion sur le mode de financement et la régulation du système de santé animée par le directeur de la DREES (Jean-Marc Aubert) doit continuer ses travaux à partir des orientations qu'elle a tracées dans le rapport joint au plan « Ma santé 2022 » présenté à la mi-septembre 2018.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis les constats de la Cour de 2014, le recours aux urgences a continué de croître à un rythme soutenu, sans que les améliorations intervenues en termes de recueil de données et d'organisation des services ait enrayé cette tendance. Celle-ci continue de traduire les difficultés d'accès à des consultations simples non programmées et à organiser une permanence des soins effective.

De nouveaux modèles de prise en charge des soins non programmés émergent toutefois, notamment dans le cadre de maisons de santé pluridisciplinaires ou de centres dédiés, dotés d'un petit plateau technique, à même de prendre également en charge la petite traumatologie. Cette offre doit faire l'objet, de la part des pouvoirs publics, d'une meilleure structuration, dans le cadre d'une stratégie régionale intégrant aussi bien le secteur hospitalier, public ou privé, que le secteur ambulatoire, tandis que des modèles économiques adaptés doivent être élaborés.

Les transformations en cours et à venir du système de santé, notamment les organisations territoriales et professionnelles nouvelles (groupements hospitaliers de territoire, communautés professionnelles territoriales de santé, « hôpitaux de proximité »), de même que l'évolution du financement des soins vers une moindre part de tarification à l'activité, constituent un cadre favorable à des réformes. Elles s'avèrent indispensables, tant pour diminuer le recours aux urgences pour des consultations simples que pour rémunérer plus justement les soins non programmés en fonction de la sévérité des cas et des moyens à mobiliser.

Au terme de cette enquête, la Cour formule les recommandations suivantes pour le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), la direction générale de l'offre de soins (DGOS), la direction générale de la santé (DGS), la direction de la sécurité sociale (DSS) et la CNAM :

1. *(SGMAS et DGOS) s'appuyer sur la révision à mi-parcours des schémas régionaux de santé en 2020 pour formaliser dans chaque région un dispositif d'accès aux soins non programmés intégrant une offre ambulatoire en ville assise sur un renforcement de la permanence des soins ambulatoires et l'offre hospitalière publique et privée (recommandation nouvelle) ;*
2. *(SGMAS et DGOS) développer des alternatives aux passages aux urgences à l'hôpital en soutenant la mise en place de centres de soins non programmés dotés d'un plateau technique léger (recommandation réitérée) ;*

3. *(SGMAS, DGOS et DGCS) développer des filières d'admission directe pour les personnes âgées, que ce soit en MCO ou en SSR (recommandation nouvelle) ;*

4. *(SGMAS et DGOS) faire évoluer les services d'urgence à l'activité insuffisante en utilisant tous les leviers disponibles (fermeture, transformation en centre de soins non programmés, équipes médicales de territoire, déploiement de SMUR) (recommandation nouvelle) ;*

5. *(DGOS, DSS et CNAM) réformer la tarification des services d'urgence en s'appuyant sur une meilleure connaissance des différentiels de coûts entre prises en charge hospitalières et prises en charge en ville dans une approche privilégiant l'efficience (recommandation réitérée) ; développer sur ces mêmes bases un modèle économique et tarifaire pour financer des centres de soins non programmés alternatifs aux structures d'urgence (recommandation nouvelle) ;*

6. *(DGOS) établir une liste de délégations d'actes en faveur des infirmières diplômées d'État dans les services d'urgence et en définir les modalités de mise en œuvre avec les sociétés savantes concernées (recommandation nouvelle).*

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé..... 234
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics..... 237
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie 238

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

1. S'agissant du contenu des observations effectuées par la Cour des comptes

Les structures des urgences sont depuis plusieurs années soumises à des tensions récurrentes. Plusieurs phénomènes en sont à l'origine : difficultés de recrutement liées à la démographie médicale, croissance continue de l'activité, difficultés d'hospitalisation des patients en aval des urgences.

Face à ce constat, j'estime qu'il faut repenser l'organisation de la médecine d'urgence pour la recentrer sur son cœur de métier, afin de garantir à chaque patient un parcours de soins adapté à son besoin de santé, mais aussi de réduire la pénibilité de l'exercice pour les professionnels de santé exerçant dans les structures d'urgence.

En amont des urgences, afin de limiter leur recours non pertinent et répondre à la demande de soins non programmés, il nous faut structurer et rendre visible l'offre de ville. La stratégie « Ma santé 2022 » (STSS) présentée par le président de la République le 18 septembre dernier entend ainsi mobiliser différents leviers pour améliorer l'accès à des prises en charge de proximité, notamment en soins non programmés.

À ce titre, il s'agit de mobiliser et d'organiser en priorité l'offre de soins de ville par un déploiement massif des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), qui sont des espaces d'organisation des professionnels de santé visant à apporter une réponse collective aux besoins de la population sur un territoire. L'ambition est d'atteindre 1 000 CPTS d'ici 2022, couvrant l'ensemble du territoire national. Parmi les missions qui leur seront confiées figure celle d'assurer une réponse territoriale aux demandes de soins non programmés.

Au regard des problématiques d'accessibilité géographique à certaines offres (par ex. : imagerie médicale pour les examens complémentaires), notamment dans les territoires à faible densité médicale et pour certaines populations fragiles, les établissements de santé pourront également être mobilisés.

L'organisation de la réponse aux soins non programmés pourra ainsi s'appuyer sur le réseau des hôpitaux de proximité, au nombre de 500 à 600 d'ici 2022. En effet, ceux-ci assureront des missions hospitalières de proximité adaptées aux besoins de la population et articulées avec les acteurs de la ville notamment. Ces structures seront notamment dotées ou organisées de façon à permettre l'accès rapide à un

plateau technique léger, qui pourrait être mobilisé dans le cadre de la réponse aux soins non programmés.

Concernant la situation en aval des urgences, j'ai voulu dès novembre 2017 mobiliser les acteurs tant hospitaliers que médico-sociaux et de ville autour de l'organisation du parcours des patients. À la suite de ce séminaire, j'ai confié une mission au Conseil national de l'urgence hospitalière (CNUH). Celui-ci a travaillé en lien avec l'ANAP, la FEDORU, les fédérations hospitalières, les ARS et les sociétés savantes à l'objectivation de la situation d'engorgement et aux moyens de son suivi. Les recommandations produites en termes de gestion des lits et d'anticipation du besoin d'hospitalisation non programmée seront prochainement diffusées.

Enfin, dans le cadre de la réforme des autorisations des activités de soins, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) organise actuellement des travaux visant à adapter le cadre réglementaire de la médecine d'urgence. Sur la base des nouveaux textes qui seront produits, comme recommandé dans le présent projet de rapport de la Cour des comptes, les ARS seront invités à revoir à mi-parcours leur projet régional de santé (PRS) afin d'intégrer ces évolutions de l'offre en réponse aux besoins du territoire.

2. Sur les recommandations de la Cour :

- *Concernant les recommandations 1 et 2, il me paraît effectivement pertinent d'inciter les ARS à réfléchir à la (ré)organisation des soins et services de santé en incluant l'ensemble des offreurs pour mieux répondre à la demande croissante de soins non programmés ne relevant pas de l'urgence vitale. Il me semble opportun, comme le préconise la Cour, de profiter de la révision à mi-parcours du SRS, prévue en 2020, pour inciter les régions à prendre en compte les projets de santé des CCPTS qui se seront mis en place afin de mieux restructurer et éventuellement réorganiser leur offre de soins (urgents et non programmés), dans une logique de gradation des prises en charge sur le territoire. Il s'agirait dans chaque région de tenir compte de l'organisation mise en place par les CPTS pour garantir l'accès aux soins non programmés, en articulation avec la permanence des soins ambulatoire et l'offre hospitalière publique et privée.*
- *Concernant la 3ème recommandation, bien que déjà mise en œuvre dans plusieurs organisations sur le territoire, cette recommandation nouvelle de la Cour, que je partage, a vocation à prendre encore plus d'ampleur. La prévention des hospitalisations évitables, et du passage par le service des urgences des personnes âgées fait partie des objectifs de la STSS et de la feuille de route Grand âge et autonomie de mai 2018. À cet effet,*

le développement des interventions des équipes mobiles de gériatrie sur les lieux de vie des personnes âgées (à domicile ou en établissement d'hébergement médico-social), qui bénéficie d'un financement de 16 M€ sur 4 ans, contribuera à prévenir ces hospitalisations en apportant à domicile ou en EHPAD, à la demande du médecin traitant ou du médecin coordonnateur de l'établissement, leur expertise gériatrique, en mettant en œuvre leur rôle d'interface avec les établissements de la filière gériatrique afin d'éviter un passage par le service des urgences. En effet, lorsqu'une hospitalisation s'avère nécessaire, l'accès direct en service de spécialité (qu'il soit gériatrique pour les personnes âgées polypathologiques ou autre service de médecine ou chirurgie pour des prises en charge spécifiques) dans le cadre d'une filière organisée doit en effet être privilégié. La recommandation de la Cour rejoint les travaux de l'atelier « Hôpital et personnes âgées » de la mission Grand âge et autonomie confiée à Monsieur Dominique Libault par le premier Ministre afin de transformer la prise en charge du risque de perte d'autonomie des personnes âgées, qui rendra son rapport début 2019. L'enjeu est la mise en place d'une organisation adéquate et valorisée anticipant la venue d'une personne âgée et donnant accès au plateau technique dans les mêmes conditions que le service d'urgences afin de ne pas alourdir le séjour.

Le développement de filières d'admission directe pour des personnes âgées venant du domicile, d'EHPAD ou des services d'urgence, en polyvalents ou gériatriques (affections de la personne âgée polypathologique, dépendante ou à risque de dépendance - PAPD) est une orientation travaillée par la DGOS. Les travaux menés au 1er semestre 2018 tendant à définir les « orientations stratégiques des SSR pour les 10 prochaines années » ont en effet identifié la capacité de ces SSR à accueillir des patients non programmés. Le développement de ces admissions directes en SSR peut contribuer à la réduction de la dépendance iatrogène, en évitant des passages aux urgences, ou des successions de transferts entre services dont on connaît les risques en terme de perte d'autonomie.

La contribution des SSR aux filières de prise en charge en aval des urgences nécessitera de préciser les situations cliniques non programmées « admissibles » dans chaque établissement SSR et les conditions d'organisation de ces accueils, pour chaque territoire.

- *Au sujet de la 4ème recommandation, comme décrit ci-dessus, le groupe de travail relatif à la médecine d'urgence organisé par la DGOS dans le cadre de la réforme des autorisations d'activités de soins a été lancé le 3 octobre. Ces travaux sont notamment l'occasion, sur la base du constat partagé avec les acteurs de difficulté de plus en plus grande de faire fonctionner l'organisation actuelle, d'interroger l'opportunité d'organiser une gradation de l'offre de soins urgents ou une offre de*

soins différenciée et complémentaire, selon l'orientation donnée par la STSS.

- *Quant à l'évolution du financement de ces structures évoquées à la recommandation 5, je vous informe que les travaux et réflexions menés par la Task Force Financement menée par Monsieur Jean-Marc Aubert aborderont l'évolution du financement des structures des urgences. Est ainsi travaillé le rééquilibrage du financement entre cas légers et cas lourds, dans le respect de l'équilibre financier global de l'activité des structures des urgences.*
- *Enfin vous préconisez dans la sixième et dernière recommandation d'établir une liste de délégations d'actes en faveur des IDE dans les services d'urgence et de définir ses modalités de mise en œuvre avec les sociétés savantes concernées. Il s'agirait d'élargir et de modifier le décret des actes des infirmiers en soins généraux et éventuellement, d'enrichir l'article R. 4311-14 du code de la santé publique. Une telle modification permettrait alors d'intégrer les actes spécifiques à l'urgence soit dans le rôle autonome propre à l'infirmier, soit dans le rôle prescrit de l'infirmier. Cette question pourra être abordée dans le cadre du chantier de la réforme du droit des autorisations de médecine d'urgence en concertation avec les acteurs et à l'écoute de leurs besoins et propositions, ainsi que dans l'orientation plus globale de la STSS sur l'évolution des compétences.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous soulignez que des améliorations organisationnelles ont été mises en œuvre depuis 2014 dans le secteur hospitalier mais que celles-ci n'ont pas porté tous leurs effets, faute d'une meilleure coordination avec les soins de ville, seule à même d'opérer un virage ambulatoire significatif. Vous précisez que, malgré des avancées en matière de recueil des données et d'organisation des services, les urgences fonctionnent à flux tendus, générant des situations de tension. La filière des urgences représente en effet un enjeu majeur de maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et doit, comme vous le précisez dans votre rapport, faire l'objet de réformes tant organisationnelles que financières. D'importantes économies sur l'ONDAM pourraient être dégagées de la réduction des passages aux urgences, étant considéré que près d'un tiers des passages aux urgences sont évitables.

Vous appelez en conséquence à de nouvelles évolutions par le renforcement de la permanence des soins ambulatoires, par le développement de centres de soins non programmés et de filières d'admission directe pour les personnes âgées, par la fermeture des services d'urgence à faible activité, par la réforme de la tarification, enfin par l'accélération de la délégation d'actes.

L'ensemble de vos propositions me semble de nature à pallier les fragilités actuelles des services des urgences. Concernant la mise en application de la délégation de compétences en pratique avancée, des évaluations tirées d'expériences étrangères démontrent que l'accès aux soins s'en trouve facilité pour une qualité des soins réputée identique. Si son développement pouvait générer jusqu'à 16 % d'économies sur les soins ambulatoires, le bilan de celte mesure sur le secteur des urgences et la permanence des soins devra être établi.

Dans le cadre de la stratégie de transformation du système de santé, l'article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale introduit par amendement par l'Assemblée nationale, prévoit l'expérimentation sur trois ans d'un forfait de réorientation ayant pour but d'inciter les services d'urgences hospitaliers à rediriger les patients vers la médecine de ville. Cette amorce de réforme doit être saluée et la pertinence de cet incitatif financier, à comparer avec la comptabilisation d'un passage aux urgences déclenchant les financements actuels, devra être évaluée.

Ce dispositif devra s'implémenter à un coût limité pour les finances publiques et on peut espérer qu'il mette progressivement fin à l'incitation implicite d'accueillir des soins ne relevant pas des urgences, à impérativement articuler avec le développement d'une offre de ville suffisante. Le suivi ainsi que le bilan à l'issue de l'expérimentation seront à ce titre essentiels.

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

Je partage le constat dressé par la Cour qu'en France, les urgences hospitalières continuent de jouer un rôle prédominant dans la prise en charge des soins non programmés, en raison notamment d'une structuration insuffisante de la médecine de ville.

C'est pourquoi, à travers la politique conventionnelle, l'Assurance maladie a souhaité, ces dernières années, développer la prise en charge des soins non programmés par les médecins libéraux. Ainsi, la convention

médicale du 25 août 2016 a mis en place des majorations d'urgences en cas de prise en charge non programmée de patients en ville : une majoration de 15 euros pour les médecins correspondants qui reçoivent sous 48 heures un patient adressé par son médecin traitant (MCU), à laquelle correspond une majoration de 5 euros pour le médecin traitant ayant adressé le patient (MUT). Une majoration pour la prise en charge par le médecin traitant d'un de ses patients à la suite d'une demande du centre de régulation médicale des urgences a également été mise en œuvre.

L'Assurance Maladie se montre par ailleurs très attentive aux projets émergeant dans certains territoires visant à mieux réguler le recours aux services d'urgences hospitalières en permettant aux patients de consulter un médecin libéral. Elle a vocation à accompagner ces projets à la double condition qu'ils se situent dans un cadre financier soutenable et qu'ils se traduisent effectivement par une réduction mesurable du recours aux urgences.

Par ailleurs, l'Assurance maladie estime, tout comme la Cour, qu'une meilleure organisation de l'offre de soins de ville apparaît indispensable pour parvenir à réorienter durablement vers les médecins libéraux les passages dits « évitables » aux urgences. Cette meilleure organisation de l'offre constitue un levier déterminant pour libérer du temps médical, et faire face à la demande de soins non programmés en accueillant davantage de patients. C'est l'objet des négociations qui devraient s'ouvrir, en application des dispositions de la loi de financement pour 2019, afin d'accompagner la mise en place du plan « Ma Santé 2022 », par le déploiement des communautés professionnelles territoriales de santé et par l'accompagnement au recrutement d'assistants médicaux.

7
Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider

PRÉSENTATION

Au cours des dernières années, l'Europe a connu des alertes et des crises sanitaires concernant la chaîne alimentaire, avec parfois des conséquences dramatiques en matière de santé publique et un impact économique significatif pour les entreprises concernées.

En 2015 et 2016, une dizaine de décès ont été causés par la contamination aux salmonelles de fromages au lait cru fabriqués en Franche-Comté. En 2016, plusieurs dizaines de foyers d'influenza aviaire hautement pathogène ont été découverts dans la filière palmipède du Grand Sud-Ouest. En 2017, 16 pays de l'Union européenne ont été touchés par le scandale des œufs contaminés au fipronil, produit phytosanitaire utilisé dans le traitement antiparasitaire des animaux domestiques. Enfin en France, en cette même année 2017, 37 nourrissons (selon un rapport de Santé Publique France) ont été contaminés par des salmonelles présentes dans des laits infantiles produits par le groupe Lactalis.

Les risques tiennent à la fois à la diversité des dangers sanitaires pesant sur la chaîne alimentaire, à la complexité croissante des circuits de production et de distribution de denrées, et à la persistance de faiblesses dans la chaîne de contrôle et de gestion des crises.

Après un premier contrôle, en 2013, de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation, qui l'avait amenée à formuler cinq recommandations à son rapport public annuel de 2014[207], la Cour s'est penchée, en 2018, sur les suites qui leur ont été données.

---

[207] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014,* Tome I. La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture, p. 65-89. La Documentation française, février 2014, 1397 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour relève que des progrès ont été réalisés dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections (I), mais que des faiblesses persistent dans la chaîne de contrôle (II) et que la gouvernance de cette politique publique doit être clarifiée et son financement optimisé (III).

Les principaux acteurs de la sécurité sanitaire de l'alimentation

Au niveau national, la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation fait intervenir principalement trois administrations relevant respectivement des ministères chargés de la santé, de l'économie et de l'agriculture, ainsi qu'une agence.

La direction générale de la santé (DGS) est compétente pour l'eau potable et les eaux conditionnées. De façon générale, elle intervient également en cas de crise sanitaire, en s'appuyant notamment sur les travaux de deux agences sanitaires, Santé publique France[208] et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est responsable de la surveillance globale du marché et plus particulièrement de la sécurité des denrées d'origine végétale, des règles générales et spécifiques d'information du consommateur sur les denrées alimentaires, des organismes génétiquement modifiés, des exigences en matière de qualité et de composition des denrées alimentaires, des matériaux au contact des denrées alimentaires et, conjointement avec la direction générale de l'alimentation (DGAL), des aliments pour animaux. La DGCCRF exerce ses compétences à tous les stades de la chaîne alimentaire, à l'exclusion de la production primaire.

La direction générale de l'alimentation (DGAL) intervient sur l'ensemble des aspects qui concernent la production animale (avant abattage) et végétale (avant récolte). En outre, elle intervient sur l'hygiène et la sécurité des denrées d'origine animale, de la transformation jusqu'à la distribution au consommateur final. Ses missions comprennent également le contrôle sanitaire et zoosanitaire des zones de production de coquillages.

Enfin, au niveau de l'évaluation scientifique, la sécurité sanitaire de l'alimentation a été inscrite au nombre des missions d'une agence traitant aussi des enjeux de santé environnementale et au travail, l'Anses.

[208] Établissement public à caractère administratif, issu de la fusion de l'institut national de veille sanitaire (InVS), de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

I - Des progrès dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections

Depuis la précédente enquête diligentée par la Cour en 2013, les administrations se sont attachées, en s'appuyant sur une analyse de risques mieux définie, à davantage cibler leurs contrôles sur les entreprises et secteurs à risques, ainsi qu'à renforcer les suites qui sont données à ces contrôles.

A - Une gestion des risques qui a su s'adapter

En matière de sécurité alimentaire, la réglementation européenne[209] confie la gestion des risques à la Commission et, au niveau national, aux administrations compétentes des États membres. Compte tenu des contraintes pesant sur les moyens, l'analyse des risques est primordiale pour ces administrations, puisqu'elle permet d'orienter l'action de contrôle vers les secteurs et produits les plus sensibles.

En 2014, la Cour avait relevé les limites de l'analyse de risques par la DGAL qui, bien qu'encadrée par une note de méthode de 2005, était laissée localement à l'appréciation des services régionaux, sans harmonisation nationale. Depuis lors, les différentes administrations compétentes se sont attachées à mieux organiser et à consolider leurs analyses de risques aux niveaux national et local. En particulier, la DGAL, qui regroupe 80 % des moyens mis en œuvre, définit ses priorités d'action en attribuant une note de risque aux établissements travaillant sur des denrées alimentaires d'origine animale, obligatoirement agréés en application du droit européen[210]. Pour les établissements non agréés, la sélection des établissements à inspecter chaque année est effectuée selon une analyse de risques locale.

[209] Règlement CE 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

[210] Règlement CE 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale. La note de risque est attribuée à tous les établissements agréés en vertu de ce règlement, hormis les abattoirs de boucherie et ceux de volailles et de lapins qui font l'objet d'un dispositif d'inspection spécifique, ainsi que les salles d'abattage agréées à la ferme, les établissements de traitement de gibiers et les navires expéditeurs de coquillages de pêche.

L'action de surveillance des administrations en matière de sécurité alimentaire a également été renforcée. Outre les contrôles officiels rendus obligatoires par la réglementation européenne et les contrôles ponctuels portant sur des sujets particulièrement sensibles (comme par exemple les contrôles sur les résidus de pesticides dans les denrées végétales), les administrations exercent sur la chaîne alimentaire une veille dans le but d'améliorer la prévention. Chaque année, les plans de contrôle et de surveillance élaborés et mis en œuvre par la DGAL comprennent ainsi un important volet consacré à la surveillance, qui permet d'obtenir une estimation de la contamination dans une production définie (comme par exemple de la contamination des fromages au lait cru par la bactérie *Listeria monocytogenes)* et, ce faisant, d'évaluer le niveau d'exposition potentielle du consommateur à ce danger.

B - Des contrôles globalement mieux ciblés

Les administrations ont pour objectif un ciblage pertinent des contrôles réalisés, en les orientant davantage vers les secteurs et entreprises à risques, susceptibles de présenter des anomalies.

Les contrôles réalisés par la DGCCRF aux différents stades de la production et de la commercialisation des aliments relevant de ses attributions ont baissé sur l'ensemble de la période 2013-2017[211]. La diminution la plus sensible du nombre d'inspections effectuées par cette administration concerne les établissements de distribution et de restauration (-20 % entre 2013 et 2017), ce qui porte le taux de couverture[212] dans ce secteur à un niveau extrêmement bas (4 % en 2017). Dans le même temps, la proportion d'entreprises contrôlées présentant des anomalies a augmenté dans presque tous les secteurs inspectés par les services de la DGCCRF (le taux moyen d'anomalies est ainsi passé de 42 à 49 % entre 2013 et 2017).

La DGAL a quant à elle pris en compte la recommandation émise en 2014 par la Cour, qui déplorait l'absence d'analyse de risques et de contrôles sur certains sujets sensibles dans le secteur des végétaux (silos, contaminants à risque et zones relevant de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement). Depuis 2014, elle met en œuvre des actions de prélèvement et de surveillance sur ces différents points. Par ailleurs, cette administration a maintenu le nombre de

[211] En 2017, la DGCCRF a réalisé 64 246 contrôles, et la DGAL 97 600 contrôles.
[212] Le taux de couverture se définit comme le nombre d'entreprises contrôlées dans un secteur, rapporté au nombre total d'entreprises dans ce même secteur.

contrôles effectués par ses services depuis 2015 ainsi que le taux d'anomalies constatées, qui atteint 41 % en 2016 et 2017[213].

C - Une politique de suites mieux encadrée

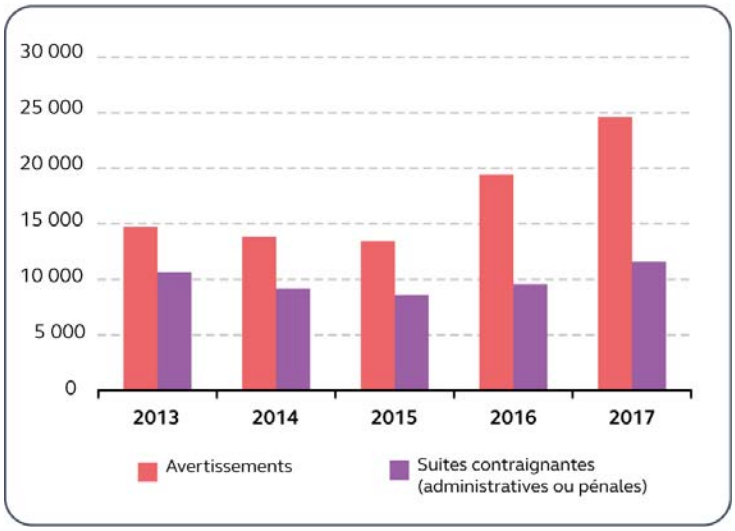
La politique de suites appliquée par les différents corps de contrôle en matière alimentaire bénéficie aujourd'hui d'un meilleur cadrage.

La Cour avait relevé en 2014 que les suites données par le ministère de l'agriculture à ses contrôles étaient très hétérogènes d'un service à l'autre, peu nombreuses et insuffisamment contraignantes. En 2015, la DGAL a révisé et renforcé sa politique de suites pour s'assurer de leur mise en œuvre harmonisée par l'ensemble des services. Ainsi, entre 2013 et 2017, le nombre de suites données aux contrôles réalisés par les services de la DGAL a augmenté, toutes catégories confondues. Les avertissements adressés aux opérateurs contrôlés ont crû (+67 %), en partie du fait d'un durcissement de la politique de suites de la DGAL. Désormais, un avertissement est systématiquement adressé aux entreprises ayant un niveau de maîtrise des risques seulement « acceptable » (noté B sur une échelle allant de A à D). De même, le nombre de suites contraignantes[214] mises en œuvre depuis ce renforcement a augmenté de 37 %.

[213] Le niveau élevé de ce taux d'anomalies doit, par ailleurs, être relativisé, puisqu'il recouvre à la fois les non-conformités mineures, moyennes et majeures. En 2016 et 2017, seuls 12 à 14 % de l'ensemble des anomalies constatées par les services de la DGAL lors des contrôles diligentés correspondent à des manquements d'une gravité moyenne ou majeure.

[214] Les suites contraignantes recouvrent les suites, administratives ou pénales, autres que le simple avertissement. Les suites administratives contraignantes correspondaient à des mesures de police administrative comme par exemple la fermeture totale ou partielle de l'établissement. Les suites pénales prennent, quant à elles, la forme de procès-verbaux transmis au procureur de la République.

Graphique n° 1 : évolution des avertissements et suites contraignantes issus des contrôles effectués par la DGAL entre 2013 et 2017



Source : DGAL

II - Une chaîne de contrôle à renforcer

Malgré ces progrès, des insuffisances subsistent à toutes les étapes de la chaîne de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation, depuis les autocontrôles réalisés par les entreprises jusqu'à la publication des résultats des inspections.

A - Des autocontrôles encore insuffisamment encadrés

Les autocontrôles mis en œuvre par les entreprises jouent un rôle déterminant parmi les dispositions du droit de la consommation et de la distribution qui visent à responsabiliser les professionnels. En particulier, la transmission obligatoire[215] à l'administration de résultats d'analyses non conformes, révélés par des autocontrôles, revêt une importance capitale. Elle permet en effet aux services de l'État de contrôler rapidement les

[215] Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.

mesures prises par l'entreprise pour remédier aux anomalies détectées. En 2014, la Cour avait constaté que cette obligation légale[216] n'était pas respectée. En outre, elle avait relevé que les textes[217] permettant aux administrations d'exiger des laboratoires la communication de ces résultats n'avaient pas été adoptés.

Quatre ans plus tard, aucune des mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette obligation n'avait été prise.

Depuis lors, en réaction aux défaillances mises en lumière par l'affaire Lactalis, la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous impose aux entreprises agro-alimentaires de transmettre aux autorités, sous peine de sanctions, tout résultat d'analyse indiquant qu'un aliment ou son environnement de production présentent ou sont susceptibles de présenter un risque pour la santé, ainsi que les mesures qu'ils ont prises pour protéger la santé humaine ou animale.

L'affaire Lactalis

En 2006, le groupe Lactalis avait racheté l'entreprise familiale Celia, dont l'usine de Craon, en Mayenne, avait fait l'objet, un an plus tôt, d'une suspicion de contamination de ses laits infantiles aux salmonelles.

Fin août 2017, des contrôles internes à l'entreprise détectent la présence de salmonelles dans l'environnement (et non dans les produits). Ces résultats n'ont pas été transmis aux autorités, aucune obligation légale de communiquer ces analyses n'étant alors prévue.

En décembre 2017, les services centraux de la DGCCRF sont alertés par Santé publique France d'un nombre anormalement élevé de cas de salmonelloses chez des enfants en bas âge, qui ont en commun la consommation exclusive de lait infantile du groupe Lactalis et plus particulièrement de trois références de produits fabriqués sur un même site (à Craon). Les mesures prises par l'entreprise seront jugées insuffisantes par les autorités pour maîtriser le risque de contamination.

[216] Article L. 201-7 du code rural et de la pêche maritime.
[217] Article D. 201-6 du code rural et le la pêche maritime.

Le ministre de l'économie et des finances décide alors d'ordonner la suspension de la commercialisation et de l'exportation, ainsi que le retrait et le rappel des produits de nutrition infantile ayant transité par la tour de séchage n° 1 de l'usine de Craon depuis le 15 février 2017. Cette première décision sera suivie de deux autres rappels en décembre, soit trois mesures de retrait et de rappel en un mois au total.

Malgré cela, un distributeur annoncera le 9 janvier 2018 avoir retrouvé dans ses circuits de distribution 984 produits concernés par les rappels lancés en décembre et en avoir vendu à 782 clients.

Le procès en cours permettra d'établir les responsabilités.

La crise liée à cette affaire, détectée par la DGS, a été gérée à la fois par la DGAL et la DGCCRF, du fait d'un partage de compétences découlant du protocole de coopération signé en 2006 par ces deux administrations. La DGAL contrôle les établissements comme les usines de l'entreprise Lactalis, en vertu du système d'agrément européen des établissements de production animale ou d'origine animale (cf. *infra*), tandis que la DGCCRF est compétente pour gérer les alertes relatives aux aliments destinés à une alimentation particulière, dont font partie les laits infantiles.

B - Des contrôles qui n'atteignent pas leurs objectifs dans certains secteurs

1 - Des contrôles à renforcer dans les établissements soumis à l'obligation d'agrément européen

Certains établissements sont soumis, en vertu du droit européen, à une obligation d'agrément, délivré par la DGAL sur le fondement d'inspections : il s'agit des établissements qui manipulent, transforment, déconditionnent, reconditionnent et entreposent sous température contrôlée des produits d'origine animale pour les céder à un autre établissement, ainsi que des établissements retransformant un produit d'origine animale.

Or, des dérogations nombreuses, autorisées par le droit européen, viennent grever l'efficacité du dispositif. La Cour avait déjà relevé, en 2014, l'étendue de ces dérogations, prévues pour les opérations se limitant au stockage et au transport, ainsi que pour la fourniture des denrées alimentaires d'origine animale d'un établissement de vente au détail à un autre. De 2013 à 2017, le nombre d'établissements bénéficiant de dérogations est passé de 9 659 à 13 845. Chaque année depuis 2013, ces établissements représentent plus de la moitié des établissements agréés.

Les contrôles réalisés sur les établissements bénéficiant de dérogations sont peu nombreux (7 % d'entre eux seulement ont été inspectés en 2016 et 8 % en 2017). Pourtant, comme le relevait la Cour dans son rapport public annuel de 2014, le risque existe que certains établissements organisent leur production de manière à bénéficier de ce régime dérogatoire, le respect des conditions à satisfaire pour en bénéficier étant difficile à vérifier lors des inspections.

Au regard de ces constats, la Cour invite la DGAL à établir une analyse de risques spécifique à ces établissements et à organiser en conséquence la programmation de contrôles mieux ciblés.

2 - Des inspections en abattoirs qui révèlent la persistance de difficultés

En 2016, la France comptait 263 abattoirs d'animaux de boucherie, majoritairement localisés dans le Grand Ouest et de statut privé, et plus de 1 000 établissements d'abattage de volailles et de lapins (669 abattoirs et 339 salles d'abattage à la ferme). L'inspection vétérinaire doit y être permanente et mobilise une part importante des moyens des services de contrôle sanitaire de l'État (35 % des effectifs de la DGAL).

Dans les abattoirs de boucherie, les effectifs actuels permettent de respecter les obligations fixées par la réglementation européenne, qui impose la présence systématique de vétérinaires officiels et auxiliaires.

Dans les abattoirs de volailles et de lapins, en revanche, la situation est plus complexe en raison de leur nombre et de leurs particularités. Les moyens disponibles en inspecteurs demeurent toujours insuffisants pour se conformer à l'obligation européenne de présence d'un agent des services vétérinaires dans chaque abattoir. Lorsque les inspecteurs ne sont pas présents à demeure dans les abattoirs, les opérateurs font remonter aux services les seules anomalies constatées au titre des critères d'alerte.

La France a mené un projet pilote visant à s'affranchir de la présence permanente de services vétérinaires *in situ* dans les abattoirs de volailles et de lapins, qu'elle a soumis à la Commission européenne, laquelle ne l'a pas validé à ce jour.

3 - Des secteurs insuffisamment couverts par des contrôles

Les personnels réalisant des contrôles sanitaires sur les aliments sont rattachés au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGAL), au ministère de l'économie et des finances (DGCCRF) et au ministère des solidarités et de la santé (DGS). En 2016, les emplois concernés s'élevaient

au total à 4 705 ETPT[218], en légère progression par rapport à 2013 (4 593 ETPT). Plus de 80 % de ces effectifs sont rattachés au ministère de l'agriculture (DGAL).

Ces moyens humains ne permettent pas de couvrir, par un contrôle de premier niveau, une part significative des établissements de certains secteurs. Tel est le cas de la remise directe au consommateur[219], secteur où les établissements sont nombreux et dispersés. En 2017, le taux de couverture de ce secteur d'activité atteint par les services de contrôle atteignait 9 % pour la DGAL et 4 % pour la DGCCRF. Au titre de la sécurité sanitaire de l'alimentation, un établissement de restauration est donc contrôlé en moyenne tous les quinze ans par les services de l'État.

L'amélioration du taux de couverture pourrait passer, dans certains domaines, par la délégation des contrôles à des organismes tiers, qui seraient à même d'inspecter un nombre plus important de professionnels. La mise en œuvre de solutions de ce type, envisagée par la DGCCRF, supposerait que l'administration réalise des contrôles de second niveau en nombre suffisant sur le délégataire et qu'elle renforce sa prise en charge des suites en cas d'anomalies détectées.

C - Des mesures de retrait et de rappel dont l'effectivité doit être assurée

Quand les services d'inspection détectent des produits alimentaires non conformes et dangereux, les principales mesures de police administrative consistent à prononcer à l'encontre des professionnels concernés des mesures de retrait et de rappel desdits produits[220]. Ces mesures demeurent toutefois largement inefficaces comme l'a montré l'affaire Lactalis ; malgré trois demandes de retrait successives de la DGCCRF, ayant concerné un total de plus de 1 300 lots de lait infantile, des lots de produits incriminés étaient toujours en vente dans plus de 90 établissements parmi ceux inspectés.

Il est donc indispensable d'améliorer l'exécution des mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires dangereux. Le 13 juillet 2018, le conseil national de la consommation, mandaté par le ministre de

[218] Emploi exprimé en équivalent temps plein annuel travaillé.
[219] Distribution d'aliments, restauration.
[220] Les mesures de retrait obligent le professionnel à retirer les produits de la vente, tandis que les rappels concernent les produits déjà vendus : le professionnel doit alors inviter ses clients à rapporter les produits incriminés en magasin.

l'économie et des finances, a adopté un rapport et un avis tendant à « l'amélioration de l'efficacité des procédures de retrait-rappel des produits de consommation courante ». Plusieurs pistes y sont explorées : l'amélioration de la traçabilité des produits alimentaires préemballés *via* leurs codes d'identification[221] ; le renforcement de la formation des personnels des entreprises à la mise en œuvre des mesures de retrait-rappel ; la création d'un site internet, directement accessible aux consommateurs et recensant l'ensemble des produits faisant l'objet d'un rappel, conformément au principe posé par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

La Cour invite l'administration à travailler dans les meilleurs délais à la mise en œuvre des propositions les plus pertinentes de ce rapport, notamment le blocage en caisse et la publication des retraits-rappels sur un site internet unique.

D - Une publicité à donner à l'ensemble des résultats des contrôles

La publicité des résultats des contrôles joue un rôle majeur dans le renforcement de leur efficacité. Elle est prévue par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, ses modalités de mise en œuvre étant précisées par un décret du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Depuis le 3 avril 2017, les consommateurs ont accès aux résultats des contrôles sanitaires réalisés par les services de la DGAL dans tous les établissements de la chaîne alimentaire (restaurants et cantines, mais aussi abattoirs et autres établissements). Ces résultats sont publiés sur l'application « Alim'confiance », sous la forme de vignettes permettant d'identifier aisément le niveau d'hygiène de l'établissement contrôlé.

En revanche, les services de la DGCCRF, qui partagent avec la DGAL les contrôles effectués dans les établissements de remise directe et de restauration, se sont refusés jusqu'à présent à appliquer les dispositions du décret du 15 décembre 2016 au motif que, compte tenu de la faiblesse du taux de couverture, la publication des résultats pourrait porter préjudice

[221] La mise en œuvre de cette proposition se heurte toutefois au fait que les codes-barres des produits alimentaires sont aujourd'hui insuffisamment détaillés pour permettre une identification allant jusqu'au niveau du lot de fabrication, comme c'est le cas pour les médicaments.

aux établissements contrôlés par rapport à ceux qui ne l'ont pas été. La DGCCRF préfère communiquer de sa propre initiative, et au cas par cas, sur certaines mesures de retrait et de rappel de produits alimentaires non conformes et dangereux.

Quelle qu'en soit la justification, cette situation est anormale : le décret vise tous les contrôles rendus obligatoires par la règlementation européenne, sans distinction entre les administrations chargées d'effectuer les vérifications, qui sont donc toutes tenues de l'appliquer.

III - Une gouvernance à clarifier et un financement à optimiser

La gouvernance complexe de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation appelle une clarification passant par la désignation d'un chef de file au niveau central, un renforcement du pilotage au niveau régional et une meilleure coordination entre les réseaux de laboratoires. Le mode de financement actuel des contrôles devra également être optimisé.

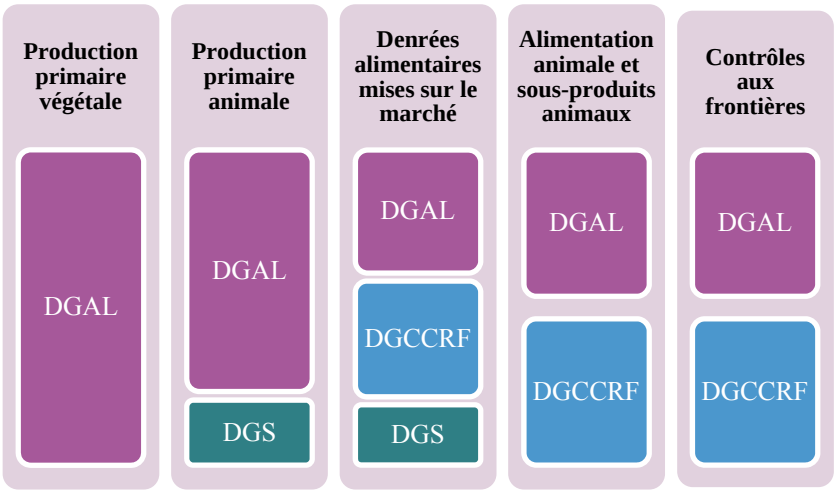
A - Une coordination entre les acteurs à renforcer

1 - Un chef de file à désigner au niveau central

Le modèle français, qui sépare, au stade de la mise sur le marché, le pilotage de la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale (DGAL) de celle des aliments d'origine végétale (DGCCRF), tout en confiant la qualité des eaux à une troisième administration (DGS), constitue une originalité en Europe.

Dans la plupart des pays européens, la sécurité sanitaire des aliments est pilotée par un seul organisme. Au Royaume-Uni, une agence indépendante de la sécurité sanitaire (Food Standards Agency) en est chargée ; en Allemagne et au Danemark, il s'agit du ministère de l'agriculture ; en Pologne et en Italie, du ministère de la santé.

Schéma n°1 : répartition des compétences en matière de sécurité sanitaire de l'alimentation entre la DGAL, la DGCCRF et la DGS[222]



Source : Cour des comptes, d'après le plan national de contrôles officiels pluriannuel

Le fractionnement des compétences entre plusieurs acteurs en charge de la sécurité de l'alimentation et la complexité qui en découle rendent nécessaires la rationalisation et la modernisation du dispositif.

De nombreux travaux antérieurs ont lancé des réflexions sur les pistes envisageables en vue d'améliorer la lisibilité et la cohérence du pilotage de la sécurité sanitaire de l'alimentation[223]. Les solutions envisagées vont de la simple clarification de la répartition des compétences entre administrations (autour, par exemple, d'une unification de la responsabilité des contrôles par site de production) jusqu'à la centralisation des pouvoirs et des moyens au sein d'une seule structure, qui prendrait la forme d'une administration ou d'une agence.

Le regroupement de l'ensemble des responsabilités au sein d'une seule administration ou d'un seul organisme, pour séduisant qu'il soit, soulève des objections car les compétences nécessaires pour piloter et

[222] Au stade de la production primaire animale, dans le cadre du plan national de contrôles annuels, la DGS dispose de données qu'elle sollicite auprès des agences régionales de santé, sur la délivrance des médicaments vétérinaires par les pharmacies d'officine .

[223] Mission interministérielle de novembre 2013 sur *la politique de sécurité sanitaire des aliments* ; rapports d'information n° 403 et n° 442 du Sénat ; commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.

mettre en œuvre la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation sont diverses. La DGCCRF met ainsi en avant l'existence de synergies entre les contrôles des produits alimentaires et des autres produits, mais aussi entre la lutte contre la fraude sanitaire et les autres types de fraudes qui trouvent à s'appliquer dans le cadre actuel.

À ce stade, il est pour le moins indispensable de clarifier la gouvernance, en désignant un chef de file de l'ensemble du dispositif.

2 - Une fonction de pilotage à conforter au niveau régional

La mise en œuvre des réformes successives de l'administration territoriale de l'État a eu pour effet de regrouper dans chaque département, au sein d'une même direction départementale interministérielle (DDI), les services des ministères de l'agriculture et de l'économie en charge d'effectuer les contrôles sanitaires de l'alimentation.

En revanche, à l'échelon régional, ces services continuent de relever de deux directions distinctes, relevant respectivement des deux principaux ministères compétents : la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt pour le ministère de l'agriculture et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi pour le ministère de l'économie. Le contrôle sanitaire des eaux conditionnées est par ailleurs assuré par les agences régionales de santé (ARS).

En principe, les directions régionales précitées exercent à l'égard des DDI un rôle de pilotage et d'animation. En pratique, elles éprouvent des difficultés pour l'assurer, n'ayant pas autorité sur ces directions qui dépendent hiérarchiquement du préfet[224].

Dans un domaine où la gestion de crise appelle le déploiement de chaînes de commandement simples et claires, il convient de mettre fin à cette ambiguïté, en renforçant le rôle de pilotage des directions régionales sur les DDI. La Cour avait déjà eu l'occasion de formuler des recommandations en ce sens dans le cadre de divers travaux portant sur l'organisation territoriale de l'État[225].

---

[224] Cette situation ambiguë provient d'une discordance entre, d'une part, les décrets définissant les missions des directions régionales qui attribuent à celles-ci un rôle de pilotage et de coordination à l'échelle régionale des politiques relevant de leurs attributions et, d'autre part, le décret sur les DDI, qui place celles-ci sous l'autorité du préfet de département, tandis que le pilotage et la coordination des politiques publiques sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales.

[225] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le rôle de pilotage que doivent jouer les directions régionales apparaît d'autant plus déterminant que le département ne s'impose pas toujours comme l'échelon le plus pertinent pour gérer efficacement les crises sanitaires de l'alimentation. Il n'est pas rare que les alertes sanitaires mettent en cause des opérateurs installés dans plusieurs départements, voire plusieurs régions.

Le recours à l'interdépartementalité doit donc être encouragé dans ce domaine, comme le recommandait déjà la Cour dans son rapport public thématique de décembre 2017 sur les services déconcentrés de l'État. L'article 7 du décret du 3 décembre 2009 sur les DDI autorise ce type de solution, et les administrations s'y sont déjà attachées par voie de circulaires[226]. Elles sont invitées à poursuivre ce mouvement.

3 - Des réseaux de laboratoires à mutualiser

Dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation, plusieurs réseaux de laboratoires coexistent :

- les services du ministère de l'agriculture s'appuient sur un réseau de laboratoires, constitué par les laboratoires nationaux de référence (LNR), les laboratoires d'analyses agréés et les laboratoires reconnus. L'Anses dispose, parmi les quelques 30 laboratoires nationaux de référence, d'un réseau de 11 laboratoires de référence et de recherche, implantés sur tout le territoire ;
- le service commun des laboratoires (SCL), rattaché conjointement aux directeurs généraux de la DGCCRF et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dispose, outre son unité de direction à Paris, de neuf implantations en métropole et de deux en outre-mer[227] ;
- enfin, les laboratoires départementaux d'analyse (LDA) sont au nombre de 75, dont 69 restent gérés par les conseils départementaux et ne sont pas dotés d'une stratégie commune.

[226] Instruction de la DGAL du 8 juillet 2015 prévoyant les modalités de mutualisation des compétences entre directions départementales de la cohésion sociale et/ou de la protection des populations en matière d'inspection, dans les champs de la pharmacie vétérinaire, de l'expérimentation animale, de l'alimentation animale et des sous-produits animaux ; circulaires aux préfets de février 2014 et avril 2016 sur la mutualisation des contrôles de la DGCCRF.

[227] Bordeaux, Île-de-France, Le Havre, Lille, Lyon-Oullins, Marseille, Montpellier, Rennes, Strasbourg-Illkirch, Guadeloupe, La Réunion.

L'excellence des laboratoires de référence ne doit pas masquer les difficultés des réseaux de laboratoires liées à la dispersion des moyens, à des capacités d'analyse insuffisantes et à des délais trop longs[228].

La mission interministérielle sur l'optimisation du recours par l'État aux réseaux de laboratoires publics a appelé en 2012 à rationaliser l'organisation de ces réseaux. En outre, le référé adressé en avril 2014 par la Cour au ministre des finances[229] soulignait que *« ni le SCL, ni les deux directions générales n'ont exploré les possibilités de mutualisation de leurs moyens avec d'autres laboratoires publics, et notamment les LDA »*. Si des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics ont été engagés, ils doivent encore être amplifiés[230].

B - Un mode de financement à optimiser

1 - Des sources de financement multiples

Le budget de l'État concourt au contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation à travers trois programmes relevant de trois missions distinctes.

Le programme 206 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui supporte le coût des contrôles réalisés par les services de la DGAL, concourt majoritairement au financement de cette politique, en y consacrant 331,8 M€[231] au total en 2017 (contre 300,9 M€ en 2013, soit +10 %).

Sur le programme 134 de la mission *Économie*, qui finance les contrôles réalisés par les services de la DGCCRF, ont été consommés en

[228] Cf. rapport d'information n° 442 du Sénat du 23 février 2017.
[229] Cour des comptes, *Référé n° 69303* sur *le service commun des laboratoires*, 16 avril 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.
[230] Cf. RPA 2019, Tome III, Seconde partie, Chapitre II, encadré sur « *Le contrôle d'un service à compétence nationale : le Service commun des laboratoires, une réforme inaboutie* ».
[231] Ces montants retracent les crédits consommés sur les actions du programmes 206 concourant au financement des contrôles réalisés dans le champ du plan national de contrôles officiels pluriannuel.

2017 environ 20 M€[232] de dépenses de personnel et 2,2 M€ d'autres dépenses au titre du contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Le programme 204 de la mission *Santé* ne contribue quant à lui que marginalement à cette politique, la DGS n'étant pas en mesure d'en chiffrer le montant, en tout état de cause limité.

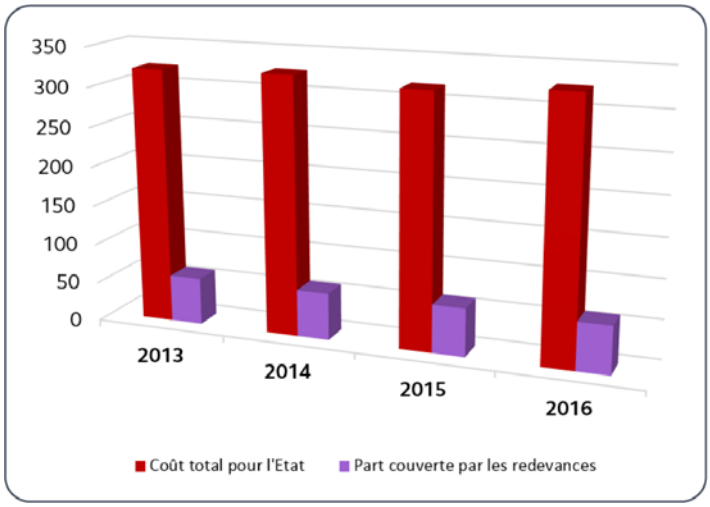
Ces diverses sources de financement ne font pas l'objet d'un suivi transversal, comme a déjà pu le constater le Sénat dans un rapport d'information de 2017[233] : il n'existe pas à l'heure actuelle de document de politique transversale permettant de regrouper et de suivre globalement les masses budgétaires qui concourent, en dépenses et en recettes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation.

2 - Une participation toujours insuffisante des professionnels au financement des contrôles

Le coût de la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation est également financé en partie par des redevances sanitaires et à l'importation collectées auprès des professionnels contrôlés, dont le montant a fluctué entre 54 M€ à 55,8 M€ entre 2013 et 2016.

[232] La DGCCRF n'a pas été en mesure de chiffrer les dépenses de personnel. Celles-ci ont donc fait l'objet d'une estimation sur la base du nombre d'ETPT rattachés au programme 134 qui réalisent les contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation.
[233] Rapport d'information n° 442 – *Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut »*.

Graphique n° 2 : couverture par les professionnels des dépenses de sécurité sanitaire de l'alimentation entre 2013 et 2016 (en M€)



Source : Cour des comptes

Bien que ce mode de financement soit autorisé par la réglementation européenne[234], la possibilité n'en est exploitée que de manière limitée par la France.

a) Des redevances affichant un faible rendement

Bien que le droit français[235] prévoit la possibilité de recouvrer différentes catégories de « redevances »[236] sanitaires, la DGCCRF et la DGS n'en perçoivent quasiment aucune, si ce n'est des redevances à l'import très réduites s'agissant de la DGCCRF (environ 1 M€ par an).

Six redevances, dont les plus importantes sont les redevances sanitaires d'abattage et de découpage, sont en revanche perçues pour financer les contrôles de la DGAL. Leur montant, qui atteint au total 55 M€ par an, ne couvre toutefois que 17 % du coût des contrôles effectués par le ministère de l'agriculture sur la sécurité des aliments.

---

[234] Article 27 du règlement CE n° 882/2004 précité.
[235] Articles 302 bis N à 302 bis WD du code général des impôts.
[236] Le terme de « redevances » est ici employé de manière impropre par les textes qui les instaurent : il s'agit en fait de taxes, puisqu'elles sont affectées au financement d'une mission de service public, et non en rémunération d'un service rendu à des usagers, comme cela serait le cas s'il s'agissait de véritables redevances.

En outre, la Cour indiquait en 2014 qu'un mécanisme de modulation du tarif de la redevance sanitaire d'abattage, prenant en compte le classement sanitaire de l'établissement, permettait dans 74 % des cas (pour les abattoirs de boucheries) de payer un taux inférieur au taux plancher fixé par la réglementation européenne. Cette anomalie persiste, même si le mécanisme servant de base à la modulation tarifaire a légèrement évolué[237].

Dans un rapport sur les taxes à faible rendement de février 2014[238], l'inspection générale des finances avait répertorié ces redevances sanitaires au nombre des taxes dont le rendement est le plus faible.

De plus, les redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieures aux frais qu'ils engendrent. Entre 2013 et 2016, ces frais oscillent entre 6 et 7 M€, tandis que les produits de la redevance pour contrôle vétérinaire et de la redevance pour les contrôles phytosanitaires à l'importation ne dépassent pas 4,4 M€.

Au regard de ces constats, l'administration devrait examiner les moyens d'améliorer le rendement de ces taxes.

b) La faible participation des professionnels au financement des contrôles sanitaires de l'alimentation : une exception française

Comparée aux autres États membres de l'Union européenne, la France met peu à contribution les professionnels pour financer les contrôles sanitaires sur l'alimentation. Selon la DGAL, la participation financière des professionnels au coût de ces contrôles s'élève à 10 % en France, contre, par exemple, 28 % aux Pays-Bas ou 47 % au Danemark.

D'ores et déjà, le rapport rendu en juin 2018 par le Comité Action Publique 2022 s'engage dans cette voie, en préconisant d'étendre le principe de l'utilisateur / payeur à différents domaines, dont les contrôles sanitaires (proposition n° 22). Il s'agirait ainsi d'« augmenter le nombre de contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics, pour se conformer aux standards européens », en faisant en sorte « que ces contrôles supplémentaires soient payés par les professionnels ».

[237] La modulation de la redevance sanitaire ne prend plus en compte le classement sanitaire, mais la note globale de l'inspection complète des chaînes d'abattage.
[238] Rapport n° 2013-M-095-02.2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs maillons de la chaîne de contrôle des aliments sont à renforcer. Les autocontrôles réalisés par les professionnels ne sont pas assez encadrés, même si de récents apports législatifs fournissent un appui pour remédier à cette situation. Certains secteurs d'activité (notamment les établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le droit européen, une partie des abattoirs et les établissements de restauration) ne sont pas suffisamment contrôlés ou surveillés. Des produits alimentaires dangereux continuent parfois à être remis aux consommateurs, alors qu'ils auraient dû être retirés de la vente ou rappelés. Une partie des résultats des contrôles n'est pas rendue publique.

Par ailleurs, la gouvernance de cette politique publique, trop complexe et éclatée, demande à être clarifiée, et son financement doit être optimisé en mettant plus fortement à contribution les entreprises contrôlées, comme cela se fait dans d'autres pays européens.

Ces constats conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

1. *(DGAL, DGCCRF) assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves ;*
2. *(DGAL, DGCCRF) publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique ;*
3. *(DGAL) établir une analyse de risques spécifique aux établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par le règlement européen n° 853/2004, et organiser en conséquence la programmation de leur contrôle ;*
4. *(Pouvoirs publics) désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation ;*
5. *(DGAL, DGFiP) faire participer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en augmentant le rendement des redevances sanitaires prévues par le code général des impôts.*

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé..... 262
Réponse du ministre de l'économie et des finances 263
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation 266

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Président directeur-général du Groupe LACTALIS

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La Direction générale de la santé (DGS) de mon ministère participe à la politique de sécurité sanitaire des aliments et a une compétence en matière de gestion des alertes d'origine alimentaire. Dans ce cadre elle s'appuie notamment sur le travail de surveillance de Santé Publique France (SpF) et utilise les travaux d'évaluation et d'expertise de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'environnement, de l'alimentation et du travail (Anses) pour prendre des mesures de gestion adéquates en cas d'alerte d'origine alimentaire mais aussi dans le domaine de la prévention.

S'agissant du domaine de l'eau, au regard des règlements de l'Union européenne constituant le « Paquet Hygiène » et des travaux dans le cadre du plan national de contrôles officiels pluriannuel 2016-2020 (PNCOPA), la DGS exerce sa compétente en lien avec la DGCCRF en ce qui concerne les eaux conditionnées.

L'organisation du contrôle de la sécurité sanitaire des aliments s'articule effectivement entre de nombreux acteurs publics chargés de la veille sanitaire (SpF), de l'évaluation scientifique des risques des produits alimentaire (Anses), de l'élaboration des politiques publiques et de la réglementation (DGCCRF, DGS et DGAL) ainsi que de la mise en œuvre des contrôles officiels et des alertes (DGCCRF, DGAL, DGDDI, ARS, etc.) en s'appuyant notamment sur le protocole de coopération de 2006 concernant le partage de compétences signé par la DGAL, la DGCCRF et la DGS. Cette organisation doit gagner en lisibilité et efficience. C'est pourquoi, le Gouvernement va étudier la mise en place d'une organisation plus intégrée de cette politique de sécurité sanitaire des aliments.

Enfin je souscris à votre recommandation d'optimiser les modes de financement de la sécurité sanitaire de l'alimentation, en faisant davantage contribuer les professionnels à l'instar d'autres pays européens même si, pour ce qui concernent les eaux conditionnées, le coût du contrôle sanitaire est exclusivement pris en charge par les exploitants. Les professionnels sont en effet responsables de la qualité et de la sécurité des produits qu'ils mettent sur le marché et il me paraît donc logique que les actions de contrôle, d'analyse et de surveillance épidémiologique mises en place par l'État soient en partie financées par les industriels, dans le cadre des taxes et redevances prévues par la réglementation européenne.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Concernant le contenu de l'insertion

Sur les contrôles menés par la DGCCRF

La Cour note une diminution des contrôles effectués sur la période 2013-2017, la diminution la plus sensible concernant les établissements de distribution et de restauration, portant le taux de couverture de ce secteur à un niveau « extrêmement bas ». Ainsi que l'observe la Cour au regard des taux d'entreprises en anomalies, ceci traduit une stratégie d'un meilleur ciblage de ces contrôles.

Pour poursuivre cette stratégie, la DGCCRF développe une application mobile permettant aux consommateurs de signaler facilement les manquements des professionnels.

Concernant l'hypothèse d'une délégation des contrôles de premier niveau dans ces établissements, la Cour estime que compte tenu de l'impératif d'organiser un contrôle de second niveau sur les délégataires et de prendre en charge certaines suites, elle ne permet pas d'entrevoir une diminution significative des effectifs consacrés à ce type de contrôle par les administrations.

Ceci néglige qu'un tel dispositif permettrait d'accroitre très significativement le taux de couverture du secteur, que la Cour qualifie par ailleurs d'insuffisant, tout en préservant la pleine implication de l'État dans cette politique publique.

Il pourrait, de plus, permettre de donner une pleine légitimité au dispositif Alim'confiance de publicité des résultats des contrôles. La Cour indique que la DGCCRF devrait mettre en œuvre ce dispositif en dépit des justifications apportées sur les inconvénients actuels, à savoir une distorsion de concurrence entre les opérateurs selon qu'ils ont été contrôlés ou non. Je suis en mesure de préciser à la Cour que la DGCCRF inscrira ces contrôles sur Alim'confiance à brève échéance.

Sur la mutualisation des réseaux des laboratoires

Le modèle actuel du service commun des laboratoires (SCL), c'est-à-dire d'un réseau de laboratoires « intégrés » à ses services, est indispensable pour apporter à la DGCCRF des capacités d'analyse fiables avec des garanties d'indépendance évidentes et une réactivité suffisante, notamment en cas de crise. Il apporte en outre une expertise et un appui technique régulier à la conduite des missions de la DGCCRF : appui à l'interprétation des résultats, construction des plans de contrôle,

développement de méthodes d'analyses, en particulier en matière de risques émergents.

L'insuffisance des capacités d'analyse évoquée par la Cour est théorique. Le SCL recourt en effet à la sous-traitance lorsque l'investissement pour un traitement en interne ne serait pas efficient, et a conclu des partenariats avec d'autres laboratoires publics, notamment ceux de l'ANSES.

Par ailleurs, des efforts de rationalisation des réseaux de laboratoires publics sont d'ores et déjà mis en œuvre : le SCL met régulièrement à disposition de la DGAL ses moyens d'analyse. Il a ainsi mis à disposition des moyens analytiques pour la surveillance de la contamination par le chlordécone aux Antilles. Le SCL fait aussi partie du réseau de laboratoires biotox-piratox, dont l'objectif est de trouver des laboratoires capables de faire des analyses dans le cadre d'une attaque terroriste, notamment par contamination volontaire de denrées alimentaires. Ce type de recherche « à l'aveugle » nécessite de faire appel à de très nombreuses compétences, que l'organisation en réseau permet de repérer rapidement.

Concernant les recommandations

Recommandation n°1 : Assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves

et

Recommandation n°2 : publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique

Le groupe de travail du Conseil National de la Consommation, créé à ma demande afin de faire des propositions pour rendre plus efficaces les mesures de retrait et de rappel des denrées alimentaires dangereuses, a rendu public le fruit de ses travaux le 17 juillet 2018.

La DGCCRF travaille d'ores et déjà à la mise en œuvre des mesures les plus pertinentes du rapport de ce groupe de travail, en particulier à la création d'un site internet unique, avec les autres administrations concernées. Il convient de noter que la DGCCRF publie déjà sur son site internet tous les retraits-rappels, alimentaires et non alimentaires, dont elle assure le suivi.

Recommandation n° 4 : désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Ainsi que le relève la Cour, les risques en matière de sécurité alimentaire tiennent à la fois à la variété des dangers et à la complexité croissante des circuits de production et de de distribution. Cela nécessite, de la part des pouvoirs publics, la mobilisation de compétences de plus en plus variées. Il existe également des synergies certaines avec le contrôle des produits non-alimentaires (matériaux au contact des denrées alimentaires, cosmétiques, produits chimiques, jouets) que la DGCCRF assure.

Je partage l'opinion selon laquelle des clarifications sont nécessaires pour améliorer la lisibilité du dispositif de contrôle vis-à-vis du public, en particulier pour certains types de produits issus d'établissements agréés. La DGCCRF et la DGAL ont entrepris, avec la DGS, des travaux à cet effet.

Si la désignation d'un chef de file unique peut, de prime abord, apparaitre comme une simplification, permettant d'éventuels gains d'efficacité, elle doit faire l'objet d'une analyse approfondie pour évaluer les coûts induits par une telle réorganisation (maintien de compétences des agents, perte de retour d'expérience, mutualisation des analyses et du développement de leurs techniques, gestion des alertes, ...) qui ne doivent pas être supérieurs aux gains supposés.

De plus, la lisibilité des lignes de commandement et de responsabilité, indispensable au pilotage et gage de l'efficacité de l'action, suggère que la désignation d'un chef de file unique en administration centrale s'entende par secteur, par produit ou par type de risque.

Au-delà de ces nécessaires clarifications, comme le souligne la Cour, différentes options d'évolution de la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments ont été évoquées dans le passé. Les différentes configurations envisageables doivent faire l'objet d'un bilan approfondi en termes de coûts et d'avantages. Je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture que nous entreprenions une évaluation partagée de ces différentes options.

La Cour estime, par ailleurs, que la fonction de pilotage doit être confortée au niveau régional et indique que le recours à l'interdépartementalité doit être encouragé. À cet égard, je souhaite que la DGCCRF s'inscrive pleinement dans les orientations données par le Premier Ministre dans sa circulaire du 24 juillet relative à l'organisation territoriale de l'État. La DGCCRF s'attachera ainsi à tirer profit de toutes les opportunités d'amélioration de la gestion des compétences rares ouvertes par la circulaire, notamment la mutualisation interdépartementale de celles-ci.

Recommandation n° 5 : associer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en améliorant le rendement des redevances sanitaires actuellement établies par le code général des impôts, qui pourraient être regroupées sous la forme d'une seule taxe sanitaire.

Ainsi que l'observe la Cour, mes services ne sont directement concernés par des recettes de « redevances sanitaires » que pour ce qui concerne des redevances liées aux contrôles à l'import. Il s'agit plus précisément, pour la DGCCRF, des redevances liées aux mesures d'urgence prises en application de l'article 53 du règlement 178/2002 et aux contrôles renforcés, réalisés en application de l'article 15.5 du règlement 882/2004 (règlement 669/2009 modifié).

L'essentiel des autres « redevances sanitaires » sont perçues par la Direction Générale de l'Alimentation du ministère de l'agriculture.

La Cour indique que « les montants des redevances perçues pour le financement des contrôles sur les produits alimentaires importés sont très inférieurs aux frais qu'ils engendrent ».

En lien avec le Ministre de l'action et des comptes publics, je proposerai à la Ministre en charge de la santé et au Ministre en charge de l'agriculture, dans le cadre des discussions précitées sur la gouvernance de la sécurité sanitaire, d'étudier la possibilité de rationaliser le recouvrement des redevances sanitaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Ce rapport est satisfaisant au sens où il souligne la qualité du dispositif de veille et de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation et les améliorations qui lui ont été apportées depuis le précédent contrôle réalisé par la Cour des comptes en 2013, ce dont je me félicite.

Le rapport propose toutefois de nouveaux axes d'amélioration pour cette politique publique qui reçoivent de ma part un avis favorable et pour lesquels nous avons déjà commencé à œuvrer.

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite loi EGAlim, contribue au renforcement de la sécurité sanitaire des aliments. Elle a notamment acté la mise en place d'un site internet unique permettant un accès direct par le grand public à la liste des denrées alimentaires ou

d'aliments pour animaux, qui font l'objet d'une procédure de rappel en cohérence avec la recommandation faite par la Cour des comptes.

Le rapport évoque, par ailleurs, un taux de couverture des contrôles insuffisant dans certains secteurs et propose la mise en place de contrôles supplémentaires financés par une redevance payée par les professionnels. Je suis convaincu que la consolidation du système sanitaire français nécessite un renforcement des contrôles opérés par l'administration et donc des effectifs associés. Cette proposition issue du rapport du Comité Action Publique 2022 est aujourd'hui inscrite au plan de transformation de mon Ministère.

Enfin, ce rapport souligne la nécessaire coordination des acteurs de la sécurité sanitaire et propose la désignation d'un chef de file au niveau des administrations centrales. Il me semble effectivement indispensable d'engager des travaux en ce sens, afin d'améliorer l'efficacité et de sécuriser l'action de l'État sur cet enjeu de santé publique. Je souhaite même aller plus loin en proposant de créer une police sanitaire unique de l'alimentation, comme recommandé par la commission d'enquête parlementaire chargée de tirer les enseignements de l'affaire Lactalis.

Chapitre III

La Cour alerte

1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation
2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) : une réforme impérative
3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances

1
La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation

PRÉSENTATION

À la suite de deux crises sanitaires majeures, le dispositif français de prélèvement du sang et des produits sanguins a été profondément restructuré durant les années 1990. Le renforcement de la sécurité sanitaire s'est d'abord traduit en 1993 par la séparation des missions, auparavant réunies au sein du Centre national de transfusion sanguine (CNTS), entre trois opérateurs, l'Agence française du sang, devenue ensuite l'Établissement français du sang (EFS), le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) et l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS). En 1998 enfin, la responsabilité de la sécurité sanitaire des produits issus du sang a été confiée à une agence, devenue en 2012 l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour s'interrogeait notamment sur la capacité de la filière à répondre aux besoins en produits issus du sang, qu'il s'agisse des produits sanguins labiles à destination des hôpitaux ou du plasma pour fractionnement destiné au LFB. Elle estimait que les efforts engagés par l'EFS pour améliorer sa productivité étaient encore insuffisants. Elle notait également l'absence d'évaluation de l'impact financier des mesures réglementaires de sécurité sanitaire. Enfin, la Cour relevait le manque de coordination des politiques de recherche de l'EFS et de l'INTS et s'interrogeait sur l'avenir de l'INTS.

Dans le cadre d'une nouvelle enquête, la Cour a examiné la mise en œuvre des recommandations du rapport de 2010. Elle a également constaté que le contexte économique et règlementaire de la filière française du sang et des produits dérivés du sang avait profondément évolué et emportait des risques significatifs pour sa pérennité.

L'organisation de la filière du sang en France, restée quasiment inchangée depuis 2000, est confrontée aujourd'hui à des difficultés qui fragilisent son modèle économique (I). Des pistes pour assurer sa viabilité existent, mais nécessitent une action rapide et concertée des pouvoirs publics (II).

I - Une filière menacée, une pérennité incertaine

Vingt ans après la restructuration de la filière du sang, les opérateurs sont aujourd'hui confrontés à une remise en question de leur équilibre économique, voire à des difficultés financières importantes, des interrogations sur leur pérennité et une exigence de transformation.

A - Un dispositif hérité de la crise du sang contaminé, reposant sur trois opérateurs

1 - L'Établissement français du sang, opérateur unique de la transfusion sanguine

Créé le 1er janvier 2000, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, l'EFS a pour mission principale, aux termes du code de la santé publique[239], de veiller à la satisfaction des besoins des établissements de santé en matière de produits sanguins labiles (PSL)[240] destinés à la transfusion. L'EFS a le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins en France. En outre, il assure l'approvisionnement du LFB en plasma destiné à la fabrication de médicaments.

L'EFS effectue chaque année près de 3 millions de prélèvements de sang total, de plasma et de plaquettes[241] auprès de plus de 1,3 million de donneurs, dans le respect des principes du don éthique, qui garantissent le caractère bénévole, anonyme et gratuit du don[242]. Après une étape de qualification biologique[243], ces prélèvements ont permis de traiter près d'un million de patients en 2017.

[239] Article L. 1222-1 du code de la santé publique.
[240] Les produits sanguins labiles sont des produits issus d'un don de sang et destinés à être transfusés à un patient. Ils comprennent les concentrés de globules rouges (CGR), le plasma thérapeutique et les plaquettes.
[241] Les prélèvements de plasma et de plaquettes sont effectués par aphérèse, qui est une technique de prélèvement de certains composants sanguins par circulation extracorporelle du sang. Les composants non prélevés sont réinjectés au donneur.
[242] Interprétation du don éthique plus restrictive que le droit européen, qui autorise l'indemnisation du don.
[243] Cette étape consiste à vérifier l'absence de virus, parasites ou bactéries avant de délivrer les produits aux établissements de santé.

Les prix de cession des produits sous monopole et du plasma cédé au LFB sont fixés par arrêté ministériel, à l'exception, depuis 2014, des prix du plasma cédé à des fins thérapeutiques[244].

Au titre de ses activités hors monopole, l'EFS réalise chaque année plus de 500 millions d'actes de biologie médicale, notamment des examens d'immunohématologie des receveurs. Il gère aussi 76 centres de santé, compte 19 équipes de recherche[245], exploite avec leur concours cinq plateaux de thérapie innovante et assure dans neuf banques la garde de poches de sang placentaire, riche en cellules souches hématopoïétiques.

En 2017, l'EFS a réalisé un chiffre d'affaires de près de 865 M€[246] et employait près de 8 600 salariés, répartis entre le siège (300 environ) et treize établissements régionaux[247].

2 - Le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, entreprise publique chargée de la fabrication de médicaments dérivés du plasma

Le LFB a pour activité principale la fabrication de médicaments obtenus par fractionnement du plasma humain. Il est investi, aux termes du code de la santé publique[248], de la mission de fractionner en priorité le plasma issu du sang ou de ses composants collectés par l'EFS et de distribuer prioritairement sur le territoire français les médicaments qui en sont issus, pour satisfaire les besoins nationaux. Le prix de ces médicaments est fixé par le comité économique des produits de santé (CEPS). Il a également développé à partir des années 2000, comme prévu par le code de la santé publique, une activité de recherche et développement pour la production de médicaments issus des biotechnologies, principalement pour la substitution des médicaments dérivés du plasma.

---

[244] À la suite d'un arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2014 qui a requalifié en médicament dérivé du sang le plasma sécurisé par solvant détergent, à la demande de la société Octapharma, ouvrant ainsi à la concurrence l'ensemble du marché des plasmas cédés à des fins thérapeutiques. La société Octapharma est aujourd'hui l'unique concurrent de l'EFS sur le marché français.

[245] Source : rapport d'activité 2017.

[246] Dont environ 10 % relatifs aux activités hors monopole.

[247] Au 1er janvier 2018, le périmètre des établissements régionaux a été aligné sur les nouvelles régions administratives.

[248] Article L. 5124-14 du code de la santé publique.

Le fractionnement du plasma

Le fractionnement du plasma a pour but d'isoler principalement trois familles de protéines : les immunoglobulines, prescrites en faveur de patients atteints de déficits immunitaires ou de maladies auto-immunes ; l'albumine, indiquée dans le traitement des insuffisances hépatiques aiguës et du collapsus cardio-vasculaire ; les facteurs de coagulation, notamment le fibrinogène, utilisés dans celui de l'hémophilie.

Constitué initialement sous la forme d'un groupement d'intérêt public, le LFB a été transformé en 2006 en une société anonyme à conseil d'administration, LFB SA, dont le capital est détenu à 100 % par l'État. LFB SA détient la totalité du capital de deux filiales principales, LFB Biotechnologies et LFB Biomédicaments. Cette dernière est seule autorisée à exercer l'activité de fractionnement du plasma. Le LFB collecte également du plasma à l'étranger pour la fabrication de médicaments destinés à l'exportation principalement en Europe et dans certains pays émergents.

LFB SA a réalisé en 2017 un chiffre d'affaires consolidé de 490 M€. Il comptait environ 2 250 salariés, dont les deux tiers dans LFB Biomédicaments. Le groupe détient environ 2,5 % du marché mondial des médicaments issus du plasma, estimé à 20 Md$ en 2015. En France, le LFB détient moins de 50 % de parts de marché auprès des établissements de santé, aux côtés de grandes entreprises pharmaceutiques internationales qui opèrent généralement à partir de plasma dont le don est rémunéré.

L'organisation de la filière du sang à l'étranger

Dans la plupart des pays, les activités de collecte de sang total pour transfusion sont séparées de l'industrie du fractionnement du plasma qui dispose de ses propres réseaux de collecte. Seuls les Pays-Bas disposent d'un opérateur public unique, Sanquin, qui a le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins et du fractionnement du plasma.

Dans les autres pays européens et aux États-Unis, la collecte de sang total est généralement confiée à des organismes publics ou privés sans but lucratif, du type Croix-Rouge, tandis que la collecte et le fractionnement du plasma sont effectués par des entreprises à but lucratif.

En Italie et en Espagne, la collecte du sang est partagée entre des centres publics et des organismes privés à but non lucratif (associations et fédérations des donneurs en Italie, Croix-Rouge en Espagne). Au Royaume-Uni, la collecte de sang total est organisée sur le territoire national par le *NHS Blood and Transfusions* (NHSBT). En Suède, la collecte de sang est décentralisée dans les établissements de transfusion sanguine des 21 comtés et régions, tous publics à l'exception d'un organisme privé. En Allemagne, la collecte et la distribution du sang et des produits sanguins est partagée entre la Croix-Rouge (70 %), les universités (15-20 %) et des sociétés commerciales privées à but lucratif[249] (10-15 %). Aux États-Unis, les centres de sang à but non lucratif et la Croix-Rouge américaine assurent la collecte du sang et du plasma pour les hôpitaux. En définitive, la France est le seul pays à avoir confié le monopole de la collecte du sang et des produits sanguins à un opérateur public unique et le fractionnement à une entreprise à capitaux publics.

La production mondiale de médicaments dérivés du plasma est assurée majoritairement par des laboratoires pharmaceutiques privés internationaux, dont certains étaient à l'origine des laboratoires nationaux (Kedrion en Italie et Grifols en Espagne). Principalement située dans les pays développés, cette industrie est très concentrée. Trois opérateurs principaux dominent le marché mondial : Shire (résultat d'une fusion avec la division pharmaceutique de Baxter), CSL-Behring et Grifols détiennent de l'ordre de 80 % du marché mondial. Ils opèrent à partir de plasma collecté principalement aux États-Unis (pour 85 % de l'approvisionnement mondial) et dans une moindre mesure en Europe.

3 - L'Institut national de la transfusion sanguine, en charge de missions de référence, de formation et de recherche

L'INTS est un groupement d'intérêt public (GIP) entre la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et l'EFS. Créé initialement pour une durée de 15 ans, il a vu sa convention constitutive renouvelée quatre fois par avenants, approuvés par les arrêtés des 2 mai 2007, 26 janvier et 31 décembre 2012, puis du 28 décembre 2017, qui l'ont prorogée pour respectivement cinq ans, un an, cinq ans à nouveau et, enfin, dix-huit mois jusqu'au 30 juin 2019 en vue de sa dissolution.

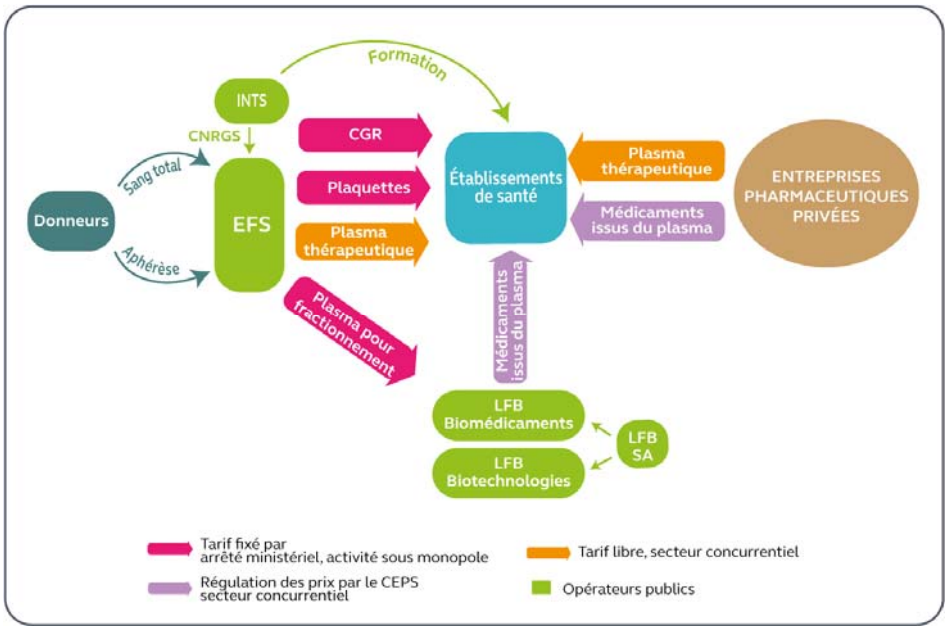
L'INTS exerce des activités de recherche au sein d'unités mixtes associant l'INSERM et des universités. Ses activités de formation comprennent des formations professionnelles continues dans la transfusion sanguine à destination des professionnels de santé et une participation à titre de prestataire de service à des formations universitaires. Il abrite

[249] Comme Haema racheté par le groupe Grifols en mars 2018.

également le Centre national de référence des risques infectieux transfusionnels (CNR-RIT) et le Centre national de référence pour les groupes sanguins (CNRGS). Ce dernier partage avec l'EFS la gestion de la filière des sangs rares. Il est chargé de donner un avis, qui s'impose à l'EFS, sur les entrées et sorties de la Banque nationale des sangs de phénotype rare (BNSPR), dont la gestion est elle-même assurée par l'EFS. En revanche, l'INTS n'a plus de rôle en matière de sécurité transfusionnelle, celui-ci ayant été dévolu à l'ANSM en 2014.

L'INTS emploie près de deux cents collaborateurs, dont seulement deux tiers sont des salariés directs. Principalement financé par une dotation de l'assurance maladie, qui représente 65 % de ses recettes, il dispose d'un budget annuel de fonctionnement d'environ 14 M€.

Organisation de la filière du sang en France



Source : Cour des comptes

B - Des opérateurs confrontés à une remise en cause de leurs conditions d'activité

1 - L'Établissement français du sang : un équilibre financier précaire en l'absence de gains d'efficience suffisants

a) Une baisse des prescriptions médicales en produits sanguins compensée par l'évolution des tarifs réglementés

Le nombre de dons de sang total recueillis diminue depuis 2013 en raison de la baisse régulière de la demande des établissements de santé en concentrés de globules rouges (CGR) et en plasma pour transfusion du fait de l'évolution des pratiques médicales[250]. Cette baisse des prescriptions des CGR, pourtant amorcée dès 2010 à l'étranger, n'a pas été anticipée par l'EFS.

La baisse des prescriptions de CGR à l'étranger

La diminution constatée de la demande de CGR n'est pas propre à la France. Aux États-Unis, la distribution d'unités de concentrés de globules rouges (CGR), le produit de loin le plus utilisé, a chuté de près de 14 millions en 2010 à un peu plus de 11 millions en 2015 (-18 % environ). En Allemagne, elle a baissé de plus de 20 %, de 2010 à 2016. Ce recul est du même ordre en Australie, plus faible mais significatif aux Pays-Bas et en Belgique.

Entre 2010 et 2016, le nombre de CGR distribués pour 1 000 habitants est passé d'environ 37 à un peu plus de 35 en France, de 57 à 35 au Danemark, de 52 à 42 en Suède ou encore de 41 à 33 en Norvège. Si la France se trouve actuellement dans une position moyenne, une baisse supplémentaire apparaît possible au regard de la situation de certains pays comparables. Au Québec, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Irlande le nombre de CGR pour 1000 habitants était ainsi compris entre 25 et 30 en 2015.

Pour autant, le chiffre d'affaires de l'établissement est resté stable, grâce à des revalorisations des tarifs des CGR et des plaquettes et à l'augmentation en volume des cessions de plasma au LFB. L'équilibre économique de l'EFS repose en effet principalement sur les tarifs administrés des spécialités délivrées aux établissements de santé. Plusieurs augmentations tarifaires des CGR ont eu lieu en 2014 et 2015, puis à

[250] Chirurgie moins invasive, baisse des prescriptions de produits sanguins en obstétrique et pour les personnes âgées.

nouveau en 2017 et 2018[251]. Ces augmentations ont majoré au total le prix d'une unité de CGR de plus de 5 %, entraînant un surcoût annuel de plus de 23 M€ pour l'assurance maladie.

Les efforts de maîtrise des dépenses d'approvisionnement déployés par l'EFS au cours de ces dernières années n'ont pas suffi à compenser le dynamisme de ses dépenses de personnel[252] lié notamment au recours croissant à du personnel intérimaire. En raison de coûts de production non couverts par les tarifs administrés, plusieurs segments d'activité sont déficitaires, comme le prélèvement du plasma par aphérèse vendu au LFB et les activités hors monopole[253].

Au total, le résultat d'exploitation de l'EFS est devenu négatif en 2014 et le résultat net ne reste équilibré que grâce au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)[254].

b) De faibles gains de productivité liés à une organisation de la collecte peu efficiente

Les quatre cinquièmes de la collecte de sang total sont prélevés annuellement au moyen de 40 000 collectes mobiles dans les villages, quartiers de villes, entreprises et établissements d'enseignement. Malgré de nombreuses réflexions sur l'organisation de ces collectes, celle-ci a peu évolué et reste peu efficiente par rapport au nombre et à la qualification des personnels mobilisés.

En dépit des évolutions permises par l'ordonnance du 20 octobre 2016, qui conforte le rôle et les pouvoirs de l'EFS vis-à-vis des établissements régionaux, l'organisation des collectes mobiles reste encore marquée par l'indépendance historique des établissements et par un pilotage national insuffisant, se traduisant par une grande hétérogénéité des pratiques. Les choix opérés et les résultats obtenus sont ainsi très hétérogènes suivant les régions. Ainsi, les préconisations nationales de suppression des « petites » collectes[255] sont inégalement suivies, de même que l'harmonisation du nombre de lits par infirmi(e)re en collecte mobile.

[251] Les augmentations portant sur 2017 et 2018 ont été justifiées par le financement d'une nouvelle mesure de sécurité sanitaire d'atténuation des pathogènes dans les plaquettes décidée par le ministère chargé de la santé.
[252] Les dépenses de personnel sont passées de 56,3 % du chiffre d'affaires en 2013 à 58,8 % en 2017.
[253] En particulier les examens d'immunohématologie des receveurs et les centres de santé.
[254] Soit un CICE de 12,3 M€ en 2017 pour un résultat net de 8,2 M€.
[255] Entre 30 et 50 dons, voire inférieures à 30 dons par collecte.

Les moyens mobilisés par collecte sont très variables. Les difficultés de prévision du nombre de donneurs ainsi que l'obligation de présence d'un médecin sur chaque site de collecte conduisent à affecter des ressources excédentaires par rapport aux dons effectivement recueillis.

S'agissant des sites fixes de prélèvement, qui collectent à la fois du sang total par prélèvement et du plasma et des plaquettes par aphérèse, leur nombre a été réduit de 159 en 2009 à 124 en 2018 et 37 d'entre eux ont fait l'objet d'une profonde restructuration. Pour autant, ces centres apparaissent toujours en sureffectifs au regard de l'activité réalisée.

2 - Le LFB : des pratiques industrielles défaillantes et une stratégie de diversification trop ambitieuse

a) Deux injonctions de l'ANSM et une forte baisse du chiffre d'affaires

Une lettre d'injonction émise début 2017 par l'ANSM a mis en évidence des déviations par rapport aux normes, portant sur plusieurs aspects du processus industriel. Les réponses apportées par le LFB ayant été jugées insuffisantes, l'agence a réitéré en mai 2018 une injonction portant sur la quasi-totalité des points de l'injonction initiale, augmentés de plusieurs points nouveaux. Ces injonctions visaient à la fois l'insuffisance du système qualité, le non-respect des autorisations de mise sur le marché (AMM) par le processus de production et la non-conformité de plusieurs équipements aux bonnes pratiques pharmaceutiques.

L'année 2017 et le premier semestre 2018 ont été marqués par une forte baisse du chiffre d'affaires, en raison d'un ralentissement du rythme de production afin de permettre l'identification et la correction des déviations recensées. Malgré cela, le nombre de lots produits non certifiés par le service qualité interne du LFB ou non libérés par l'ANSM[256] a fortement augmenté, entraînant une hausse des coûts. Les comptes du LFB ont enregistré en 2017 une perte de 152 M€ représentant plus de 30 % de son chiffre d'affaires de l'année.

[256] Les médicaments dérivés du sang sont soumis à une procédure spécifique de libération des lots, qui consiste en une revue complète par l'ANSM du processus de fabrication du lot et en un contrôle de sa qualité virale. Si le résultat du contrôle est conforme, un certificat de libération est émis permettant ainsi la commercialisation du lot dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

b) La responsabilité de l'État actionnaire dans les choix stratégiques et les défauts de gouvernance du LFB

Depuis le début des années 2000, le LFB a poursuivi une stratégie visant à diversifier son activité par un développement dans les biotechnologies. Cette diversification devait pallier la baisse tendancielle de la marge sur le fractionnement du plasma et anticiper le remplacement de certains médicaments dérivés du plasma par des produits issus des biotechnologies. Ce développement dans les biotechnologies a été financé par un prélèvement sur la marge dégagée par l'activité de fractionnement du plasma.

Or, le LFB a une taille insuffisante pour mener à bien des projets de développement très risqués dans les biotechnologies jusqu'à leur mise sur le marché et notamment pour financer des études cliniques de phase III particulièrement coûteuses. Après des dépenses totales de près de 700 M€ depuis 2009 pour l'activité dans les biotechnologies[257], cette stratégie n'a pas apporté les bénéfices escomptés, le LFB n'ayant dégagé à ce jour aucun chiffre d'affaires significatif dans cette activité, malgré de nombreux produits en portefeuille. Les deux principaux produits en développement issus du génie génétique, sur lesquels reposaient des prévisions très optimistes d'augmentation du chiffre d'affaires du groupe à partir de 2018[258], n'ont pas obtenu les agréments nécessaires de l'agence pharmaceutique américaine.

Cette stratégie a été soutenue par l'Agence des participations de l'État (APE), qui représente l'État actionnaire dans les organes de gouvernance du LFB. N'ayant pas d'expertise technique dans les métiers du LFB[259], l'APE s'est appuyée principalement sur les conseils de cabinets de consultants, qui ont conforté les choix technologiques et stratégiques du groupe.

Par ailleurs, jusqu'en 2017, le LFB n'a pas été doté d'une gouvernance en mesure d'opérer réellement les choix stratégiques et de contrôler l'action des dirigeants de la société. L'entrée en fonction du nouveau PDG a permis une amélioration de la gouvernance qui devra être confirmée. Jusqu'en 2016, seuls deux des cinq administrateurs

[257] Comprenant les dépenses et investissements, nets des revenus, réalisés pour les activités industrielles et commerciales et la recherche et développement dans les biotechnologies.
[258] Les plans à 10 ans montraient une multiplication par plus de 5 du chiffre d'affaires et par près de 10 de la marge brute, qui se sont révélées irréalistes.
[259] Le LFB est la seule entreprise du secteur pharmaceutique dans le portefeuille de l'APE.

indépendants présents au sein d'un conseil d'administration de dix-huit membres avaient une expérience dans le secteur pharmaceutique et aucun dans l'industrie de fractionnement du plasma. Pendant l'année 2017, dans une période cruciale pour le LFB, le groupe a été dirigé par un président maintenu par intérim pendant plus d'un an, avant la nomination par l'État d'un nouveau président directeur général issu de l'industrie pharmaceutique.

C - Des risques pesant sur l'équilibre économique et financier des opérateurs pour les prochaines années

1 - D'importants défis financiers et opérationnels pour l'EFS

L'évolution des règles en matière de concurrence, de bonnes pratiques transfusionnelles et de fiscalité constitue autant de défis pour l'EFS.

Avec l'ouverture à la concurrence du marché du plasma thérapeutique cédé aux établissements de santé, jusque-là monopole de l'EFS[260], l'EFS a dû consentir d'importantes baisses de prix en 2016 et 2017 pour conserver ses parts de marché face à la concurrence du produit d'Octapharma. Il pourrait à l'avenir voir ses ventes baisser en volume[261]. Le risque d'ouverture à la concurrence d'autres produits sanguins, qui apparaît aujourd'hui limité, pourrait s'accroître à moyen terme, en particulier dans l'hypothèse d'une révision à venir de la directive européenne du sang[262].

Les bonnes pratiques européennes applicables à l'EFS ont été modifiées par la directive européenne relative aux normes et spécifications applicables au système de la qualité dans les établissements de transfusion sanguine du 25 juillet 2016[263], avec une date d'application au 15 février 2018. Cette nouvelle directive doit faire passer l'EFS d'une logique médicale prévalant actuellement dans le domaine des produits sanguins labiles, à des standards comparables à ceux de l'industrie pharmaceutique, très éloignés des pratiques actuelles, avec des effets importants en termes d'organisation, de personnel et d'investissements.

[260] À la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2014 précité.
[261] Les marchés passés avec les hôpitaux ont des durées courtes, comprises entre un et deux ans.
[262] En Allemagne, tous les PSL sont considérés comme des médicaments et sont soumis à la double réglementation des produits sanguins et des médicaments.
[263] Directive UE 2016/1214.

Bien qu'ayant participé à son élaboration, l'EFS a tardé à prendre la mesure de ce changement et doit encore déployer un plan d'action qui devrait s'étendre jusqu'à 2022, dont le coût reste à évaluer.

Enfin, depuis sa création, l'EFS bénéficie d'un régime fiscal d'imposition à la TVA et à la taxe sur les salaires dérogatoire au code général des impôts[264], qui améliore le résultat de l'EFS de 76,5 M€ par an. Malgré les alertes répétées de la Cour, notamment dans son rapport public annuel de 2005, puis à nouveau dans son rapport public annuel de 2010, et un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes[265] qui a confirmé l'exonération de la TVA des produits sanguins labiles, le régime fiscal de l'EFS n'a été régularisé qu'au 1er janvier 2019. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a partiellement compensé cette évolution en exonérant l'EFS de la taxe sur les salaires, entraînant une moindre charge de 24 M€ annuels. Cette compensation est complétée, pour les années 2019 et suivantes, par une augmentation des tarifs des PSL[266]. Le ministère en charge de la santé a indiqué à la Cour qu'une dotation exceptionnelle de l'assurance maladie, de 40 M€, était également prévue pour la seule année 2019.

2 - Un projet longtemps différé de construction d'une nouvelle usine du LFB à Arras

La priorité donnée par les dirigeants du groupe au développement dans les biotechnologies a conduit à un déficit d'investissement dans les activités plasmatiques. Ce n'est qu'en 2015 que le conseil d'administration a été saisi d'un projet de construction d'une nouvelle usine à Arras, devant se substituer aux équipements anciens de son site de Lille et permettre d'accroître les capacités de production du LFB en médicaments dérivés du plasma en prévision d'une augmentation forte des besoins en France et à l'international. Ce projet s'est accompagné d'une augmentation de capital par l'État de 230 M€ en 2015.

Selon le calendrier initial, la nouvelle usine devait entrer en exploitation en 2020. Cependant, les capacités de gestion du groupe se sont révélées trop limitées pour ce projet de très grande ampleur, sans équivalent en France aujourd'hui dans le secteur pharmaceutique et au-delà. Alors que le coût du projet présenté au conseil d'administration était dès l'origine

[264] Résultant d'une décision du Premier ministre prise lors de la création de l'EFS et publiée dans le bulletin officiel des impôts, en contradiction avec les articles 261 et 281 *octies* du code général des impôts.
[265] Arrêt du 5 octobre 2016 de la CJUE fondé sur la directive européenne relative au système commun de TVA.
[266] Arrêté du 26 décembre 2018.

fortement sous-évalué, il a dû être revu à la hausse à plusieurs reprises pour atteindre plus de deux fois celui initialement présenté. Les organes de gouvernance ont réagi avec retard à ces difficultés, en raison selon l'État actionnaire de l'information tardive transmise par le management et des diligences qu'il convenait de conduire, ce qui a contribué à aggraver le décalage du calendrier et le dérapage des coûts. La date de mise en service est aujourd'hui décalée de quatre ans par rapport aux plans initiaux.

Le financement de cette nouvelle usine, qui reposait initialement sur l'apport en capital de 230 M€ de l'État, n'est plus assuré aujourd'hui, en raison des difficultés financières du groupe, et l'apport de nouvelles ressources en capital au LFB s'impose pour mener à bien ce projet.

II - Des choix à faire pour pérenniser la filière française du sang

Les difficultés économiques et opérationnelles auxquelles est confrontée la filière du sang et des médicaments dérivés du plasma en France menacent sa pérennité. Des décisions et des efforts partagés entre les pouvoirs publics et les opérateurs eux-mêmes s'imposent pour préserver cette filière importante pour la sécurité d'approvisionnement des établissements de santé. Telle devrait être l'une des missions du comité de pilotage de la filière récemment institué.

A - Moderniser la gestion de l'EFS et faire évoluer le cadre règlementaire de son activité

1 - Renforcer le pilotage de l'activité

L'EFS a commencé à déployer en 2018 un outil de gestion des temps de travail qui permettra également de planifier ses activités. Il reste à assurer la mise en place de cet outil pour optimiser les moyens dédiés à la collecte dans l'ensemble des régions et réduire les coûts.

Un pilotage plus affirmé par la direction de l'EFS est également nécessaire pour améliorer l'efficience de la collecte (élaboration d'indicateurs nationaux de performance des équipes de prélèvement, mise en place d'une comptabilité analytique par centre fixe de collecte, formalisation de procédures par métier opposables aux établissements régionaux…). L'homogénéisation des pratiques est enfin indispensable en vue de la mise en place à venir des nouvelles bonnes pratiques européennes.

2 - Assurer la transformation numérique et l'automatisation des processus

À l'instar d'autres pays, l'EFS doit moderniser la communication avec les donneurs de manière à augmenter significativement le taux d'utilisation des créneaux de prélèvement disponibles en collecte fixe ou mobile et abaisser ainsi les coûts fixes élevés de son activité, en matériel et surtout en personnel. La prise de rendez-vous en collecte mobile mais aussi par internet doit ainsi être généralisée et rendue accessible sur *smartphone*.

L'enjeu crucial pour l'EFS du renouvellement de la population des donneurs et d'un lien à créer avec les jeunes générations dépend de cette modernisation de la relation avec les donneurs, pour laquelle l'EFS est singulièrement en retard, les projets initiés en ce sens parfois depuis déjà plusieurs années n'ayant toujours pas abouti.

Les relations avec les établissements de santé ne sont pas informatisées. La transmission des prescriptions entre l'hôpital et le site de délivrance[267] de l'EFS au sein de l'établissement de santé est réalisée par fax, par réseau pneumatique ou par coursier et entraine des ressaisies, génératrices de risques sur l'identité du patient et sur le contenu de la prescription.

L'Angleterre, un exemple de gestion du sang modernisée

Le *NHS Blood and Transplant* a significativement réduit les coûts de production des produits sanguins au cours des dernières années, en réduisant le nombre de sites de collecte et en modernisant ses processus de production, ce qui lui a permis d'abaisser le prix facturé aux hôpitaux.

Il s'est largement approprié les outils numériques. Chaque donneur peut disposer d'un compte lui permettant de prendre et de gérer ses rendez-vous notamment depuis une application sur *smartphone*. Les dons pris sur rendez-vous représentaient déjà 83 % des dons en 2014. Par ailleurs, le NHSBT s'est fixé pour objectif de créer une base de données unique contenant l'ensemble des informations liées à la transfusion afin d'améliorer le parcours de soins des patients.

[267] La délivrance de produits sanguins consiste à sélectionner pour un patient donné un ou plusieurs produits sanguins et à les lui mettre à disposition sur prescription médicale.

Avec la stratégie *Blood 2020*, le NHSBT prévoit de développer une relation 100 % dématérialisée avec les hôpitaux. Dès à présent, la gestion des stocks de CGR se fait de manière automatisée avec certains établissements. Le NHSBT a alors accès directement aux données de l'hôpital. Ce dispositif sera étendu à 110 établissements de santé représentant 70 % de la demande en produits sanguins.

Les processus de production de l'EFS doivent également être modernisés afin de réduire leurs coûts. En particulier, le processus de préparation des produits sanguins (centrifugation, stockage) reste très manuel, dans des conditions de travail souvent difficiles[268], alors même que ces tâches pourraient être plus largement automatisées, comme c'est le cas dans d'autres pays. L'automatisation des actes d'immunohématologie au sein de l'EFS doit par ailleurs être poursuivie.

La préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance avec l'État pour la période 2019-2022 doit être l'occasion de renforcer la stratégie d'investissement de l'établissement en ce sens.

3 - Recentrer les activités de l'EFS sur son cœur de métier

Les activités développées par l'EFS hors monopole sont durablement déficitaires.

Les examens d'immunohématologie du receveur sont partagés entre l'EFS, les établissements de santé et les laboratoires privés. L'EFS effectue plus fréquemment les examens complexes, peu automatisables, et dont la rémunération ne couvre pas les coûts, alors que les examens simples sont conservés par les établissements de santé et les laboratoires. Cette répartition devrait être revue, de même que celle de la délivrance des produits sanguins aux patients, qui lui est liée. En particulier, le maintien par l'EFS de sites de délivrance et d'immunohématologie ayant une activité faible ne se justifie pas, ces activités pouvant être effectuées par les hôpitaux dans de meilleures conditions de sécurité et d'efficience.

L'EFS doit transférer son activité de centres de santé aux hôpitaux qui pratiquent déjà les mêmes actes. L'extinction des banques de sang placentaire, dont l'activité est en net déclin, doit être envisagée.

Enfin le recentrage des activités de recherche de l'EFS sur son cœur de métier, prévu par le contrat d'objectif et de performance 2015-2018, n'a

[268] Manipulations effectuées dans des chambres froides pouvant aller de -30 degrés à 4 degrés.

pas eu lieu. Les dépenses qui lui sont consacrées (14 M€ de dépenses nettes en 2017) n'ont pas diminué depuis 2014. Ces activités restent marquées par une grande décentralisation, l'absence de thématiques prioritaires et une dispersion importante des moyens. Elles devraient être recentrées autour de thématiques relevant des missions de l'EFS dans la transfusion sanguine, avec notamment la réduction du nombre de plates-formes de production de médicaments de thérapie innovante[269].

4 - Alléger les contraintes pesant sur la qualification des personnels de collecte

La réglementation française impose la présence permanente d'un médecin sur le lieu de collecte du sang et des produits sanguins. Celui-ci assure l'entretien préalable au don tandis que les prélèvements sont effectués par des personnels infirmiers. L'expérimentation menée en 2015, puis la généralisation en 2017 des entretiens préalables au don effectués par des personnels infirmiers, ont montré que les conditions de sécurité étaient respectées. Dans d'autres pays comparables, les collectes de sang peuvent être organisées sans présence obligatoire d'un médecin sur place.

Un dispositif de téléassistance médicale, actuellement à l'étude, en remplacement de la présence physique du médecin, permettrait de pallier les fortes difficultés observées dans le recrutement des médecins de prélèvement. Une telle mesure, qui pourrait être complétée par le recours pour les prélèvements à des techniciens formés sous la supervision des personnels infirmiers, permettrait également de réduire le coût de la collecte.

B - Rationaliser l'organisation de la filière en confiant les missions de l'INTS à d'autres opérateurs

Alors que tous les rapports de contrôle et d'inspection établis depuis 1999 recommandaient de transférer les activités de ce GIP à d'autres structures, la convention constitutive de l'INTS a été prorogée à quatre reprises. Ce transfert doit à présent être organisé sans tarder afin de respecter l'échéance du 30 juin 2019 pour la dissolution du GIP, qui découle d'un dernier avenant approuvé par un arrêté du 28 décembre 2017. D'autres opérateurs pourraient accueillir les missions de l'INTS dans de

[269] Cinq plates-formes non spécialisées.

bonnes conditions. Les faiblesses de gestion du GIP plaident également en faveur de sa dissolution.

1 - Une gestion souvent défaillante et insuffisamment contrôlée

Malgré les alertes lancées par le contrôleur économique et financier, le contrôle exercé par les administrations de tutelles sur le fonctionnement de l'institut s'est révélé défaillant.

La gestion de l'INTS a été marquée par de nombreuses insuffisances et irrégularités, dont la correction est seulement amorcée aujourd'hui. Des achats ont été effectués de manière habituelle sans mise en concurrence, nécessitant la réquisition du comptable pour leur paiement. La mise en place de marchés formalisés est en cours mais ne s'effectue que progressivement. Des conventions avec l'EFS n'ont pas été soumises à l'approbation du conseil d'administration, pourtant exigée par la convention constitutive. Plus anciennement, des conventions d'hébergement dans les locaux de l'INTS, conclues avec le LFB et avec la Société française de transfusion sanguine (SFTS), ont donné lieu à des difficultés d'exécution et à des transactions financières coûteuses pour l'INTS qui n'ont pas été formellement approuvées par le conseil d'administration.

2 - Pérenniser les missions de l'institut dans le cadre d'autres structures

Aux termes d'une convention de délégation par l'EFS, l'INTS gère au sein du Centre national de référence pour les groupes sanguins (CNRGS) la base de données des donneurs de groupes rares, dont les unités de sang sont conservées et délivrées par la Banque nationale de sang de phénotype rare (BNSPR) gérée par l'EFS. La séparation entre deux entités distinctes de la gestion des sangs rares présente des inconvénients en termes de gestion et l'absence d'interface entre les systèmes d'information de l'EFS et du CNRGS[270] fait naître des risques d'erreurs. Le rattachement du CNRGS à l'EFS permettrait d'améliorer la sécurité et l'efficience de la filière des sangs rares.

L'INTS joue un rôle reconnu en matière de formation et de recherche dans le domaine de la transfusion sanguine. L'offre de formation comprend à la fois des formations continues pour les personnels de santé et une intervention comme prestataire pour des diplômes universitaires en

[270] Qui communiquent encore par fax.

transfusion sanguine. Les activités de recherche de l'INTS, essentiellement en recherche fondamentale, comprennent en particulier sa participation à une unité de recherche[271] partagée entre l'INSERM et les universités Paris-Diderot, de La Réunion et des Antilles. Ces missions doivent être poursuivies tout en resserrant les liens entre ses équipes et la communauté scientifique et universitaire.

Comme le recommande le rapport récent de l'IGAENR[272], dans le cadre de la fusion des universités Paris-Descartes et Paris-Diderot au 1er janvier 2019, pourrait être créé un pôle hospitalo-universitaire de recherche, d'expertise et de formation sur la transfusion sanguine.

C - Conforter la filière française des médicaments issus du plasma

1 - Assurer une disponibilité suffisante du plasma pour fractionnement, à un coût soutenable

À l'échelle mondiale, 85 % du plasma utilisé pour la fabrication de médicaments est collecté aux États-Unis contre rémunération des donneurs. La demande mondiale en immunoglobulines est par ailleurs en augmentation rapide et le marché mondial est en situation de pénurie.

Dans ce contexte, la France est un des rares pays[273] à avoir fait le choix de conserver une filière nationale, contrôlée par l'État, pour la fabrication des médicaments issus du plasma. Ce choix lui permet d'assurer une partie au moins de l'approvisionnement des établissements de santé[274] en immunoglobulines, albumine et facteurs de coagulation à partir du plasma collecté sur le sol français dans des conditions éthiques. Pour préserver cette filière, il importe d'assurer la disponibilité du plasma éthique à des coûts de collecte soutenables et dans des quantités suffisantes.

En complément du plasma issu de sang total, affecté en priorité aux établissements de santé pour les besoins de la transfusion, plus du tiers du

[271] Unité 1134 « Biologie intégrée du globule rouge ».
[272] Rapport remis en juin 2018 par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche sur l'avenir des activités de recherche et de formation de l'INTS.
[273] Avec les Pays-Bas.
[274] Le LFB détient environ 50 % de part de marché en moyenne.

plasma fourni par l'EFS au LFB est prélevé par aphérèse, à un coût plus élevé[275].

L'EFS doit abaisser son coût de collecte du plasma par aphérèse. Au-delà, l'EFS et le LFB ont également soumis aux autorités de tutelle des demandes d'adaptation des tests de détection imposés au plasma pour fractionnement, qui, si elles étaient jugées compatibles avec le maintien d'un haut niveau de sécurité sanitaire, seraient de nature à alléger les coûts de qualification biologique du plasma.

L'EFS doit encourager le don de plasma par aphérèse, produit sanguin rare dont la technique de prélèvement, plus invasive que le prélèvement de sang total, mobilise longuement les donneurs. Pour ce faire, les marges laissées par la définition européenne du don éthique par rapport à la réglementation et la pratique françaises pourraient être utilisées. En effet, les exigences posées par la loi française en matière de don éthique sont plus restrictives que les recommandations des autorités européennes et que les pratiques de plusieurs pays européens qui se réclament également du don éthique. L'OMS, qui prône le don altruiste, volontaire et non rémunéré, indique que si les donneurs ne doivent pas tirer un bénéfice financier du don, ils ne doivent pas non plus subir de pertes financières en résultant, liées notamment aux frais de transport ou à des pertes de salaire[276].

L'indemnisation du don éthique de sang en Europe

Aux termes de la directive « sang » de 2002[277], « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour encourager les dons volontaires et non rémunérés en vue de garantir que, dans toute la mesure du possible, le sang et les composants sanguins proviennent de ces dons* ». Cette directive permet à de nombreux pays européens qui se réclament du don éthique d'accorder des indemnisations monétaires limitées à la couverture des frais engagés, notamment les frais de transport, aux frais réels ou à un forfait.

[275] D'après la comptabilité analytique de l'EFS, le coût de prélèvement par aphérèse serait en 2017 de l'ordre de 190 €/l pour un prix de cession au LFB de 105 €/l, proche du prix de marché européen du plasma d'aphérèse – estimé entre 105 € et 112 €/l –, tandis que le coût de prélèvement du plasma issu de sang total serait de l'ordre de 72 €/l, pour un prix de cession au LFB de 71 €/l, et un prix de cession estimé en Europe entre 95 € et 107 €/l.

[276] Principes sur le don et la gestion du sang, de ses constituants et des autres produits médicaux d'origine humaine, OMS, rapport du secrétariat, 70ème assemblée générale, 3 avril 2017.

[277] Article 20 de la directive 2002/98/CE.

En Italie, un salarié a la faculté de ne pas se rendre à son travail le jour du don, tout en continuant à percevoir sa rémunération. En Suède, les dons d'aphérèse sont indemnisés entre 7,5 et 10 € sous la forme de chèques cadeaux. En Allemagne, les collectes de sang de la Croix-Rouge donnent lieu à l'attribution de cadeaux, tandis que celles réalisées par les autres organismes publics ou privés sont indemnisées. L'indemnisation peut atteindre jusqu'à 25 € pour un don de sang total et entre 12 € pour un don de plasma et 45 € pour un don de plaquettes. En Autriche, les donneurs de plasma perçoivent jusqu'à 25 euros.

En France, les frais de déplacement[278] sont indemnisés uniquement à la demande du donneur et dans la limite de 7 €, même quand ils sont plus élevés. Une indemnisation systématique du don de plasma, accompagnée d'un relèvement du plafond, permettrait de mobiliser davantage les donneurs[279]. Cette indemnisation serait compensée par une meilleure utilisation des créneaux horaires disponibles de prélèvement en collecte sans augmentation de coûts fixes de personnel et de structure. La question de la compensation de la perte de rémunération liée au don, comme le font d'autres pays européens, mérite également d'être posée.

2 - Recentrer le LFB sur les médicaments dérivés du plasma

Les choix stratégiques effectués par le LFB au cours de la décennie écoulée, consistant à consacrer la quasi-totalité de la marge de l'activité plasmatique au développement de projets de biotechnologie, ont conduit à fragiliser la filière de fractionnement du plasma.

L'échec de cette stratégie conduit également à mettre en cause la pertinence du rôle de l'État comme actionnaire à 100 % d'une entreprise assumant seule le niveau élevé de risque inhérent au développement de produits de biotechnologies. Le LFB doit à présent se désengager au moins partiellement de cette activité.

La priorité accordée aux biotechnologies a conduit à un sous-investissement dans l'activité principale de fractionnement du plasma et à une absence d'anticipation d'évolutions règlementaires et normatives pourtant prévisibles, ce qui a ouvert la voie aux difficultés industrielles à l'origine des injonctions de l'ANSM.

[278] Indemnisation prévue par l'article D. 1221-4 du code de la santé publique.
[279] Le don de plasma par aphérèse ne s'effectue que dans les centres de collecte fixe.

L'achèvement de la nouvelle usine permettra la modernisation et l'augmentation des capacités de production du LFB. Il est important de définir très rapidement une solution de financement permettant de mener à bien ce projet. La loi[280] permet depuis 2015 d'ouvrir le capital du groupe à un ou plusieurs actionnaires minoritaires. Cette possibilité doit être utilisée pour l'entrée au capital du LFB ou de sa filiale de nouveaux partenaires publics ou privés apportant un montant significatif d'argent frais aux côtés de l'État.

_____ *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*_____

La filière du sang et du plasma en France est confrontée à des défis nouveaux qui nécessitent de moderniser, d'adapter et de renforcer son organisation et de revoir son modèle économique.

Si l'EFS a toujours jusqu'ici assuré sa mission d'autosuffisance nationale en produits sanguins labiles, sa pérennité passe aujourd'hui par un accroissement sensible de sa productivité, le renforcement de ses capacités de pilotage de son réseau, encore trop marqué par des disparités d'organisations et de fonctionnement, et la rationalisation de ses activités hors monopole.

Par ailleurs, le maintien d'une filière française de fabrication de médicaments issus du plasma nécessite de renforcer la disponibilité du plasma pour fractionnement à un coût soutenable et de financer le renouvellement et l'augmentation des capacités industrielles du LFB.

Si ces évolutions reposent pour partie sur des efforts internes aux organismes de la filière, elles sont également subordonnées à des prises de décisions rapides de leurs autorités de tutelle.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. *moderniser le cadre d'activité de l'EFS :*
   - *(EFS) renforcer le pilotage par la direction de l'EFS de l'activité des établissements régionaux, en particulier concernant l'organisation de la collecte et recentrer les activités de l'établissement sur son cœur de métier ;*

[280] Article 190 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

- *(EFS, DGS) placer la transformation numérique et l'automatisation des processus de production de l'EFS au cœur du prochain COP 2019-2022 ;*
- *(DGS) réexaminer les exigences liées à la qualification du personnel de collecte ;*

2. *(DGS) adosser les activités de recherche et de formation de l'INTS à une structure hospitalo-universitaire et dissoudre le GIP ;*

3. *conforter la filière française des médicaments issus du plasma :*

- *(EFS) indemniser systématiquement le don de plasma par aphérèse et relever le plafond d'indemnisation des donneurs ;*
- *(APE, LFB) mettre en œuvre un désengagement total ou partiel des activités de biotechnologie ;*
- *(APE) examiner toutes les solutions de financement permettant de couvrir l'investissement de la nouvelle usine de fractionnement du plasma, y compris le recours aux facultés ouvertes par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.*

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé..... 294
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics 299
Réponse du directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)..... 303
Réponse du président de l'Établissement français du sang (EFS) 304
Réponse du président du conseil d'administration de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS)..... 304
Réponse du président-directeur général du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB SA)..... 306

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directeur de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS)

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur général de l'Agence nationale du médicament et des produits de santé (ANSM)
Ancien président-directeur général du laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB SA)

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

1. La filière du sang en France doit se transformer dans l'objectif prioritaire d'un meilleur accès des patients à leur traitement, tout en conservant son modèle éthique et en renforçant son efficience.

La priorité est en effet que le patient ait accès à son traitement. La loi française privilégie les médicaments dérivés du sang (MDS) issus de la filière éthique, à savoir à partir d'un don volontaire, de façon anonyme et gratuit, partie constituante du modèle français de transfusion. Ce modèle n'a pas vocation à être remis en question, notamment dans le cadre de la révision des lois de bioéthique. Pour autant, ce modèle ne peut être maintenu que s'il repose sur des bases efficientes et solides d'un point de vue économique et d'approvisionnement.

Le modèle actuel Établissement français du sang (EFS)/Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) doit évoluer car il a ses limites d'un point de vue économique et d'approvisionnement. Un seul fractionneur met en risque la production et 1'approvisionnement en MDS en France. L'EFS n'a qu'un seul client pour son plasma : le LFB. En effet, le LFB a actuellement en France un droit de primauté sur le plasma pour fractionnement vendu par l'EFS. Ainsi, dans l'hypothèse d'un arrêt de l'activité du LFB, ou tout du moins de forte réduction des besoins de celui-ci en plasma, l'EFS se retrouverait avec un excédent de stock de plasma qu'il ne pourrait pas valoriser et qu'il serait donc contraint de détruire en partie ou en totalité. Cette perspective n'est pas envisageable tant du point de vue éthique qu'industriel. La loi impose à l'EFS de céder prioritairement son plasma au LFB. Le fait que l'EFS cède en pratique son plasma à d'autres fractionneurs est envisageable à la condition que les MDS fabriqués à partir du plasma collecté en France par l'EFS soient prioritairement destinés au marché français.

En complément, le développement d'un consortium européen d'acteurs, collecteurs et fractionneurs, de la filière des MDS peut être un objectif de moyen terme pour mieux inscrire la France dans le contexte concurrentiel mondial.

Plus globalement, une réflexion doit avoir lieu sur le positionnement de la France dans la production des MDS (en termes de collecte versus les besoins et la capacité de fractionnement), pour éviter une dépendance de la France aux acteurs européens et internationaux.

Ces réflexions hautement sensibles nécessitent une large concertation. C'est dans ce cadre qu'un comité de pilotage de la filière

sang a été institué. Ce comité est présidé par le Directeur général de la santé et a pour objectif d'évoquer au cours de réunions, qui se tiennent environ tous les deux mois, les grands enjeux de la filière et de son évolution. Il réunit l'ensemble des parties prenantes de la filière :

- *Ministères, agences sanitaires et opérateurs publics concernés ;*
- *Représentants des donneurs et associations de malades/patients ;*
- *Sociétés savantes, professionnels de santé.*

2. Le modèle éthique du don est le socle du système transfusionnel français et doit être conservé.

Le ministère de la santé est très attaché au maintien de l'éthique du don à savoir le volontariat, l'anonymat et l'absence de profit. Ces principes sont très fortement ancrés chez les donneurs bénévoles, et fondent leur engagement individuel au profit de la communauté.

La défense de ce modèle éthique conduit à rejeter tout modèle visant à rémunérer le donneur de produit ou élément du corps humain.

Cependant, s'agissant du dédommagement des donneurs pour les éventuels frais exposés pour le trajet ou le temps passé notamment dans le cadre de la procédure d'aphérèse, l'engagement d'une réflexion sur une indemnisation systématique et un rehaussement du plafond de l'indemnisation pourrait être envisagé.

3. L'EFS doit définir une nouvelle stratégie qui repose en premier lieu sur la construction d'un plan d'efficience sur les années 2018-2022.

La situation financière de l'EFS est inquiétante d'un point de vue structurel et dans un contexte de changement de la réglementation en matière de TVA, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, celle-ci a récemment jugé (CJUE 5 octobre 2016, n° 412/15) que la livraison de sang humain, y compris la livraison du plasma qui entre dans sa composition, peut bénéficier de l'exonération de TVA lorsque cette livraison contribue directement à des activités d'intérêt général, à savoir lorsque le plasma livré est directement employé pour des soins de santé ou à des fins thérapeutiques.

L'impact pour l'EFS est une perte de 76,5 M€ par an : 52,6 M€ liés à une moindre récupération de TVA plus 23,9 M€ liés à une augmentation de la taxe sur les salaires.

La décision relative à la fiscalité des produits sanguins labiles en droit fiscal français est applicable dès le 1er janvier 2019.

Il a été décidé que l'État compensera l'EFS à hauteur de 40 M€ pour 2019. Cette compensation prendra la forme d'une dotation de l'Assurance maladie qui sera ensuite compensée par une modification de la clef de TVA État/sécurité sociale du même montant, régularisée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (partie rectificative). Cette dotation exceptionnelle ne concernera que l'année 2019 : l'EFS devra avoir élaboré et mis en œuvre les actions d'efficience adéquates afin de pouvoir équilibrer ses comptes pour les années ultérieures, sans report de charge vers les hôpitaux. Le plan pluriannuel d'actions d'amélioration de l'efficience, en cours de mise en œuvre, doit être renforcé pour faire face au choc fiscal.

En parallèle, l'EFS doit définir sa stratégie d'évolution pour les années à venir, en s'interrogeant en particulier sur le devenir de :

- *la collecte de plasma pour fractionnement (partenariat avec d'autres acteurs que le LFB...);*
- *les activités d'immunohématologie et de délivrance (optimisation des dépenses de santé, rentabilité de cette activité...) ;*
- *les activités hors monopole (bioproduction, tissus, centres de santé, sang placentaire...).*

Le prochain COP qui sera conclu entre l'État et l'établissement dans l'année 2019 prendra en compte cette nouvelle stratégie.

4. Dans un contexte de demande croissante de MDS, le LFB est un acteur essentiel de la Filière sang pour réduire la dépendance de la France aux acteurs internationaux et stabiliser le marché.

Le LFB est aujourd'hui l'unique fractionneur du plasma collecté sur le territoire national par l'EFS, lui-même en situation de monopole pour la collecte réalisée en milieu civil. De ce fait, et sur la base des 900 000 litres de plasma collectés chaque année, le LFB fournit de l'ordre de 45 % des MDS utilisés pour traiter les patients en France qui sont de l'ordre de 500 000. Il est donc un acteur essentiel de la filière sang. Les deux principaux autres concurrents sont CSL Behring (25,2 % de part de marché) et Octapharma (23,6 % de part de marché).

La France est pour autant dépendante, pour une majorité des MDS qu'elle consomme, des marchés internationaux qui risquent, dans les années à venir, de connaître des tensions croissantes.

À ce jour, le LFB a dans son portefeuille 18 AMM pour des produits commercialisés en France. Par ailleurs, sept spécialités sont produites aujourd'hui exclusivement par le LFB : Wilfactin (facteur Von

Willebrand), Aclotine (antithrombine humaine), Protexel (protéines C), Immunoglobuline hép B (hépatite B), Gammatetanos (Ig anti tétanique), Araganova (Argatroban) et Hemoleven (facteur XI). Ces spécialités représentent près de 100 000 boites vendues en 2017.

Selon le Marketing Research Bureau *(MRB), bureau d'analyse spécialisé dans le secteur des médicaments dérivés du plasma, la consommation internationale d'Ig humaine a plus que triplé entre 2000 et 2016. Le MRB prévoit un maintien de ce rythme de croissance pour les prochaines années. La France connait depuis plusieurs années des difficultés récurrentes relatives à l'accès des patients à leur traitement en quantité suffisante. Le prix des Ig en France en 2018 est de 45 €/gramme pour les formes sous-cutanées et de 39,62 €/gramme pour les formes intra veineuses. Ce prix est inférieur au prix de vente en Europe et très nettement inférieur au prix de vente aux États-Unis. Un affaiblissement du LFB pourrait engendrer une hausse des tarifs de vente des Ig en France.*

Une fermeture du LFB impliquerait donc des risques de rupture de stock de médicaments d'importance thérapeutique majeure tels que les MDS, produits indispensables et non substituables. Un autre impact serait une augmentation des dépenses de santé pour les patients bénéficiant d'un traitement par MDS.

La nouvelle stratégie du LFB suppose la construction d'une nouvelle usine à Arras et donc l'ouverture du capital sous conditions. En effet, la conception trop ancienne de l'usine de Lille ne permet pas de répondre aux enjeux d'avenir du LFB et de la filière plasma. Les risques sont élevés au plan de la conformité réglementaire et la configuration du site rend improbable un agrément FDA. À Lille, la configuration du site interdit toute augmentation de capacité. Les gains d'efficience deviennent marginaux : la taille des lots est contrainte et l'organisation industrielle est peu susceptible d'évoluer favorablement.

Une ouverture du capital du LFB à un ou des acteur(s) privé(s) est nécessaire sous réserve que l'État reste majoritaire dans le capital au regard des enjeux sanitaires en cause. Cette ouverture est possible sans modification législative. En effet, l'article 190 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques indique que « tout transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société « Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies » doit être autorisé par la loi (...) ».

L'ouverture du capital doit aussi s'accompagner de la définition d'une stratégie de développement. Le LFB doit prioriser ses investissements pour retrouver une capacité de production de MDS, et non

se diversifier. Le LFB ne devrait développer de la recherche que sur son portefeuille actuel de produits. La poursuite de la recherche sur les médicaments de thérapie innovante doit être interrogée. Le LFB pourrait l'abandonner, à tout le moins créer des alliances sur des projets de développement. C'est dans ce cadre que le LFB a récemment cédé sa filiale CELLforCURE, spécialisée dans les thérapies cellulaires et géniques. Le Ministre de l'économie et des finances ainsi que le Vice-président du Conseil national de l'industrie viennent de lancer une mission sur la bioproduction en France. Si cette mission est plus vaste que le seul secteur de la santé, elle n'en est pas moins importante pour ce secteur. C'est l'occasion de délivrer une vision de l'avenir et, sans doute de réviser certaines stratégies. Lors du dernier Conseil stratégique des industries de santé, l'une des critiques visibles sur la bioproduction en France était sa faiblesse et l'éclatement des moyens publics déployés. Le LFB doit pour opérer ses choix s'inscrire dans ce cadre.

5. Conformément aux décisions du Premier Ministre, la DGS a lancé et pilote un plan de transformation de l'INTS, en lien avec les parties prenantes.

Les orientations de ce plan de transformation, qui a été arbitré par le Premier Ministre en RIM du 27 décembre 2017, sont les suivantes :

- *Demande au ministère des solidarités et de la santé, en lien avec le ministère de l'action et des comptes publics et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de le saisir dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici la fin du premier trimestre 2018, d'une proposition opérationnelle de plan de transformation de l'INTS, permettant de sécuriser au sein d'autres organismes les missions qui lui sont actuellement confiées et précisant le calendrier de sa mise en œuvre qui ne pourra excéder dix-huit mois ;*

- *Demande au ministère des solidarités et de la santé, en lien avec les ministères concernés, que soit lancée très rapidement une mission confiée à l'IGAS et à l'IGAENR sur le devenir des activités de recherche exercées par l'INTS (mission lancée par l'IGAENR) ;*

- *Engagement sans délai du transfert de la gestion de la filière de sang rare au sein de l'EFS.*

Pour permettre la mise en œuvre de ce plan, le GIP a été prorogé jusqu'au 30 juin 2019.

Les objectifs prioritaires de cette transformation sont de renforcer la sécurité transfusionnelle et la filière sang.

Une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes a eu lieu au 1er semestre 2018. Le scénario de création d'un pôle de recherche hospitalo-universitaire en transfusion sanguine est la meilleure piste d'évolution de l'INTS à ce stade et s'appuie sur les conclusions de l'IGAENR. Il permet de valoriser les compétences d'excellence de l'INTS en matière de formation et de recherche dans le champ de la transfusion sanguine. L'expertise approfondie de ce scénario est en cours avec les universités Paris 5 et Paris 7 et l'APHP.

Le scénario de transfert à l'EFS d'une partie des activités, notamment celle liées à la filière sang rare, reste également une piste d'évolution de l'INTS. Les deux scenarii sont étudiés en parallèle.

L'objectif actuel est d'avoir les éléments détaillés de chaque scénario avant la fin du premier trimestre 2019 et de définir la période de transition qui en découle.

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

Nous partageons l'essentiel du diagnostic fait par la Cour, en particulier en ce qui concerne la situation financière des organismes publics de la filière du sang. Les trois institutions étudiées (EFS, LFB et INTS) connaissent actuellement des situations très dégradées. Le modèle mis en place dans les années 1994-1995 doit être rénové en profondeur. Il est en effet devenu obsolète tant les évolutions réglementaires, économiques et concurrentielles ont été profondes ces dernières années (la conception française de l'indemnisation du don éthique évoquée par la Cour en étant une illustration). Les directions concernées des ministères économiques et financiers (DB, DGE, APE) sont pleinement impliquées dans ces réflexions dans leur rôle respectif, avec l'appui de la mission du contrôle général économique et financier.

En ce qui concerne l'EFS, nous souhaitons attirer votre attention sur plusieurs points.

Tout d'abord, la modernisation, que vous soutenez, du cadre d'activité de l'EFS, fragilisé par un résultat d'exploitation structurellement déficitaire ainsi que par l'alignement du régime fiscal de TVA sur la réglementation européenne, doit nécessairement s'accompagner d'une trajectoire pluriannuelle d'efficience sur la durée du prochain contrat d'objectif et de performance (COP) ainsi que d'une

réflexion concernant le modèle économique de la structure. Le prochain COP 2019-2023 fournit l'occasion, tout comme le projet de budget 2019, de mettre en place des mesures d'efficience, de réorganisation et de transformation numérique de l'établissement.

Cela passe en particulier par l'amélioration de la performance des activités transfusionnelles, support et administratives. Ainsi, le simple alignement des coûts sur la région métropolitaine la plus performante révèle un gisement d'économies de 79 M€ pour les activités transfusionnelles et de 22,7 M€ pour les fonctions support et administratives. Un changement d'organisation et l'utilisation plus grande du numérique doivent être mis en œuvre. La masse salariale de l'EFS doit par ailleurs faire l'objet d'un pilotage renforcé qui pourrait s'accompagner dans le cadre du prochain COP d'une cible d'emplois et d'évolution de la masse salariale.

Il apparaît également essentiel de viser un rapprochement progressif de la tarification des produits sanguins, hors tarifs conventionnés avec le LFB, avec le coût de revient des produits concernés, mesures de sécurité et d'efficience comprises, de telle sorte à rétablir le fondement économique de la tarification. Concernant le plasma cédé au LFB en vue de son fractionnement, l'EFS doit en particulier poursuivre ses efforts d'efficience concernant le coût de revient du litre de plasma produit par aphérèse. Si l'ouverture des débouchés de cession pourrait permettre à l'EFS de réaliser des gains d'échelle, toute mesure prise en ce sens devra préalablement faire l'objet d'une étude d'impact de telle sorte à préserver l'équilibre économique de la filière du sang. Enfin, comme vous le soutenez, le recentrage des activités de l'EFS sur son cœur de métier, notamment concernant le secteur de la recherche, devra faire l'objet de mesures spécifiques sur la durée du prochain COP.

En ce qui concerne le LFB, les remarques de la Cour vont dans le sens de l'action entreprise par les différents services des ministères économiques et financiers afin de remettre le LFB sur une trajectoire de croissance soutenable.

Les défaillances rencontrées dans la gestion du LFB ont justifié le recrutement d'un nouveau PDG à la fin de l'année 2017. En particulier, l'injonction de l'ANSM de janvier 2017 n'avait pas été suffisamment prise en considération par la direction de l'entreprise. L'État actionnaire a ainsi donné pour mission prioritaire au nouveau PDG de rétablir dans les meilleurs délais des conditions de production conformes aux exigences de l'ANSM. Le rythme de libération des lots connaît une amélioration depuis le second semestre 2018 et la correction des points ayant fait l'objet de

l'injonction de l'ANSM est, selon le management, conforme au calendrier exigé par cette dernière.

De plus, la conduite du projet d'usine d'Arras a en effet souffert des insuffisances de l'équipe projet du LFB depuis 2016, ce qui a conduit in fine le conseil d'administration (CA) de l'entreprise à suspendre le projet dans l'attente de la remise à plat de la trajectoire financière du projet. Toutefois, il demeure indispensable que le LFB modernise son outil de production, que ce soit en matière de standards de sécurité et de qualité que de productivité et de capacité. Le projet d'usine d'Arras fait apparaître des besoins de financement significatifs qui font actuellement l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer les modalités optimales de ce financement dans le cadre de l'article L. 5124-14 du code de la santé publique.

S'agissant de la gouvernance, plusieurs améliorations ont été apportées depuis l'arrivée du nouveau PDG, qui ont permis de répondre aux recommandations de la Cour (féminisation du CA, nomination d'administrateurs indépendants, professionnalisation du CA) et permettent au CA de jouer pleinement son rôle vis-à-vis du management de l'entreprise.

Enfin, la nécessité du renouvellement de l'outil industriel du LFB était établie avant même que l'ANSM ne prononce ses deux injonctions successives. Elle avait en particulier motivé en grande partie le choix de l'État de souscrire à l'augmentation du capital du LFB en 2015.

En revanche, nous ne partageons pas certaines des critiques formulées par la Cour à l'encontre de l'État actionnaire qui paraissent excessives :

- *S'agissant de la date de recrutement du nouveau PDG, nous regrettons effectivement le retard pris au cours de cette procédure. L'APE avait en tout état de cause mis en œuvre toutes les diligences pour obtenir une décision rapide, en sollicitant notamment, dès le mois d'octobre 2016, l'appui d'un cabinet externe de recrutement et en exprimant une recommandation formelle dès le 20 janvier 2017. Dès sa nomination, le ministre de l'Économie et des Finances a relancé le processus de nomination d'un nouveau PDG qui avait été interrompu par son prédécesseur. Après une recherche menée avec l'assistance d'un cabinet spécialisé, un candidat a été identifié le 15 septembre 2017. Compte tenu du préavis de trois mois prévu dans son contrat de travail, il a été nommé PDG le 4 décembre 2017.*
- *S'agissant de la prise en compte insuffisante des risques industriels et technologiques, l'État actionnaire a alors suivi les orientations*

proposées par le management du LFB en concertation avec les services de l'État disposant d'une expertise spécifique sur ces sujets et en s'appuyant par ailleurs sur des expertises externes.

- *S'agissant de la pertinence du rôle de l'État comme actionnaire à 100 % d'une entreprise assumant le risque de développement de produits de biotechnologies, et de la recommandation de la Cour sur le désengagement total ou partiel de ces activités de biotechnologies, la Cour ne semble pas prendre en compte les synergies de ces activités avec les produits plasmatiques et le fait que le LFB peut valoriser certains des investissements déjà faits en la matière : la nouvelle stratégie du LFB doit en revanche être beaucoup plus ciblée, à la fois en termes géographiques et en termes de produits, en assurant en particulier une complémentarité forte avec son cœur de métier.*

- *S'agissant de la sous-estimation des enjeux financiers, l'État actionnaire a systématiquement demandé aux dirigeants du LFB des éléments de justification sur la rentabilité financière des projets soumis à l'approbation du CA et, pour les projets les plus structurants, s'est entouré de conseils extérieurs, comme ce fut le cas pour le projet de diversification dans les biotechnologies, pour lequel les conseils externes sollicités par l'APE (E&Y, AEC Partners) ont confirmé l'intérêt financier des projets envisagés sur le fondement des hypothèses alors retenues.*

- *S'agissant des réactions tardives de la gouvernance du LFB sur le projet d'usine d'Arras, dont la responsabilité opérationnelle incombait au management, le CA a d'abord cherché à comprendre l'origine du dérapage des coûts (annoncé au CA en mars 2017), lesquels avaient été calibrés à partir des informations dont les membres du CA disposaient alors. Le CA a donc diligenté, en avril 2017, un audit externe indépendant. Puis, il a demandé au management, le 15 mai 2017, de présenter des scénarios tenant compte de l'évolution des coûts. Faute de présentation par le management de tels scénarios et du plan de financement associé, le CA a décidé de suspendre, le 26 septembre 2017, l'engagement de nouveaux lots dans l'attente de la présentation par le nouveau management d'un plan de financement documenté.*

En ce qui concerne l'INTS, dont la gestion a été marquée par de nombreuses faiblesses comme le souligne la Cour, nous soutenons la dissolution de ce GIP dans les meilleurs délais en transférant ses activités dans les structures adaptées. Cette évolution, que nous appelons de nos vœux, est essentielle à la clarification de l'organisation de la filière et à son efficience.

La mise en place en 2018 d'un comité de pilotage de la filière sang, piloté par le ministère en charge de la santé, doit constituer un levier de mise en œuvre des réformes nécessaires de l'organisation de la filière du sang, en cohérence avec les recommandations de la Cour.

Les services concernés des ministères économiques et financiers sont pleinement mobilisés pour accompagner l'évolution nécessaire de la filière du sang. L'ensemble des efforts entrepris doit donner aux acteurs publics de cette filière les moyens de mettre à disposition des patients français des produits d'intérêt thérapeutique majeur avec l'objectif stratégique de continuer d'approvisionner le marché français.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Nous considérons que la recommandation visant à décloisonner les activités de recherche et de formation gérées par l'INTS dans le cadre de la filière sang en les adossant à un pôle hospitalo-universitaire est une proposition cohérente de nature à stimuler et optimiser ces activités de recherche et de formation et à améliorer la gestion de la sécurité transfusionnelle.

Compte tenu de la future organisation des activités de l'INTS, et en accord avec les préconisations de la Cour, son statut juridique de GIP devra évoluer au terme de la convention avec l'État et la Cnam à l'échéance fixée par l'arrêté ministériel du 27 décembre 2017 qui en prévoit la dissolution.

La Cnam suit avec attention la mise en œuvre en cours de définition de ces orientations dont le pilotage est assuré par la Direction générale de la santé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG (EFS)

À la lecture de ce document, il me semble opportun de souligner que si le rapport évoque dans son titre le caractère fragile du modèle économique de la filière, les points relevés pour l'EFS ne portent que sur son efficience. Ainsi, il nous semblerait plus juste d'évoquer dans le titre B-1 « un équilibre financier précaire en l'absence de gains d'efficience et de financement suffisants ».

L'EFS restera très mobilisé dans la recherche d'optimisation de ses activités et la réponse sans faille aux besoins des patients.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA TRANSFUSION SANGUINE (INTS)

Concernant tout d'abord le point I-A-3 relatif à la place de l'INTS dans la filière du sang :

Le schéma de l'organisation de la filière du sang en France aurait à notre sens mérité qu'y figure l'ANSM et qu'un lien apparaisse entre l'INTS et d'une part l'ANSM (prestations d'expertise), d'autre part SPF (Santé Publique France) ; ce dernier lien ne peut que relativiser la formulation que la sécurité transfusionnelle a quitté en 2014 le champ de l'INTS pour être transféré à l'ANSM. Pour être complet, le CTSA (Centre de Transfusion Sanguine des Armées) mériterait également de figurer sur ce schéma.

Concernant l'appréciation faite au point II-B-1 d'une gestion « souvent défaillante et insuffisamment contrôlée », je tiens à vous apporter des éléments qui permettront de modérer ce jugement réducteur et partiellement inexact.

Depuis 2013 et le changement de gouvernance qui a été opéré à cette période, la nouvelle Direction de l'INTS a lancé un travail de fond considérable sur sa gestion malgré une baisse continue de ses moyens de fonctionnement et plus particulièrement des équipes ressources chargées de la gestion et des achats au quotidien. Indiquer comme vous le faites qu'il y a eu de « nombreuses insuffisances et irrégularités » n'est pas exact à certains égards :

- *La grande majorité voire la quasi-totalité des achats de l'INTS est passée dans le respect des règles de la commande publique. S'il a pu demeurer dans les années passées quelques achats non mis en concurrence, c'est en raison de la complexité qu'il y avait à rédiger le cahier des charges pour l'unique personne chargée de la passation des marchés publics à l'INTS (achats particuliers de laboratoires de recherche et de biologie médicale concernant tous les laboratoires de l'INTS). Comme vous l'indiquez en effet pour ces achats très particuliers, la formalisation des marchés s'est faite progressivement ces dernières années.*

- *Concernant les transactions portant sur des conventions d'hébergement ayant donné lieu à « des difficultés d'exécution », elles ont bien été approuvées par le Conseil d'administration puisque comme le rappelle le Ministère de l'économie et des finances dans des fiches consacrées au fonctionnement des GIP (Fiche 4 « Les instances ») d'avril 2018 « Les délibérations sont constatées par procès-verbal signé du président du Conseil d'administration », il n'est donc pas forcément nécessaire de formaliser chaque délibération par un acte propre.*

- *Vous reprochez le fait que « des conventions » n'auraient pas « été soumises à l'approbation du Conseil d'administration ». Pourtant le Conseil d'administration de l'INTS s'est doté d'une commission des marchés à laquelle participe le contrôleur mais également un membre du conseil d'administration représentant la CNAMTS. Le conseil d'administration a fixé des seuils de consultation de cette commission ad hoc qui est consulté systématiquement pour tout marché/contrat dépassant ces seuils.*

Aussi, je considère que les critiques portant sur la gestion de l'INTS sont d'une part contestables quand on regarde la gestion rigoureuse actuelle de l'INTS et d'autre part inexactes par certains aspects.

Concernant enfin les considérations du point II-B-2 visant à « Pérenniser les missions de l'institut dans le cadre d'autres structures », je tiens à apporter les éléments suivants :

Il est mentionné que le fonctionnement interfacé mais non informatisé du CNRGS et de l'EFS autour des activités de la BNSPR génère des risques d'erreurs. L'INTS convient qu'une optimisation d'échanges informatiques des données immuno-hématologiques optimiserait les flux et sécuriseraient cette interface mais tient à souligner qu'aucune erreur n'a été rapportée ni à l'institut ni à l'ANSM par l'opérateur EFS et que l'EFS n'a jamais diligenté de mission spécifique

sur ce sujet, ce qu'il eût dû faire si cette interface avait été identifiée comme critique dans la cartographie des risques de l'établissement.

La totale gestion des sangs rares par l'EFS induirait aussi ipso facto une centralisation des expertises (disparition d'une expertise nationale indépendante).

Le rapport mentionne les formations délivrées par l'INTS ; il convient de préciser que l'INTS les a portées à un haut niveau de reconnaissance nationale et internationale francophone et qu'au-delà des personnels de santé de très nombreux professionnels de l'EFS et des autres agences (ANSM en particulier, mais aussi ARS et professionnels de l'hémovigilance) en ont également bénéficié.

En ce qui concerne le rapport IGAENR, il doit être mentionné qu'il ne préconise pas le détachement du CNRGS des autres départements opérationnels de l'INTS et ne préconise pas le seul rattachement des activités de formation et de recherche à un pôle hospitalo-universitaire. Il souligne au contraire que les activités de référence et d'expertise des départements de l'INTS (dont le CNRGS) sont fortement contributeurs d'une formation d'excellence et d'une recherche intégrée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU LABORATOIRE FRANÇAIS DU FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES (LFB SA)

Suite à votre demande, nous souhaiterions finalement n'ajouter qu'un point 4 dans la conclusion/recommandation du rapport de la filière :

« Afin de s'assurer de la pérennité et de l'efficience du système mis en place, mettre en place un comité de filière incluant les différents acteurs de la filière ».

2
L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) : une réforme impérative

_____ *PRÉSENTATION*_____

Créée en 1949 sous la forme d'une association de la loi de 1901 pour participer à la reconstruction du pays après la guerre grâce à une main d'œuvre qualifiée, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) a été transformée le 1er janvier 2017 en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dénommé l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Son siège national est à la tête d'un réseau d'environ 200 sites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Membre du service public de l'emploi et opérateur de l'État, l'Afpa exerce deux types d'activités. D'une part, elle assure des activités concurrentielles pour plus de 80 % de ses recettes, en matière de formation des demandeurs d'emploi à titre principal, ainsi que des salariés. D'autre part, elle est chargée de missions de service public dont le financement est assuré par une subvention versée par l'État. Ces missions concernent principalement la certification des titres professionnels du ministère du travail et la présence territoriale d'une offre de formation à destination des personnes éloignées de l'emploi.

Avec une moyenne de 145 000 stagiaires accueillis chaque année, un effectif de 8 227 équivalents temps plein en 2017 tous statuts confondus, et un chiffre d'affaires annuel d'environ 700 M€ qui représente 5 % de

celui de son secteur économique, l'Afpa est un organisme de formation professionnelle de premier rang[281].

Dans son rapport sur l'Afpa remis au Sénat en décembre 2013 en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances[282]*, la Cour avait relevé des perspectives financières défavorables, trouvant leur origine dans l'inadaptation de l'Afpa à un contexte bouleversé à partir de 2009. Ce dernier avait été, en effet, marqué par la décentralisation de la commande publique*[283] *et l'entrée dans le champ concurrentiel de la formation professionnelle, à la suite d'un avis rendu en juin 2008 par le Conseil de la concurrence.*

La Cour avait estimé que le plan dit de refondation, mis en œuvre à la fin de 2012 par la direction de l'association, constituait une dernière chance pour l'Afpa d'assurer sa pérennité. Elle appelait, en outre, l'État à expliciter sa stratégie afin de justifier le soutien financier qu'il avait apporté à l'Afpa.

Le contrôle réalisé par la Cour en 2018 montre que les difficultés financières se sont aggravées depuis 2013 et qu'elles auraient mis l'Afpa en situation de cessation de paiement à plusieurs reprises, si l'État n'était intervenu en lui versant des aides exceptionnelles, dans des conditions juridiques discutables. Les difficultés de l'Afpa résultent de l'absence de pilotage stratégique et d'une gestion défaillante, révélatrice d'une incapacité à réformer cette structure. Aussi, l'avenir de l'Afpa est-il désormais conditionné à la restructuration que l'actuelle équipe de direction souhaite mettre en œuvre d'ici 2020, les pouvoirs publics ayant enfin contraint l'organisme à tirer les conséquences de l'ouverture du marché à la concurrence.

---

[281] En 2014, seulement 1 % des 68 500 organismes de formation recensés ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 3 M€. Ils concentraient la moitié du chiffre d'affaires global du secteur d'activité et formaient 30 % des stagiaires.

[282] Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[283] La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux régions la définition et la mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ; elle leur a transféré, au plus tard le 31 décembre 2008, les compétences donnant lieu au financement et à l'organisation de stages de l'Afpa par l'État. Les régions sont ainsi devenues le premier donneur d'ordres de l'Afpa.

I - Un organisme de formation majeur mais déficitaire depuis dix ans

A - Un acteur reconnu dans le secteur de la formation professionnelle

L'Afpa est historiquement reconnue dans le secteur de la formation professionnelle comme un opérateur de référence en raison des effectifs massifs de stagiaires qu'elle accueille (145 000 en moyenne chaque année), de son savoir-faire dans le domaine pédagogique et des plateaux techniques dont elle dispose sur l'ensemble du territoire métropolitain. En effet, elle recourt à des formateurs ayant eu une première carrière professionnelle en entreprise pour assurer la transmission des compétences de façon concrète.

Par ailleurs, l'Afpa est un opérateur central de la politique du titre professionnel[284] en accordant chaque année près de la moitié des 160 000 titres délivrés au nom du ministère du travail. Le taux de réussite à ces titres des candidats présentés par l'Afpa dépasse 80 %, soit cinq points de plus que le taux moyen de réussite de l'ensemble des candidats.

Au regard des taux d'insertion professionnelle des stagiaires, l'action de l'Afpa paraît globalement efficace. En 2017, 66 % des demandeurs d'emploi sortis d'un stage de formation suivi à l'Afpa ont accédé à un emploi au cours des six mois suivants et, parmi eux, 45 % à un emploi d'une durée d'au moins six mois. Ces résultats sont d'autant plus notables que les stagiaires de l'Afpa présentent majoritairement une faible qualification et sont, à ce titre, plus éloignés de l'emploi que d'autres publics. En comparaison, les statistiques de Pôle Emploi relatives à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi à l'issue d'une formation, tous organismes et types de formation confondus, montrent que moins de 60 % d'entre eux accèdent à un emploi dans les six mois[285].

L'offre de services de l'Afpa a connu d'importantes évolutions avec la mise en place de parcours de formation personnalisés sous la forme de « modules » qui évitent notamment que les stagiaires ne suivent inutilement la totalité d'un parcours de formation. Cette démarche s'est

[284] L'Afpa, au nom du ministère du travail, organise des sessions d'examens afin de délivrer des certifications professionnelles (ou titres professionnels) attestant que leurs titulaires maîtrisent les compétences permettant l'exercice d'un métier.

[285] Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la formation des demandeurs d'emploi*, juillet 2018, 183 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

accompagnée d'une refonte des ressources pédagogiques en tirant parti du support numérique. Ce dernier permet de diffuser des outils pédagogiques aux formateurs et aux stagiaires.

Enfin, l'Afpa joue un rôle important dans la formation des moins qualifiés. En 2017, 66,2 % de ses stagiaires ont accédé à une formation correspondant à un premier niveau de qualification et 31,5 % des stagiaires de moins de 26 ans sont entrés en formation à l'Afpa sans détenir de qualification préalable. Récemment l'Afpa a développé de nouvelles offres de services, notamment en direction des jeunes en quête de projet professionnel, mais aussi des réfugiés.

Un dispositif d'intégration socio-professionnelle : le programme HOPE

Lancé sous la forme d'une expérimentation, le programme « hébergement, orientation, parcours vers l'emploi » (HOPE) est destiné depuis fin 2017 aux réfugiés de moins de 30 ans qui se trouvent en situation d'isolement. Il consiste à leur proposer une formation de neuf mois en y associant des prestations d'hébergement, de restauration et d'accompagnement socio-éducatif.

Les entreprises ont été directement impliquées, via les branches professionnelles ou les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)[286]. L'appariement du stagiaire et de l'entreprise s'est fait en amont de la formation et la localisation des formations a résulté de besoins identifiés dans des entreprises précises.

Le taux de réussite à la certification est élevé (85 %) et tous les stagiaires formés se trouvent en contrat de professionnalisation après une préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC).

Le coût du projet (19 M€) est supporté par l'État (ministères chargés du logement, de l'intérieur et du travail), Pôle emploi et les entreprises. 1 500 personnes bénéficient de ce programme. L'objectif est de tripler cet effectif dès 2019, après évaluation du dispositif.

[286] Organismes chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle continue et de financer la formation des salariés et, à la marge, de demandeurs d'emploi.

B - Une dégradation accélérée des recettes d'exploitation

L'Afpa est en situation de déficit d'exploitation depuis l'ouverture du marché à la concurrence il y a dix ans. Cette tendance s'est amplifiée entre 2013 et 2017, avec une perte d'exploitation cumulée de 507,8 M€.

Tableau n° 1 : résultat d'exploitation de l'Afpa

En M€	Moyenne 2007-2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	955,2	798,6	792,3	750,7	801,8	780,3
Charges d'exploitation	1 007,9	888,5	887,4	867,1	904,1	884,4
Résultat d'exploitation	-56,7	-89,9	-95,1	-116,4	-102,3	-104,1

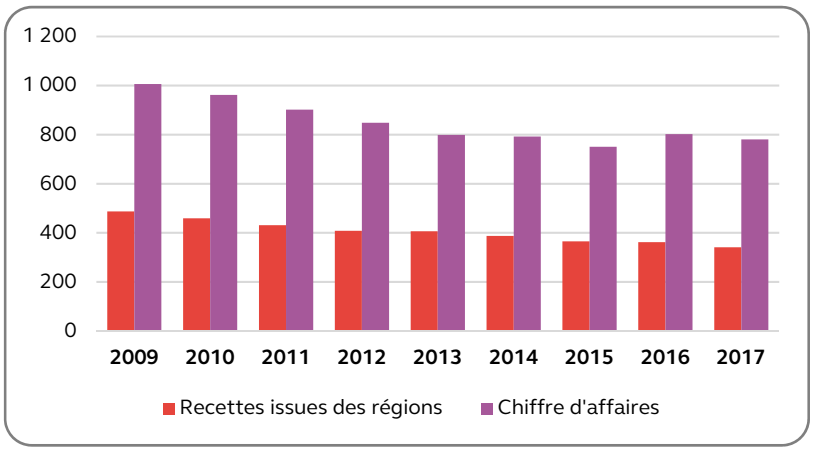
Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'Afpa

La dégradation de la situation financière de l'Afpa résulte de la nette contraction des recettes d'exploitation dont le montant annuel moyen au cours de la période 2013 à 2017 (784,7 M€) est de 18 % inférieur à celui de la période 2007 à 2012, sans maîtrise suffisante des dépenses dont le niveau était en moyenne de 886,3 M€ sur la période 2013-2017.

Deux tiers de cette réduction s'expliquent par la diminution du chiffre d'affaires réalisé avec les régions[287] : 341 M€ en 2017, soit deux fois moins qu'avant le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en vertu de la loi du 13 août 2004 précitée.

[287] Marchés publics, services économiques d'intérêt général, subventions ponctuelles pour financer les activités d'hébergement et de restauration.

Graphique n° 1 : recettes d'exploitation de l'Afpa issues de la commande régionale et chiffre d'affaires total (en M€)



Sources : Afpa et CGefi

La part de marché de l'Afpa dans la commande des régions a ainsi fortement décru, en passant de 42 % en 2010 à 25 % en 2016. Certaines implantations territoriales de l'Afpa ont été particulièrement touchées, comme en Pays-de-Loire ou en Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans le même temps, la part de marché des groupements d'établissements secondaires publics (Greta) a augmenté (plus 20 % entre 2010 et 2016), de même que celle des organismes privés de formation, qui, en baissant leurs prix, ont accru leur compétitivité dans les réponses aux appels d'offres régionaux. L'Afpa n'a pas su anticiper ces bouleversements consécutifs à l'ouverture du secteur de la formation professionnelle à la concurrence, alors même que ses activités en direction des entreprises ne se sont pas développées. Par ailleurs, elle n'a pas limité ses pertes financières par une réduction suffisante de ses dépenses, qui sont restées en moyenne supérieures aux recettes de 100 M€ sur la période 2013-2017.

C - Un soutien financier de l'État massif et discutable

L'Afpa reçoit une subvention annuelle de l'État pour financer les missions de service public qui lui sont assignées : assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle par sa présence territoriale, mettre en œuvre l'ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, etc.

Cette subvention pour charges de service public s'est élevée à 110 M€ en 2017, soit environ 15 % des recettes de l'agence.

En outre, l'État a comblé, à plusieurs reprises, le déficit de trésorerie de l'Afpa en lui versant des aides financières – subventions « exceptionnelles », souscription d'obligations associatives pour recapitaliser l'association (voir tableau ci-dessous) – mais aussi par le gel puis le rééchelonnement des dettes fiscales et sociales (83 M€) ainsi que par l'étalement du règlement d'une partie des dettes locatives (32 M€ sur un total pouvant être estimé à plus de 150 M€).

Tableau n° 2 : mesures de soutien financier prises par l'État

Années	Mesure de soutien financier	Montant (en M€)
2013-2015	Souscription d'obligations associatives	200
2016	Subvention exceptionnelle	50
2017	Subvention exceptionnelle	33
2018	Subvention exceptionnelle	80

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et DGEFP (à la date du 25 octobre 2018)

À plusieurs reprises, la Cour a alerté l'État sur le risque que l'Afpa fait courir aux finances publiques, que ce soit dans les notes d'analyse de l'exécution du budget de la mission *Travail et emploi* ou dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce risque ne porte pas seulement sur les montants financiers.

Ainsi, le versement en 2016 d'une subvention exceptionnelle de 50 M€, dont l'objet était d'accompagner la transformation de l'Afpa en EPIC, a nécessité une réquisition du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, car ces crédits ne s'inscrivaient pas dans le cadre du financement du programme d'activités de service public prévu en loi de finances. De plus, des interrogations se posent sur la compatibilité de ces aides récurrentes avec le droit de la concurrence.

II - Un pilotage déficient et une gestion défaillante

A - Une compétitivité pénalisée par des coûts de structure trop élevés

Une étude réalisée par l'Afpa en 2017 montre que, si ses activités dégagent une marge sur coûts directs proche de la moyenne des entreprises privées (28,4 %)[288], le déficit d'exploitation résulte des coûts de structure des centres de formation, des directions régionales et du siège national.

Tableau n° 1 : rentabilité économique de l'Afpa par domaine de formations et activités en 2016

En M€	Chiffre d'affaires	Marge sur coûts directs		Marge opérationnelle[289]	
Bâtiment	213,8	67,7	31,7 %	- 13	- 6,1 %
Industrie	125,5	44,9	35,8 %	- 1,7	- 1,4 %
Tertiaire	222,4	78,8	35,4 %	- 10,8	- 4,9 %
Préparatoire	32,8	5,7	17,4 %	- 7,3	- 22,4 %
Unité mobile	0,03	0,003	10,0 %	- 0,008	- 26,7 %
EAD[290]	0,5	- 1,6	- 320,0 %	- 1,8	- 360,0 %
Accompagnement	18,0	- 3,0	- 16,7 %	- 10,2	- 56,7 %
Hébergement	18,9	- 1,7	- 9,0 %	- 6,4	- 33,9 %
Restauration	30,2	- 2,9	- 9,6 %	- 14,0	- 46,4 %
Total	662,1	187,9	28,4 %	- 65,7	- 9,9 %

Source : Afpa

[288] Le taux de marge des sociétés non financières s'est établi à 31,9 % en 2016 (source : Insee).
[289] La marge opérationnelle se calcule en rapportant le résultat d'exploitation au chiffre d'affaires.
[290] Enseignement à distance.

Les organismes privés de formation, concurrents de l'Afpa vis-à-vis des financeurs publics (régions, Pôle emploi principalement) et privés (entreprises, OPCA), présentent des coûts de structure moins élevés, ce qui leur permet d'accroître leur compétitivité dans un secteur où le prix unitaire de formation est un critère déterminant de sélection des prestataires.

Les dépenses de personnel de l'Afpa, qui ont connu une diminution de 7,8 % entre 2013 et 2017, représentaient 553,7 M€ en moyenne sur cette période, soit 62 % des charges d'exploitation. Ce poids s'explique notamment par une forte proportion de cadres (33 % des effectifs contre une moyenne de 14 % dans les organismes de formation professionnelle).

L'Afpa se distingue aussi de ses concurrents par une part importante d'agents en CDI (6 400 agents, soit 81 % des effectifs contre une moyenne de 68 %[291]) et, à l'inverse, un moindre recours à l'intérim et aux emplois temporaires (2,6 % contre une moyenne de 16 %).

Par ailleurs, au sein des frais de fonctionnement (221,2 M€ en moyenne annuelle entre 2013 et 2017), les charges immobilières ont augmenté de 16,2 % entre 2013 et 2016, pour atteindre 13,6 M€. Malgré des tentatives pour rationaliser les implantations territoriales - par exemple, avec la création de centres de référence et d'expertise nationaux – la présence de l'offre de formation de l'Afpa sur tout le territoire métropolitain ainsi que les services associés d'hébergement et de restauration contribuent aussi à alourdir les dépenses de personnel, tout comme l'ensemble des charges de fonctionnement (charges immobilières, entretien des plateaux techniques, fournitures…).

La rationalisation coûteuse de l'immobilier de l'Afpa dans l'Est parisien

Si l'Afpa a cherché à rationaliser ses sites dans l'Est parisien à la suite de la recommandation de la Cour dans son rapport de 2013, cette démarche, faute d'être maîtrisée, s'est soldée par des surcoûts.

La double implantation du siège de l'Afpa a pris fin en septembre 2016. Les effectifs du site historique de La Noue ont été transférés progressivement dans la Tour T9 située à Montreuil-sous-Bois, à la suite de la détection d'amiante. Le site de Neuilly-sur-Marne a, pour sa part, été rendu à l'État.

[291] Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF), septembre 2017.

Le coût des loyers (hors taxes et hors charges) de la Tour T9 est de 3,2 M€ par an, soit un ratio moyen au mètre carré de 273 €, ce qui est supérieur au prix moyen de marché dans le secteur (188 €). Le bail a fait l'objet de trois renégociations (2013, 2015 et 2016) qui ont permis de faire passer la franchise de loyer de 167 K€ à 450 K€ par an et de réduire le coût annuel moyen de location à 247 € par mètre carré. Pour autant, la prise à bail de six nouveaux plateaux de la tour en 2016 afin de finaliser le transfert du siège social s'est accompagnée de travaux d'aménagement (réseaux informatiques et téléphoniques, cloisons) pour un montant total de 5,4 M€.

Le loyer payé pour le site de Montreuil est trois fois supérieur à celui que l'Afpa aurait dû verser à l'État (1,5 M€) sur le site de La Noue, pour lequel, au demeurant, un seul titre de recettes a été émis en 2011. Les travaux de désamiantage et de remise aux normes du site historique avaient été estimés à 15 M€.

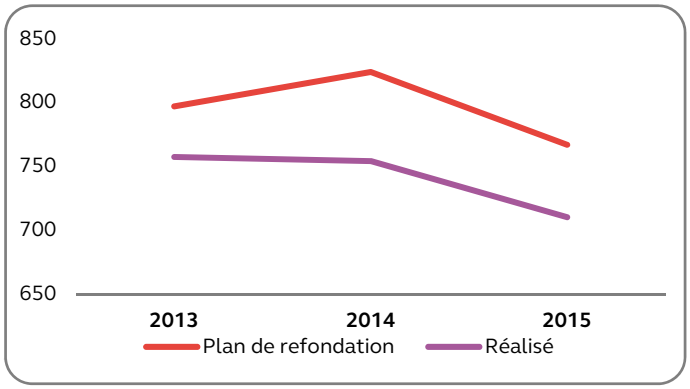
Deux implantations situées dans Paris *intra-muros* (Reuilly et Philippe Auguste), dont l'Afpa est locataire, ont été conservées en raison du cahier des charges de certains financeurs qui imposent que la formation des stagiaires se déroule à Paris.

B - Une gestion révélatrice d'une incapacité à s'adapter

Le plan dit de refondation, mis en œuvre par l'équipe de direction installée à la fin de 2012, retenait trois orientations : la transformation du modèle pédagogique de l'Afpa, le développement des activités commerciales et le redressement de la situation financière.

Actualisé en septembre 2014 pour tenir compte de la baisse du chiffre d'affaires, ce plan n'a pas fait l'objet d'un suivi à la hauteur des défis à relever. Aucun référent n'a été désigné au sein de l'organisme. Aucun tableau de bord n'a été élaboré pour conforter le pilotage de la démarche. Bien plus, les prévisions de chiffre d'affaires ont été systématiquement supérieures aux réalisations (de 7 % en moyenne et jusqu'à 9 % en 2014), ce qui conduit à s'interroger sur leur sincérité.

Graphique n° 2 : comparaison entre les prévisions et les réalisations de produits d'exploitation (en M€)



Source : Cour des comptes

Certes, les efforts de gestion sur la masse salariale ont été réels. Les charges de personnel ont diminué de 7,5 % entre 2012 et 2015, sous le double effet du gel des rémunérations et de la baisse des effectifs (- 10,3 %)[292]. Néanmoins, ils ont été remis en cause par les modalités de réponse de l'Afpa au plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en œuvre par l'État avec les régions et Pôle emploi en 2016 afin de doubler le nombre de formations au bénéfice des demandeurs d'emploi[293]. Un audit réalisé à l'été 2017[294] a montré qu'en réalité, la rentabilité engendrée par ce surplus d'activité n'a été que marginale, en raison des dépenses supplémentaires que l'Afpa a engagées dans le même temps.

La rentabilité marginale du plan « 500 000 formations » pour l'Afpa

Entre fin 2015 et fin 2016, le surplus d'activité suscité par les commandes supplémentaires de formations auprès de l'Afpa peut être estimé à 50 M€, dont 39 M€ émanant de Pôle emploi et 11 M€ des régions. Toutefois, la mise en œuvre du plan a induit de nouvelles charges de fonctionnement, à hauteur d'environ 40 M€.

[292] En équivalents temps plein.

[293] Ce plan s'est inscrit dans le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016. Il a été prolongé en 2017 pour un volume complémentaire de 180 000 formations. À ce sujet, voir *la communication de la Cour à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la formation des demandeurs d'emploi*, en juillet 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

[294] Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF).

Ce surplus de dépenses s'explique par une diminution des effectifs en contrats à durée indéterminée (CDI) qui a été inférieure à l'objectif du plan de refondation (223 équivalents temps plein (ETP), contre 336 prévus) et par le recrutement de 418 ETP en contrats à durée déterminée (CDD), pour un coût total de 29 M€. S'y ajoute une hausse des dépenses de sous-traitance de formation (+ 9 M€), de déplacement (+ 2,5 M€) et de petit outillage (+ 2 M€).

L'excédent brut d'exploitation dégagé par la participation de l'Afpa au plan « 500 000 formations » se situe donc entre 5 et 10 M€. Or, en 2016, le déficit d'exploitation de l'Afpa a atteint 102,3 M€ et l'État a été amené à verser une subvention exceptionnelle de 50 M€ pour éviter la cessation de paiement.

Quant à l'organisation de l'Afpa, ses défaillances n'ont pas été corrigées. Ainsi, quatre directions du siège national qui auraient dû constituer des acteurs centraux du plan de refondation, n'ont-elles pas pu assumer ce rôle.

La direction des affaires financières n'était compétente que pour les opérations comptables : la gestion de la trésorerie était externalisée auprès d'un cabinet conseil et le pilotage budgétaire, y compris les prévisions de recettes, relevait de la responsabilité des directions régionales et de la direction générale.

Faiblement dotée en effectifs et en compétences, la direction de l'audit n'a mené aucun chantier d'envergure pour réduire les dépenses ou pour sécuriser les procédures.

La direction des ressources humaines s'est limitée à gérer, au fil de l'eau, les départs volontaires et à négocier les ruptures conventionnelles individuelles, les procédures de recrutement lui ayant échappé. En effet, si une cellule nationale a existé entre 2012 et 2015, la liberté de recruter a été à nouveau accordée aux directeurs régionaux en 2016, avant une reprise en main par la nouvelle direction générale en 2017.

Enfin, la direction du développement commercial, n'a pas été organisée selon les standards en vigueur dans les entreprises privées. Pour les agents commerciaux, aucun système d'intéressement à la prospection de nouveaux clients n'a été mis en place, au détriment de l'efficacité de la politique commerciale et de l'attractivité des postes concernés. En l'absence de démarche impulsée au siège national par la direction du développement commercial, chaque direction régionale a développé ses propres outils pour analyser ses perspectives de marché local.

C - Une absence prolongée d'arbitrages stratégiques

Dans son rapport de 2013, la Cour avait souligné la nécessité d'expliciter la stratégie de l'État vis-à-vis de l'Afpa. En réalité, le soutien financier de l'État n'a pas été conditionné, faute d'arbitrages des pouvoirs publics sur les propositions des administrations, à des mesures de restructuration qui auraient dû être imposées à l'Afpa. Si l'État n'exerçait pas de tutelle, il détenait les leviers financiers propres à exiger et obtenir ces mesures. Or, pendant des années, l'action de l'État s'est limitée à éviter à l'Afpa une cessation de paiement.

Le changement de statut de l'Afpa a rendu une telle faillite impossible ; l'établissement ne peut désormais être placé en procédure collective, contrairement aux personnes morales de droit privé[295]. Jusqu'en 2018, l'État s'est donc contenté de soutenir financièrement l'Afpa, faisant peser une charge croissante sur les finances publiques.

Un changement de statut juridique qui a nécessité deux ans

La transformation de l'Afpa en établissement public industriel et commercial (EPIC) a été prévue par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dont l'article 39 autorisait le Gouvernement, par voie d'ordonnance et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre les mesures pour procéder à la création d'un EPIC chargé d'exercer les missions assurées par l'Afpa, pour définir les conditions de dévolution d'actifs immobiliers de l'État à cet établissement et pour préciser les conditions de transfert des biens, droits et obligations de l'Afpa à cet établissement.

Une procédure informelle de pré-notification a été engagée par les autorités françaises auprès de la Commission européenne en juillet 2016. L'attention de la Commission européenne a porté sur l'absence de garantie implicite illimitée au bénéfice de l'Afpa, le périmètre des missions de service public ouvrant droit à compensations et l'incessibilité du patrimoine dévolu à l'Afpa pendant la durée de la mission de service public. Les travaux préparatoires se sont conclus par l'adoption de l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes et la publication de l'arrêté du 28 novembre 2016 relatif à la liste des 116 biens immobiliers transférés. En complément des missions de service public assurées par l'EPIC, l'Afpa est chargée de participer à la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi et des salariés, à travers deux filiales consacrées respectivement à ces deux publics. La mise en œuvre opérationnelle des deux filiales, initialement prévue au 1er juin 2017, a été reportée en janvier 2018.

[295] Code du commerce, articles L.631-2 et L.640-2.

En 2016, la Cour soulignait que *« la transformation de l'Afpa en EPIC n'est pas de nature à résoudre les difficultés financières auxquelles cet organisme est confronté depuis plusieurs années, à défaut d'une véritable réflexion sur son modèle économique »*[296].

Malgré la mobilisation à la fin de 2017 d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour un coût de 0,6 M€ hors taxes, la signature du contrat d'objectifs et de performance n'était toujours pas intervenue, deux ans après la transformation de l'Afpa en EPIC[297]. Or, ce document qui est obligatoire pour tout opérateur de l'État, devait permettre de définir un modèle économique pérenne, d'arbitrer les conditions d'une restructuration en profondeur de l'établissement public et de déterminer les modalités de versement et de contrôle de la subvention pour charges de service public versée par l'État.

En outre, les conditions de dissolution de l'Afpa en tant qu'association exposent l'établissement public à deux risques financiers : l'apurement des dettes sociales, fiscales et domaniales pour un montant global de 233 M€ ; le coût de la remise en état des 116 biens immobiliers transférés au moment de la création de l'EPIC, soit 1,4 Md€ selon une première estimation réalisée par les services techniques de l'Afpa[298].

Tableau n° 2 : coûts de remise en état du patrimoine immobilier de l'Afpa

	Coût en M€
Normes environnementales Grenelle (performance énergétique)	781
Accessibilité	117
Désamiantage	116
Plan de maintenance immobilier	410
Total	**1 424**

Source : Afpa – 2016

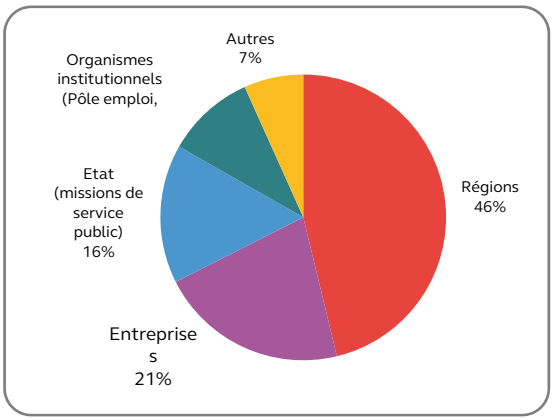
[296] Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission *Travail et emploi*.
[297] Sa signature serait prévue au premier semestre 2019.
[298] L'Afpa indique que ce chiffrage a été réalisé à l'occasion d'un audit en 2009, selon une méthode ancienne utilisant des ratios au m². Elle souligne que, en 2016, dans le cadre d'un autre audit, le coût de remise en état des bâtiments classés a été estimé à 730 M€.

III - Un avenir conditionné à une restructuration de grande ampleur

A - Des perspectives d'activité peu favorables à moyen terme

Les recettes de l'Afpa reposent environ pour moitié sur la commande publique régionale.

Graphique n° 3 : composition des recettes de l'Afpa en 2017



Source : Cour des comptes, d'après le rapport de gestion 2017 de l'Afpa
**Agefiph : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés. Créée en 1987, elle finance des actions afin de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées.*

La diminution du chiffre d'affaires de l'Afpa, continue entre 2013 et 2017, va se poursuivre. En effet, l'impact de la perte de marchés régionaux n'est pas encore totalement perceptible, car il se trouve partiellement masqué par la prolongation en 2017 des commandes passées dans le cadre du plan conjoncturel « 500 000 formations supplémentaires »[299].

Or, dans la situation actuelle, il n'existe aucune perspective de croissance suffisante pour imaginer compenser les pertes de recettes liées aux commandes décroissantes des régions.

[299] Malgré la prolongation du plan « 500 000 », les ressources en provenance des régions ont encore diminué de 20 M€ en 2017.

Ainsi, l'activité de formation des salariés des entreprises dégage-t-elle un chiffre d'affaires deux fois inférieur à celui des régions et qui a diminué de 13,6 % depuis 2013. Si des efforts ont été déployés par l'Afpa pour mieux répondre aux besoins des entreprises, notamment en leur proposant des formations de plus courte durée, les perspectives de développement restent étroites dans ce domaine.

S'agissant des missions de service public, les prestations nouvelles, telles que le programme HOPE ou l'appui au conseil en évolution professionnelle[300] qui est financé dans le cadre du plan d'investissement compétences, n'induiront que des recettes sans doute limitées.

Aussi l'activité de l'Afpa devrait-elle encore décroître à court terme pour s'établir à un point bas en matière de recettes à environ 600 M€ en 2020, soit -24,5 % par rapport à la moyenne annuelle 2013-2017. Cette baisse des recettes exige une réduction drastique des dépenses afin de restaurer la compétitivité de l'agence. Elle nécessite également que l'Afpa se concentre sur son cœur de métier, c'est-à-dire les actifs en transition professionnelle et ceux les plus éloignés de l'emploi, afin de rétablir sa part de marché dans ces secteurs.

B - Des choix immobiliers à opérer, une réduction impérative des dépenses de personnel

Face à ces perspectives peu favorables, l'actuelle direction de l'Afpa vient d'engager une réforme appelée plan de transformation, à la suite d'arbitrages rendus par les pouvoirs publics au second semestre 2018. Cette démarche qui, à l'évidence, aurait dû être engagée beaucoup plus tôt, vise un excédent brut d'exploitation (hors dettes et investissements) positif fin 2020.

Le premier chantier prévu par le plan de transformation a trait au patrimoine immobilier. La Cour avait souligné en 2013 que l'Afpa n'avait pas les moyens d'entretenir le patrimoine mis à disposition à l'époque par l'État. Dans le rapport de préfiguration de l'EPIC[301], l'IGAS et l'IGF préconisaient un transfert fractionné afin de supprimer les sites inutiles ou requérant de lourds travaux. La transformation de l'Afpa en EPIC s'est accompagnée de la dévolution de 116 biens immobiliers, soit 80 % des sites appartenant à l'État[302], pour une valeur totale de 410 M€.

[300] Programme « Prépa compétences » en appui à Pôle emploi, visant à accompagner chaque année 30 000 demandeurs d'emploi dans l'élaboration de leur projet professionnel (découverte des métiers, analyse des compétences acquises et des écarts à l'entrée en formation qualifiante).
[301] Août 2015.
[302] Les autres sites ont été fermés.

L'Afpa doit adapter son patrimoine à son niveau d'activité, et, par conséquent, fermer les sites de formation qui sont déficitaires ou peu rentables. La sélection des sites doit également tenir compte de la possibilité de développer une offre de formation mobile et des opportunités de dégager des recettes complémentaires, par exemple, en louant des espaces de formation à d'autres organismes de formation.

Le plan de transformation prévoit que 38 centres[303] seraient fermés. La question se pose toutefois de l'avenir de ces sites. En cas de cession immobilière, leur vente permettrait de bénéficier de recettes exceptionnelles qui, selon l'ordonnance du 10 novembre 2016, pourraient financer des investissements liés à l'exercice des missions de service public. Il restera toutefois à trouver des acheteurs pour ces locaux dont la qualité et l'état d'entretien sont très disparates. En outre, le transfert des activités des centres appelés à fermer vers les sites maintenus nécessitera un pilotage particulièrement étroit.

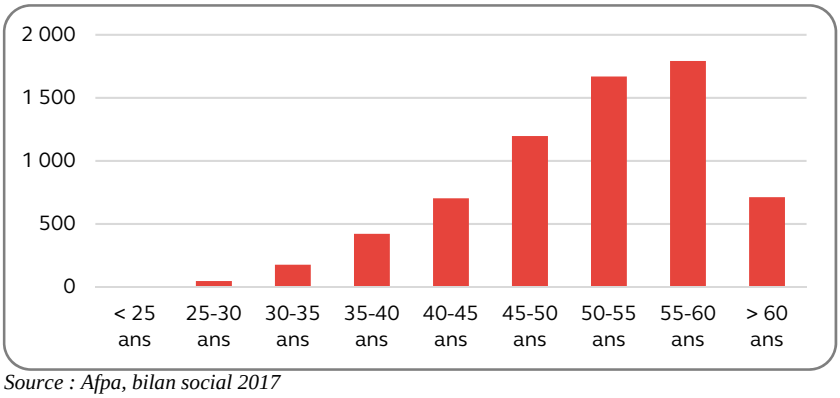
Depuis sa transformation en EPIC, l'Afpa est mieux armée pour assumer ses responsabilités dans le domaine immobilier. Elle s'est dotée d'une direction de l'immobilier, d'une commission nationale des investissements et d'un comité de pilotage et de suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Ce schéma, décisif pour l'avenir, doit impérativement être établi au plus vite, en relation avec le futur contrat d'objectifs et de performance.

Le second chantier prévu par le plan de transformation consiste à diminuer les charges de personnel. Un plan de sauvegarde de l'emploi devrait être négocié d'ici mars 2019 avec les partenaires sociaux.

L'Afpa mise sur 600 départs à la retraite d'ici 2020 qui ne seraient pas remplacés. Cette démarche s'inscrit dans un contexte démographique favorable car la pyramide des âges montre que, fin 2017, l'âge moyen des salariés de l'Afpa est de 57 ans.

[303] Dont 13 sites principaux sur les 112 existants à ce jour et 25 implantations secondaires appelées centres associés sur les 94 existants à ce jour.

Graphique n° 4 : pyramide des âges à fin 2017



Source : Afpa, bilan social 2017

En tout, 1 541 postes en CDI seraient supprimés à horizon 2020 et 603 postes en CDI créés[304], ce qui, outre des reconversions d'agents concernés, induira inévitablement des procédures de licenciement dont les coûts devront être maîtrisés.

C - Une restructuration à engager sans délai et avec l'appui exigeant de l'État

Après une décennie d'atermoiements coûteux pour les finances publiques, l'Afpa a enfin engagé un plan de transformation qui devrait s'achever en 2020.

Il est, bien évidemment, difficile d'anticiper les résultats de ce plan et, plus encore, d'apprécier si les mesures prévues de réduction des charges de personnel et de rationalisation des implantations territoriales s'accompagneront d'une amélioration de la rentabilité grâce à un pilotage plus stratégique du chiffre d'affaires. L'incertitude demeure forte sur la place qu'occupera l'Afpa dans les commandes de Pôle emploi et des régions dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

D'ici 2020, l'établissement public connaîtra forcément une phase délicate qui nécessitera en son sein une gouvernance et une organisation renforcées, mais également un accompagnement étroit et vigilant de la part de l'État.

[304] Pour partie en raison du report partiel d'activité des centres fermés vers les autres centres.

À l'échelon local, la nécessité de mieux répondre aux besoins des salariés, des entreprises et des branches professionnelles devrait conduire à développer des services innovants, ce qui pourrait militer en faveur d'une responsabilisation accrue des implantations régionales, sous réserve toutefois d'un pilotage national effectif.

Ainsi, à l'échelon national, les directions responsables des finances, des ressources humaines, de l'audit et du développement commercial doivent-elles voir leurs missions et modalités de fonctionnement revues afin qu'elles puissent pleinement contribuer à la mise en œuvre de la transformation de l'agence.

L'État doit, pour sa part, pleinement assumer son rôle de tutelle en accompagnant la transformation de l'Afpa. À ce titre, toute nouvelle aide financière qu'il lui verserait, devra être conditionnée à un échéancier exigeant et précis en vue du rétablissement à court terme de la situation financière de l'agence.

En effet, le soutien de l'État exige des contreparties et, à ce titre, le contrat d'objectifs et de performances qui reste à conclure dès que possible entre l'Afpa et l'État doit impérativement s'accompagner de la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance, comme c'est, au demeurant, le cas pour tout opérateur de l'État.

Ce dispositif consiste à définir la stratégie de l'Afpa en fonction des attentes de l'État et au regard des évolutions du secteur de la formation professionnelle. Pour ce faire, il doit identifier des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels et des indicateurs de résultats, dont certains pourraient être repris dans les documents budgétaires de la mission *Travail et emploi*, à l'instar de ce qui se pratique pour Pôle emploi.

Enfin, si les dettes sociales et fiscales ont fait l'objet d'un plan d'étalement, il reste à traiter la dette patrimoniale créée par le non-paiement des titres d'occupation du domaine public par l'association jusqu'à sa transformation statutaire et à la dévolution du patrimoine de l'État le 1er janvier 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après une décennie perdue, de très lourdes incertitudes pèsent sur la pérennité de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes : soit, comme le prévoit son plan de transformation, elle évolue en profondeur en tirant toutes les leçons de la baisse de son activité ; soit elle est vouée à disparaître, compte tenu des risques juridiques et financiers auxquels elle expose l'État.

Au-delà des erreurs de gestion et de l'absence d'arbitrages stratégiques de la part de l'État, l'Afpa constitue un cas éclairant des effets sur un opérateur des mutations du marché de la formation professionnelle. Ce dernier est désormais marqué par une décentralisation de la commande de formation qui l'a profondément bouleversé, et par une concurrence exacerbée entre organismes de formation publics et privés.

Malgré les mesures récemment décidées pour réduire les charges de personnel, pour adapter l'offre de services et pour rationaliser le parc immobilier, l'avenir de l'Afpa est loin d'être assuré, au moment même où l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels - au premier rang, celui des actifs les plus éloignés de l'emploi - demeure une préoccupation forte comme en témoigne le plan d'investissement dans les compétences lancé fin 2017.

Aussi, une restructuration de grande ampleur, à mener sans délai, est-elle indispensable pour redresser la situation de l'Afpa, ce qui exige également qu'au cours de ce processus, l'État exerce pleinement son rôle de tutelle sur cet établissement. Dans ce cadre, la Cour formule trois recommandations :

1. *(Afpa) appliquer en totalité les mesures de réduction des dépenses et de rétablissement financier prévues par le plan de transformation ou demandées par l'État ;*
2. *(Afpa) revoir le modèle économique pour le rendre compétitif et restaurer la rentabilité dans un environnement concurrentiel où la part de marché devrait encore se réduire ;*
3. *(État) conditionner toute nouvelle aide à des objectifs précis de résultat financier à atteindre à court et moyen termes et, en cas de non-atteinte de ces objectifs, envisager la fermeture de l'établissement.*

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 328
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes 328

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du travail
Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage pour l'essentiel votre état des lieux sur l'Afpa dont la situation financière n'a cessé de se dégrader depuis dix années malgré le soutien continu de l'État. La nouvelle direction de l'Afpa a élaboré un plan de transformation de large envergure que l'État soutient afin de restaurer la soutenabilité économique et financière de l'établissement de manière pérenne.

Ce plan sans précédent repose sur une stratégie crédible de transformation de l'Afpa et une responsabilisation accrue de la gouvernance rénovée du groupe. Il aura pour corollaire le recentrage de l'agence sur la partie la plus utile socialement et soutenable économiquement de l'outil de formation. Il se traduira, dans un premier temps, par un recul du chiffre d'affaires de l'Afpa et donc par une baisse de la pression concurrentielle de l'agence sur le marché ouvert de la formation professionnelle. Ses modalités précises dépendront de l'issue des négociations avec les partenaires sociaux qui devraient aboutir en 2019.

Cette évolution doit s'accompagner, comme vous le préconisez, d'un suivi scrupuleux par l'État de la mise en œuvre effective et de l'atteinte dans les délais prévus des différents objectifs afférents aux chantiers de transformation. Un contrat sera ainsi conclu entre l'Afpa et l'État au cours du premier semestre 2019. Il définira notamment la trajectoire de redressement de l'agence, condition du soutien de l'État. L'État sera particulièrement attentif au respect de ses clauses afin que la pérennité de l'Afpa puisse être garantie au-delà des effets bénéfiques, mais temporaires, du plan d'investissement dans les compétences.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

En tant qu'établissement public, l'AFPA est au service des politiques publiques de l'emploi et de la formation. L'agence joue un rôle essentiel dans le soutien des politiques publiques liées à l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, à la mixité des métiers et à l'égalité d'accès à la formation sur les territoires. En tant que membre du Service Public de l'Emploi, elle porte une démarche d'utilité sociale en participant à la lutte contre l'exclusion des individus, les inégalités sociales et les discriminations, en contribuant au développement économique des territoires et des entreprises.

Comme la Cour le note avec justesse, l'établissement public obtient aujourd'hui des résultats remarquables en termes d'insertion professionnelle, avec un taux d'accès à l'emploi de ses stagiaires de l'ordre de 66 %, supérieur à la moyenne constatée des autres organismes alors même qu'elle accueille en majorité des publics souvent plus éloignés de l'emploi que ses concurrents. L'agence contribue par ailleurs aux missions de service public portées par le ministère du travail, via par exemple une présence sur l'ensemble du territoire national et une expertise très fine de l'analyse du travail et de l'évolution des métiers et des compétences.

De par les missions de service public qui lui sont aujourd'hui confiées par l'État, ainsi que par son impact sur l'insertion professionnelle au niveau national du fait de l'importance du nombre de stagiaires (plus de 140 000 par an) qu'elle forme et qu'elle accompagne, je suis convaincue que cet établissement public continuera d'apporter une véritable plus-value dans le paysage de la formation professionnelle pour les années à venir.

Toutefois, je partage l'analyse de la Cour relative à la situation économique et financière très critique de l'AFPA sur la période examinée. L'AFPA a souffert de deux phénomènes : la dégradation de sa compétitivité vis-à-vis de certains concurrents publics ou privés et l'inadéquation croissante entre son implantation, le contenu de son offre et les besoins du marché. La baisse des effectifs des formateurs résultant de la baisse de l'activité a mécaniquement accru le poids des charges fixes, grevant encore davantage sa rentabilité et sa compétitivité. En sus des problématiques d'exploitation, l'ampleur de son dispositif de production exige, comme le souligne la Cour, des investissements lourds venant aggraver ses difficultés de trésorerie. Les plans stratégiques qui se sont succédés depuis 2012 n'ont pas permis d'améliorer la situation économique et financière de l'agence.

Cette situation de grande difficulté ne peut être maintenue durablement puisqu'elle obère les capacités du groupe à maintenir son activité opérationnelle à moyen terme, à sécuriser ses marchés existants et à assurer son rebond par un développement axé sur son ADN.

Pour répondre à ces enjeux, l'AFPA doit se réinventer dans un contexte de profonde mutation du secteur de la formation professionnelle ; les orientations stratégiques votées par son conseil d'administration le 4 avril 2018 ont permis de poser un cadre de nature à sauvegarder sa compétitivité et à assurer sa pérennité. J'en rappelle ci-après les principaux éléments :

- *S'appuyer sur sa mission d'utilité sociale pour accompagner les politiques publiques d'inclusion sociale et d'émancipation par le travail : ainsi que le recommande la Cour, l'AFPA se recentre sur sa mission de formation et d'accompagnement des actifs fragiles vulnérabilisés par l'absence de compétences qualifiées, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou salariés faiblement qualifiés.*
- *Passer d'une offre de catalogue à la proposition de solutions adaptées et innovantes aux nouveaux besoins du marché et des territoires, aux nouveaux enjeux des ressources humaines des entreprises et aux nouveaux usages de la formation par les personnes. L'AFPA doit se mettre en capacité de proposer des solutions envisageant la globalité des besoins depuis l'accompagnement jusqu'au retour à l'emploi.*
- *Ouvrir ses centres à l'écosystème « accompagnement-formation-emploi » par une démarche d'innovation sociale nommée « Le Village de l'AFPA ». Cette démarche consiste à proposer aux opérateurs de cet écosystème d'utiliser le foncier disponible de l'agence pour créer des tiers-lieux de l'insertion professionnelle et ainsi devenir un lieu et un acteur de la cohésion sociale et territoriale et faire de ses centres des lieux d'émancipation, d'encouragement et d'entrainement à l'entreprenariat, à l'initiative citoyenne, et des plateformes d'incubation et d'accélération de projets d'utilité sociale.*
- *Renouveler le contrat social pour redonner un sens individuel et collectif aux missions de l'AFPA en proposant un nouveau modèle, adapté aux enjeux de la formation professionnelle d'aujourd'hui et de demain. Ce nouveau contrat social doit notamment permettre d'investir dans le nécessaire maintien et le développement des compétences de nos équipes et de proposer de nouvelles organisations du travail plus en adéquation avec les attentes du marché et de nos salariés.*
- *Viser la performance organisationnelle en optimisant les structures du siège et des régions et en replaçant le centre de formation au cœur de sa politique de développement. Ces nouveaux principes dessinent les contours d'une organisation déconcentrée accompagnée de responsabilités clarifiées avec des centres organisés autour de l'accueil, du conseil, de l'accompagnement et de la formation-qualification ; des directions régionales renforcées dans leur rôle de développement et d'initiatives territoriales ; un siège au service et en appui des centres et des régions, assurant, dans le cadre d'un dialogue de gestion renouvelé, un contrôle renforcé sur le pilotage économique et financier.*

C'est dans le cadre des orientations stratégiques rappelées ci-avant qu'un projet de plan de transformation a été présenté au comité central d'entreprise ainsi qu'au conseil d'administration de l'AFPA le 18 octobre

2018. Il est actuellement en cours de discussion avec nos instances représentatives du personnel.

Ce projet prévoit une évolution en profondeur du modèle économique de l'agence, qui se traduira par des déplacements et regroupements de centres et par l'optimisation des fonctions supports au siège et en régions.

En parallèle, l'AFPA prévoit de se retirer des formations qui ne répondent plus aux besoins des territoires, d'adapter les plateaux techniques et son organisation pédagogique à la volumétrie de la demande et de rationaliser son parc immobilier en réduisant les surfaces inutilisées. L'AFPA fermerait ainsi 13 centres sur 112, qui ne trouvaient plus leur demande ainsi que 25 centres associés. Elle transformerait ses autres centres afin d'être plus ouverts sur leur territoire et plus en capacité de répondre à la demande de formation des demandeurs d'emploi, grâce notamment au développement d'une offre mobile et innovante.

Ce plan de transformation envisage à ce jour la suppression de 1 541 postes, la création de 603 postes et la modification de 454 postes sur les 6 483 postes en CDI que compte aujourd'hui l'agence. Concernant l'accompagnement social des personnels dont le poste serait directement concerné par ce projet de réorganisation, l'AFPA est déterminée à privilégier au maximum la mobilité et la formation interne et s'efforcera de proposer une solution pour chaque collaborateur concerné.

Sur le plan économique, ce projet vise à assurer le rétablissement financier de l'agence, accompagné d'un repositionnement stratégique et d'une évolution de son modèle économique qui lui permettront de retrouver sa compétitivité dans un secteur particulièrement concurrentiel et en forte mutation. Ce projet répond également à ma conviction que l'AFPA porte une utilité sociale qui rend nécessaire la pérennisation de cet instrument efficace au service des politiques publiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.

3
La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances

PRÉSENTATION

Si elle s'inscrit dans un cadre défini au niveau national, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2017[305]*, dans un contexte de réduction de leurs marges de manœuvre, cette gestion constitue l'un des leviers pour mieux maîtriser leur situation financière.*

L'absence de réformes appropriées peut être lourde de conséquences. Le cas de la commune de Bobigny, préfecture de la Seine-Saint-Denis (93), en a longtemps été l'illustration : cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants a été contrôlée à trois reprises par la chambre régionale des comptes d'Île-de- France et a fait l'objet de trois rapports publiés entre 2010 et 2018. De longue date, les ressources humaines ont constitué le principal point de fragilité de sa gestion, autorisant la chambre à employer le terme de « pilotage à vue » et à formuler, dès son rapport de 2010, pas moins de dix recommandations.

Lors du contrôle conduit par la chambre régionale en 2017, ces recommandations n'avaient toujours pas été mises en œuvre. La commune avait peu modernisé sa fonction « ressources humaines ». La masse salariale par habitant, particulièrement élevée par rapport à celle des communes comparables, a privé la collectivité de marges de manœuvre financières, pourtant indispensables. En outre, les deux derniers contrôles de la chambre régionale ont mis en lumière de nombreuses irrégularités affectant la gestion du personnel communal.

Dans ce contexte, la commune s'est appuyée sur le rapport de la chambre régionale publié en 2018 pour engager un plan d'action.

La persistance durable de défaillances dans la gestion des ressources humaines de Bobigny (I) rend impérieuse, conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes, la mise en œuvre de mesures correctives structurelles (II).

---

[305] Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Une gestion des ressources humaines durablement défaillante

Les faiblesses qui affectent de longue date la gestion du personnel de Bobigny tiennent au positionnement inadapté de la direction des ressources humaines, à l'absence d'outils de pilotage et à l'insuffisance des réformes (A). La commune a commencé à combler certaines de ces lacunes à partir de 2014, sans parvenir à des résultats suffisants. En particulier, les recrutements de contractuels restent entachés de nombreuses irrégularités (B).

A - Un « pilotage à vue » depuis les années 2000

Longtemps dépourvue de toute dimension stratégique, la gestion du personnel communal a été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion. Peu de réformes ont été engagées comme en attestent l'absence d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, ainsi que le maintien d'un régime indemnitaire obsolète.

1 - Une absence de stratégie

La direction des ressources humaines de la commune de Bobigny a longtemps été organisée pour assurer le seul exercice des fonctions administratives : paye, recrutement, formation et santé au travail. Orientée vers l'accomplissement de ces tâches récurrentes pour plus de 1 200 agents, elle ne disposait pas d'emploi affecté au pilotage des réformes.

Faute d'impulsion, la commune de Bobigny n'a pas déployé une véritable politique des ressources humaines. Les questions stratégiques, qu'il s'agisse de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), de la sécurisation des recrutements et de la gestion des agents, de la mise à jour du régime indemnitaire, des départs en retraite à venir[306] ou de l'évolution de la masse salariale, sont ainsi restées sans réponse.

Dans ce contexte, un dialogue social singulier s'est instauré, accordant une large place à la cogestion. Les actes de gestion ont été présentés en comité technique sans jamais faire l'objet d'une adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT).

En outre, alors que plusieurs élus et agents communaux exercent des responsabilités dans des associations financées par la commune, les règles en matière de prévention des conflits d'intérêts se sont révélées mal connues et mal appliquées.

[306] 5 % des agents communaux entre 2018 et 2020.

2 - Un pilotage insuffisant

Le contrôle conduit en 2017 par la chambre régionale des comptes a révélé que la commune de Bobigny ne s'était jamais dotée des outils nécessaires au pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale. Des éléments clés de la carrière des agents n'étaient toujours pas suivis comme, par exemple, le rapport entre le nombre d'agents éligibles à une promotion et le nombre d'agents effectivement promus. Il n'y avait pas non plus de tableaux de bord ni de fichiers de suivi des absences ou des heures supplémentaires.

Il n'existait aucune articulation entre la direction des finances et la direction des ressources humaines, cette dernière étant autonome dans la réalisation de ses prévisions budgétaires et dans le suivi de l'exécution de la masse salariale. La commune n'était toujours pas capable d'identifier et d'analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale tels que les recrutements, les départs, le glissement vieillesse-technicité (GVT) ou l'effet des réformes indiciaires ou indemnitaires.

En l'absence d'une approche de moyen et long terme, la gestion des ressources humaines communales se caractérisait par l'absence de réforme significative au-delà de la déclinaison des décisions arrêtées au niveau national. Les errements du déploiement des badgeuses l'illustrent : la commune s'est dotée des équipements et du logiciel correspondant en 2011 mais, à ce jour, moins d'un agent sur sept « badge » alors que l'existence de moyens de contrôle automatisés conditionne le versement d'heures supplémentaires.

3 - Un régime indemnitaire obsolète

La commune de Bobigny n'a jamais tenu compte de la manière de servir de ses agents pour établir leur rémunération. Les deux primes du régime indemnitaire en vigueur susceptibles d'y contribuer sont en réalité utilisées comme des éléments fixes de rémunération. Ne s'étant dotée ni de la prime de fonctions et de résultats (PFR) ni du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), alors qu'elle y était tenue, la ville se prive d'outils pour aménager les rémunérations en fonction des résultats.

Mis en place pour l'essentiel entre 1991 et 2004, le régime indemnitaire n'a guère évolué depuis. Plutôt que de le réformer en profondeur, la commune a parfois dévoyé certains dispositifs, comme les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, les astreintes ou la nouvelle bonification indiciaire, afin d'attribuer des compléments de rémunération. La prime annuelle servie à ses agents reste versée sans base juridique valide.

En matière de rémunération, la commune s'est concentrée sur la transposition de réformes nationales telles que la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

Cette absence de réforme indemnitaire tient sans doute autant aux particularités du dialogue social qu'à la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières ont été réduites non seulement par la déclinaison locale des réformes décidées au niveau national mais aussi par le choix de la commune de ne pas actionner des leviers de productivité tels que les effectifs, le temps de travail ou la recherche de performance.

La faible lisibilité et l'obsolescence du régime indemnitaire peut constituer un frein aux recrutements. Face à la difficulté de recruter des cadres, la commune a eu recours à des cabinets spécialisés, avec des résultats inégaux. Plusieurs postes de direction correspondant à des cadres d'emplois de fonctionnaires sont occupés par des contractuels.

B - Des irrégularités persistantes malgré quelques améliorations

La commune s'est engagée dans une reprise en main de sa gestion des ressources humaines en 2014 sans toutefois que des résultats tangibles et pérennes aient pu être observés lors du dernier contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2017. Dans le même temps, de nouvelles irrégularités ont affecté le recrutement et la rémunération des contractuels.

1 - L'effet incertain des premières mesures prises de 2014 à 2017

Sur les dix recommandations formulées par la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2010, seulement trois ont été mises en œuvre. Elles concernaient les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ainsi que l'attribution et le contrôle des véhicules de service. Ces contrôles ont permis de dégager des économies, puisque les consommations moyennes de carburant ont été divisées par deux depuis 2010, mais celles-ci ne représentent qu'une faible part du budget de la collectivité.

À compter de 2014, à la suite d'un changement de majorité, la commune a adopté des mesures de redressement. D'une part, elle a mis en place une cellule de reclassement de la cinquantaine d'agents qui ne se présentaient plus sur leur lieu de travail. D'autre part, dès 2016, le maire a fixé aux directeurs et chefs de service un objectif de stabilisation, voire de réduction des dépenses de personnel. Pour les y aider, ils reçoivent désormais des tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs.

Ces mesures, qui témoignent d'une prise de conscience des enjeux liés à la gestion des ressources humaines, ont commencé à produire leurs effets mais n'ont pas permis à la commune d'infléchir la trajectoire haussière de ses charges de personnel. La masse salariale, après une légère diminution

de 0,6 % en 2016, due principalement à des vacances de postes, a augmenté de 4,7 % en 2017. Seule une partie de cette augmentation tient à des effets de périmètre, comme la remunicipalisation de l'activité des centres de loisirs et de vacances et la création d'une police municipale. Le cadrage budgétaire décidé en 2016 ne s'appuyait pas sur des mesures structurelles.

En outre, le pilotage des effectifs et de la masse salariale reste défaillant. Depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne suit plus les affectations de ses agents. Seul est mis à jour un tableau des emplois par grades et par filières, trop incomplet pour permettre le pilotage précis de la masse salariale. De ce fait, les prévisions budgétaires concernant les charges de personnel sont imprécises alors que les évolutions de ce poste de dépenses sont aisément modélisables. Les écarts par rapport aux prévisions initiales ont été de - 2,1 % en 2016, le budget ne tenant pas convenablement compte des vacances de postes, et de + 2,4 % en 2017 car celui-ci ne prévoyait pas l'impact en année pleine des recrutements de l'exercice précédent.

À ces défaillances s'ajoute le fait que plusieurs emplois clés pour le pilotage de la gestion des ressources humaines ont été laissés vacants pendant de longues périodes. Ainsi en était-il, lors du dernier contrôle conduit par la chambre régionale des comptes, des postes de directeur des ressources humaines et d'adjoints aux deux principaux chefs de services. Pourtant la direction ne manquait pas d'agents de catégorie A censés assurer des fonctions de pilotage et de conception, mais l'affectation des ressources était inadaptée aux besoins.

Le « pilotage à vue » relevé par la chambre régionale des comptes en 2010 avait donc toujours cours en 2017 lors du dernier contrôle.

2 - Des recrutements et rémunérations entachés d'irrégularités

L'examen de la gestion des ressources humaines de Bobigny a aussi mis en lumière des défaillances dans l'application du cadre juridique propre aux recrutements et à la rémunération dans la fonction publique territoriale.

Le droit applicable aux agents contractuels n'est pas respecté, qu'il s'agisse du respect du principe de parité en matière de rémunération et de carrière ou du recours aux contractuels, normalement réservé à des cas particuliers[307] tels que l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions après recherche préalable de candidats fonctionnaires. Tel n'est pas toujours le cas à Bobigny où les contractuels représentent désormais 25 % de l'effectif communal, soit 5 points de plus que dans la moyenne des communes françaises. Les avis de vacance, souvent sans lien avec les postes à pourvoir, témoignent en outre d'une mauvaise maîtrise de notions de base telles que la distinction entre grade et emploi.

[307] Il est réservé aux cas particuliers énumérés à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les irrégularités ont pu prendre la forme d'un cumul d'activités de certains agents au titre de la commune et de ses satellites. Ainsi, au cours de la période 2011-2014, trois agents communaux, dont deux cadres, ont été parallèlement salariés par la société d'économie mixte communale, la SEMECO. Parmi ceux-ci figuraient l'ancien directeur général de la société et son successeur pressenti. Plus récemment, un directeur général cumulait son emploi dans la commune avec des fonctions rémunérées auprès du centre communal d'action sociale.

Par la suite, entre avril 2014 et mai 2015, de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, à tous les niveaux de poste et jusqu'à des emplois de direction. Sur cette période, la chambre régionale a identifié douze recrutements effectués dans des conditions irrégulières et accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience et des qualifications des candidats. Le niveau moyen des rémunérations attribuées à ces douze agents était de près de 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux ayant bénéficié de rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets. Pour verser de tels montants, la commune a eu recours à des pratiques telles que le positionnement dans des cadres d'emplois inaccessibles au regard des diplômes obtenus, l'octroi de reprises d'ancienneté représentant près du double de l'expérience professionnelle véritable ou encore l'octroi d'indemnités irrégulières. Parmi ces recrutements, plusieurs concernaient des responsables et membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de divers financements publics, dont des subventions communales, des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille.

Enfin, de longue date, Bobigny a créé et pourvu des emplois de collaborateurs auprès des groupes politiques constitués au sein du conseil municipal alors que ce type d'emplois n'est pas autorisé dans une collectivité de cette taille.

Ces pratiques ont donné lieu à des échanges nourris avec les services de la préfecture chargés du contrôle de légalité, qui ont conduit à plusieurs demandes de retraits d'actes et à des contentieux devant le tribunal administratif.

II - L'urgence de mesures correctives structurelles

Les défaillances de la commune de Bobigny dans la gestion de ses ressources humaines ont pu compromettre sa soutenabilité financière (A). Il importe que la commune mette en œuvre sans délai les actions structurelles qui s'imposent en s'appuyant sur les recommandations formulées par la chambre régionale des comptes à la suite de son dernier contrôle (B).

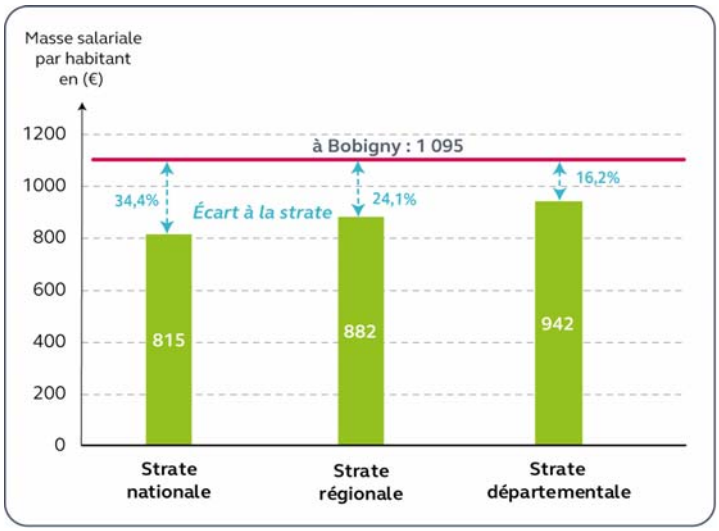
A - Des conséquences lourdes pour la situation financière de la commune

Les charges de personnel de Bobigny, anormalement élevées par rapport à celles des communes comparables, pèsent lourdement sur les finances communales ; elles absorbent une part significative de ses ressources fiscales et institutionnelles.

1 - Des charges de personnel anormalement élevées

Les dépenses de personnel de la commune de Bobigny sont de longue date plus élevées que celles des communes comparables. En 2016, la masse salariale par habitant était encore supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate[308] au niveau national. Cet écart ne s'est pas réduit en 2017.

Graphique n° 1 : masse salariale de la commune de Bobigny et des communes de taille comparable en 2016



Source : Direction générale des Finances publiques (strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants)

Une part de cet écart s'explique par la forte demande de services induite par les caractéristiques du territoire et la situation sociale des habitants de la commune de Bobigny.

[308] Source : direction générale des finances publiques, strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants. Un écart du même ordre était constaté, en 2002, avec les communes de la strate de 20 000 à 49 999 habitants, qui s'est creusé jusqu'en 2015. La commune a changé de strate en 2016.

Ainsi, afin de compenser l'important déficit en soins de premier recours[309], la commune intervient dans le domaine de la santé. Les actions de prévention et la gestion du centre de santé, qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins et 10 infirmiers et manipulateurs radio, expliquent 9,3 % des dépenses de personnel de la commune. Cependant, la gestion de centres de santé se retrouve dans de nombreuses communes franciliennes confrontées à des difficultés similaires.

D'autre part, la proportion d'enfants en âge d'être scolarisés dans la population totale est plus élevée à Bobigny que dans le reste du département de Seine-Saint-Denis, la région Ile-de-France ou le pays dans son ensemble. Cette caractéristique se traduit par un alourdissement des dépenses scolaires et périscolaires, d'autant que les écoles communales s'inscrivent toutes dans les réseaux d'éducation prioritaire.

Certains surcroîts de dépenses répondent à des choix politiques assumés. Ainsi, la hausse de la fréquentation des cantines, à la suite de la décision prise par l'actuelle municipalité de rendre gratuite la restauration scolaire en élémentaire, a pu nécessiter de renforcer les effectifs d'encadrement.

Toutefois, la situation sociale difficile d'une part importante des habitants de Bobigny n'est pas le seul facteur expliquant le niveau élevé de la masse salariale communale. En effet, pour intervenir dans le domaine social, Bobigny s'appuie sur un centre communal d'action sociale qui rémunère lui-même la plupart de ses agents. Les écarts observés sur longue période ne tiennent pas non plus à des enjeux de sécurité publique puisque, jusqu'en 2016, la commune n'avait pas de police municipale.

Les surcoûts observés résultent aussi d'insuffisances de gestion, à commencer par un temps de travail effectif des agents particulièrement faible. Du fait d'un nombre élevé de jours de congés, le temps de travail en vigueur dans les services de la commune de Bobigny est de 1 519 heures par an, soit 88 heures de moins que la durée réglementaire de 1 607 heures. Ce temps de travail dérogatoire, instauré de façon irrégulière et non assorti de modalités de décompte et de contrôle automatisées, représente un manque à gagner estimé à 3 M€ par an, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein.

[309] Selon le contrat local de santé 2013-2017 conclu avec l'agence régionale de santé, la densité médicale est de 41,6 médecins généralistes pour 100 000 habitants contre 70 en Seine-Saint-Denis et 92,5 en Île-de-France. L'écart est plus élevé encore pour les spécialistes de premier recours (respectivement 8,3, 21,3 et 48,9) et les dentistes (respectivement 18,7, 37,6 et 68,9). En lien probable avec les difficultés sociales d'une large part de sa population, les données de santé à Bobigny sont défavorables. L'espérance de vie y est inférieure de 3,5 années à la moyenne régionale pour les hommes et de 2 années pour les femmes. Le territoire se caractérise aussi par une prévalence élevée de la tuberculose.

À l'impact de ce régime de travail s'ajoute un niveau d'absentéisme significatif, de 13,5 % en 2015 contre 10,9 % dans les communes de la petite couronne parisienne. Dans plus d'un cas sur deux, les absences sont motivées par un arrêt de maladie ordinaire. De plus, jusqu'à la mise en place de la cellule de reclassement en 2014, 5 % de l'effectif communal étaient rémunérés sans exercer de fonctions, les agents concernés ne se présentant plus de longue date sur leur lieu de travail.

Corollaire du faible temps de travail et de présence des agents, la commune se caractérise par un taux d'administration élevé de 24,8 agents pour 1 000 habitants. Ce taux n'est que de 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable[310].

De surcroît, pour compenser une organisation du travail inadaptée à la fréquentation des installations sportives, la commune doublonne des emplois de gardiens en ayant recours à des vacataires. Outre le surcoût induit, cette pratique adoptée en réponse à un besoin permanent fait courir un risque de requalification de ces vacations en contrat à durée déterminée.

En outre, la commune a opéré des choix de gestion qui alourdissent ses dépenses de personnel. Ayant fortement accru son recours aux contractuels entre 2013 et 2016, elle doit à présent s'acquitter d'un montant croissant d'allocations de retour à l'emploi (0,69 M€). Par ailleurs, après avoir longtemps confié la gestion de ses centres de loisirs et de vacances à une association, elle l'a progressivement re-municipalisée. Nécessaire au regard des risques juridiques encourus, cette régularisation s'est accompagnée de la reprise de la plupart des employés de l'association pour un coût de 1,33 M€ entre 2010 et 2016. En application du droit en vigueur, leurs conditions de rémunération, plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, ont été maintenues.

2 - La hausse de la fiscalité locale absorbée par la progression de la masse salariale

La masse salariale des agents de la commune de Bobigny a augmenté de 54,9 % de 2002 à 2017 pour s'établir à 57,55 M€ au terme de cette période. Cette progression a été particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, à la faveur de l'évolution encore plus dynamique des recettes de fonctionnement (5,5 % par an).

Toutefois, pour dégager de telles recettes, la commune a fortement mobilisé son potentiel fiscal au moyen de hausses significatives des taux des impôts locaux. Entre 2002 et 2006, le produit fiscal par habitant a ainsi

[310] Source : direction générale des collectivités locales (DGCL), en équivalent temps plein travaillés, en 2016.

augmenté de 39,0 %, soit à un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Ce faisant, la collectivité a rejoint le niveau moyen des taux d'imposition des communes comparables du département, nettement supérieur à celui de leur strate démographique.

Par la suite, alors que les recettes de fonctionnement se stabilisaient, la masse salariale a continué d'augmenter au rythme moyen de 1,7 % par an. Son poids dans les dépenses de fonctionnement est passé de 48,5 % en 2007 à 64,2 % en 2016, rigidifiant le budget communal.

Cette augmentation a empêché Bobigny de tirer parti des ressources institutionnelles favorables dont elle a bénéficié. La commune a en effet été épargnée par la baisse des concours financiers de l'État puisque, de 2013 à 2016, la contraction de 1,63 M€ (- 9,2 %) de la part forfaitaire sa dotation globale de fonctionnement (DGF) a été plus que compensée par l'augmentation des dotations reçues au titre de la péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine) et de la péréquation horizontale (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France et fonds de péréquation et de solidarité), dont le produit a augmenté de 2,04 M€.

En laissant ainsi croître sans contrôle sa masse salariale, la commune n'a pas dégagé l'autofinancement nécessaire pour financer ses investissements. Caractérisée par un urbanisme sur dalle, un tissu urbain fragmenté et un parc de logement locatif dégradé, Bobigny avait lancé six opérations d'aménagement et participé à deux programmes de rénovation urbaine. Par ailleurs, la ville a décidé de construire un centre municipal de santé, puis d'étendre et de rénover deux équipements culturels : le conservatoire et la maison de la culture de Seine-Saint-Denis (MC93).

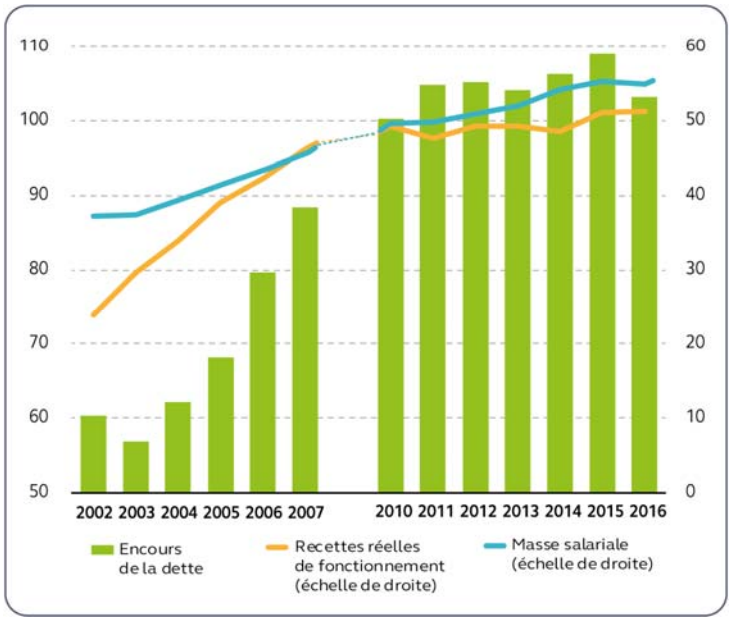
Or, entre 2002 et 2007, sa capacité d'autofinancement nette[311] est restée négative (en moyenne : - 1,34 M€) avant de se redresser mais dans des proportions insuffisantes.

La dette a ainsi augmenté de 48,71 M€ à compter de 2002 pour culminer à 109,04 M€ en 2015, soit une hausse de 81 %. La part majoritaire d'emprunts à risques contractés entre 2004 et 2008 a entraîné ultérieurement des surcoûts liés aux charges d'intérêts et aux renégociations menées entre 2010 et 2018.

Un recul significatif de l'encours de dette (- 8,26 M€) a été observé entre 2015 et 2017, dû au dynamisme des recettes et aux économies réalisées sur les charges de fonctionnement. Ces efforts ont permis d'accroître la capacité d'autofinancement nette (+ 3,86 M€) et d'augmenter les dépenses d'investissements.

[311] La capacité d'autofinancement nette est égale à la différence entre les recettes réelles (hors produits de cession d'immobilisation) et les dépenses réelles de fonctionnement, diminuée des remboursements d'emprunts. Elle contribue au financement des investissements.

Graphique n° 2 : évolution comparée de la masse salariale, des recettes de fonctionnement et de la dette (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune de Bobigny

B - Le plan d'action engagé doit être poursuivi

Les marges d'économies identifiées et la gravité des anomalies relevées ont conduit la chambre régionale des comptes à émettre plusieurs recommandations et rappels au droit concernant la gestion du personnel, dont la commune s'est saisie pour établir un plan d'action sur la période 2018-2019.

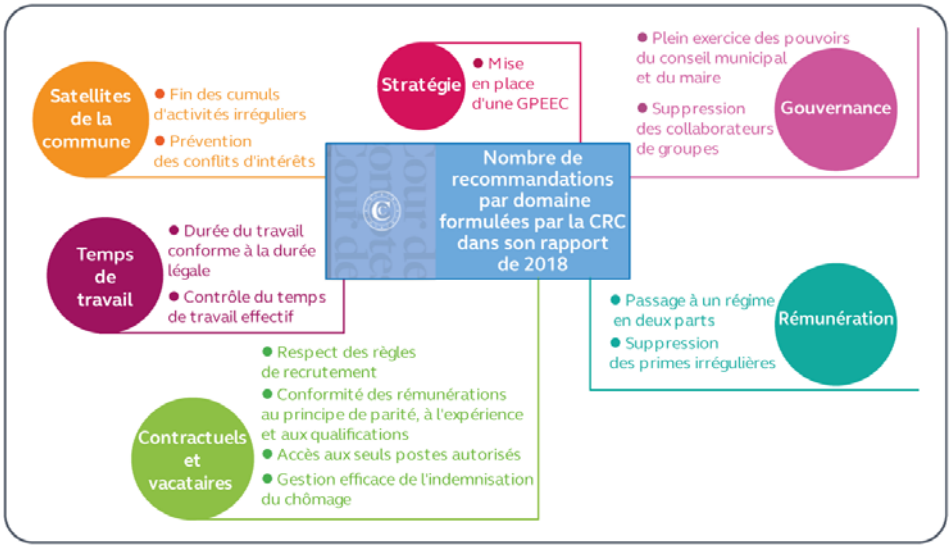
1 - Les recommandations de la chambre régionale des comptes

Le contrôle mené par la chambre régionale en 2017 a permis de réaliser un diagnostic approfondi de la gestion des ressources humaines de Bobigny. Il a conduit à accélérer la mise en œuvre de plusieurs réformes. Ainsi, la commune a achevé de formaliser les modalités d'attribution et de contrôle des avantages en nature (véhicules, téléphones, logements).

Étant donné les enjeux financiers associés à la gestion des ressources humaines et l'ampleur des dysfonctionnements identifiés, la chambre régionale a formulé 13 recommandations[312] et rappels à la réglementation, constitutifs d'une « feuille de route ».

[312] Sur les 26 adressées à la commune.

Schéma n° 1 : synthèse des rappels aux droits et recommandations formulées dans le rapport de 2018



Source : d'après le rapport d'observations définitives adressé à la commune de Bobigny

2 - Le plan d'action engagé par la commune en 2018

La commune de Bobigny, qui a enfin pourvu le poste de directeur des ressources humaines, s'est appropriée ces recommandations pour élaborer un plan d'action.

Ce dernier, lancé en 2018 après le contrôle de la chambre régionale des comptes, vise à remédier plusieurs anomalies juridiques et faiblesses de gestion. Il comprend la mise en place d'outils et d'indicateurs de suivi de la masse salariale portant sur les heures supplémentaires, les vacations et les emplois saisonniers. Ce plan prévoit aussi de mieux encadrer le recours aux vacataires et aux astreintes ainsi que de récupérer certaines primes irrégulièrement versées.

Certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018. La collectivité a rappelé le rôle consultatif et non décisionnel du comité technique et supprimé les emplois de collaborateurs de groupes d'élus. La liste des emplois fonctionnels a été précisée. La commune a aussi régularisé la situation de la plupart de ses contractuels en ne renouvelant pas les contrats de certains d'entre eux ou en leur attribuant des niveaux de rémunération plus conformes à leur expérience et à leur niveau de qualification.

Postérieurement au contrôle de la chambre régionale, la commune a indiqué avoir mis en œuvre plusieurs actions concrètes dès le printemps 2018. Elle signale avoir créé un service chargé de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Afin de sécuriser juridiquement certains contrats, elle a lancé un plan pluriannuel de titularisation de 25 agents et revu le format de ses vacances de postes. Parmi les 51 agents concernés par la cellule de reclassement, 33 auraient été repositionnés dans les services. Selon la commune, un tableau des emplois est de nouveau mis à jour ainsi qu'un tableau de suivi des avancements de grade. Un protocole d'accord sur l'exercice des droits syndicaux a été adopté par le conseil municipal d'avril 2018. Au sein de ce conseil, un système de déport des votes par les membres susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêt aurait été instauré.

La commune envisage enfin d'engager un dialogue renforcé afin de traiter ensemble les sujets relatifs au temps de travail, à la suppression de la prime annuelle irrégulière et à la mise en œuvre du RIFSEEP. Elle entend mener à bien ce chantier en 2019. Elle envisage aussi d'instaurer en 2019 un contrôle automatisé du temps de travail en même temps qu'un nouveau système d'information sur la gestion des ressources humaines.

CONCLUSION

L'absence d'effort jusqu'à un passé récent pour moderniser et mieux piloter la gestion de ses ressources humaines a largement contribué à la dégradation des finances de la commune de Bobigny. Faute de réformes structurelles, qui auraient permis de soutenir l'autofinancement, la commune a obéré ses marges de manœuvre futures en recourant massivement à l'emprunt. L'augmentation des dépenses de personnel a absorbé une part significative des hausses de taux d'impôts locaux décidées dans les années 2000. Par ailleurs, les défaillances constatées ont aussi pris la forme de nombreuses irrégularités et d'une gestion sans visée stratégique.

S'appuyant sur le contrôle de la chambre régionale des comptes Île-de-France en 2017, la commune de Bobigny a finalisé certains chantiers restés inaboutis. En 2018, elle a engagé plusieurs réformes substantielles dans le cadre d'un plan d'action en matière de gestion des ressources humaines.

Au regard de l'ampleur des dysfonctionnements mis en lumière par le dernier contrôle et de l'absence de suite significative donnée par la commune aux deux précédents contrôles, la Cour sera attentive à la mise en œuvre de ce plan d'action. Il devra répondre de manière effective aux recommandations et aux rappels au droit formulés par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 348
Réponse du ministre de l'intérieur 349
Réponse du maire de Bobigny 349
Réponse de l'ancienne maire de Bobigny 355
Réponse de l'ancien président du Conseil d'administration du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO) 358
Réponse de l'ancien directeur général du Syndicat mixte pour l'étude et l'exploitation d'équipements collectifs (SEMECO) 359

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Comme vous le rappelez, la gestion des ressources humaines des collectivités locales relève, conformément au principe constitutionnel de libre administration, de leur seule responsabilité. En représentant 55 % des charges de fonctionnement pour les communes en 2017, elle constitue un des principaux déterminants de l'évolution de la dépense locale.

L'absence de pilotage de la masse salariale induit des conséquences durables et lourdes sur les budgets locaux, et notamment pour la commune de Bobigny. Ainsi, en 2016, le poids des charges de personnel de cette collectivité de la petite couronne parisienne d'un peu plus de 50 000 habitants représentait 64,2 % des dépenses de fonctionnement. La masse salariale par habitant restait supérieure de 34,4 % à celle des communes de la même strate.

Comme le note la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, cette commune a bénéficié d'une progression marquée des dispositifs de péréquation (+ 2 Md€ entre 2013 et 2016), qui ont servi aux charges salariales et non à dégager de l'autofinancement pour financer les investissements.

Vos recommandations montrent que la progression des dépenses de personnel n'est cependant pas inéluctable et peut être maîtrisée. Par le respect de la durée du temps de travail, la suppression des primes irrégulières et le pilotage des effectifs, les collectivités peuvent donc répondre au défi d'une masse salariale stabilisée et d'une réduction du nombre d'agents.

Votre rapport n'appelle pas d'autres remarques particulières de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport fait état d'un certain nombre de manquements au droit en termes de temps de travail, de régime indemnitaire, de recrutement des agents contractuels et pointe la situation financière délicate de la commune.

Je ne peux que souscrire au constat formulé par la Cour et vous assurer que les services de l'État sont pleinement mobilisés afin d'accompagner au mieux la commune de Bobigny dans une démarche de régularisation de sa situation.

L'action menée par le préfet de la Seine-Saint-Denis est, à ce titre, exemplaire et devrait contribuer à l'amélioration de la situation de la gestion des ressources humaines dans cette collectivité territoriale.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOBIGNY

Venant, pour partie, confirmer les enseignements du rapport présenté en conseil municipal le 26 septembre 2018, il m'amène à vous soumettre plusieurs remarques et réflexions, de différentes natures.

Des lacunes méthodologiques

Il eût par exemple été éclairant de mettre en relation le chiffre relatif à l'écart de la masse salariale par habitant de 34,4 % à la strate au niveau national avec un ensemble d'indicateurs caractérisant une situation sociale, économique et démographique de forte précarité de la population de Bobigny :

- *un Indicateur de Développement Humain (IDH) de 0,26 contre 0,74 à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de moins de 20 ans de 31,0 % contre 23,4 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 14,7 % de familles nombreuses contre 5,8 % ;*
- *une proportion de 6,1 % de familles monoparentales contre 3,6 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 4,7 % d'enfants en classe de sixième ayant au moins deux ans de retard contre 0,6 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 50,4 % des plus de 15 ans sans diplômes contre 31,1 % à l'échelle nationale, une proportion de 40,1 % des ménages imposés contre 58,1 % à l'échelle nationale ;*

- *une proportion de 27,2 % de ménages bénéficiaires des minimas sociaux contre 13,6 % à l'échelle nationale ;*
- *une proportion de 26,2 % de bénéficiaires de la CMU-C contre 6,0 % à l'échelle nationale, un taux de chômage supérieur à 20 %, un taux de logement social à 51,8 % ;*
- *73 % de la ville relevant de la géographie prioritaire (sources Inventaire SRU, INSEE, CPAM, CAF, données 2014, 2015 et 2016).*

Cette lacune méthodologique est en outre accentuée par l'absence de mise en perspective en considération des défaillances de la puissance publique sur le territoire de Bobigny. Limiter la réflexion à une batterie d'indicateurs types, par exemple en livrant seul le taux d'administration, pointé comme élevé à 24,8 agents pour 1 000 habitants contre 21 pour 1 000 dans les communes de taille comparable, sans même évoquer le déficit de services publics de proximité, c'est risquer de perdre le sens de l'analyse. Plusieurs récents rapports, dont le rapport d'information de MM. François CORNUT-GENTILLE et Rodrigue KOKOUENDO ont pourtant récemment objectivé un profond et inquiétant déficit d'État. Sur Bobigny, les services de police, de justice et d'éducation nationale sont en effet à la fois chroniquement sous dotés, plus pourvus qu'ailleurs en agents sans expérience et fragilisés par une instabilité liée à d'importants mouvements : alors que le département souffre du taux de criminalité le plus important de France Métropolitaine, encore en augmentation de 27 % en ce qui concerne les atteintes aux biens, Bobigny compte à peine près d'un policier pour 400 habitants, dont une surreprésentation de gardiens de la paix stagiaires ; les délais de traitement des tribunaux sont anormalement longs, notamment pour l'application des peines, du fait de sous-dotations en effectifs théoriques et réels, y compris pour la proportion de magistrat du siège au TGI ; à l'éducation nationale, les néo-titulaires sont plus nombreux qu'ailleurs, tant dans le primaire que dans le secondaire et plus du tiers des professeurs des écoles primaires restent moins de deux ans dans leur établissement ; les remplacements des absences d'enseignants sont moins assurés qu'ailleurs. Face à ces réalités, créer une police municipale, accompagner la scolarité, favoriser l'accès aux droits sont autant de besoins impérieux qui s'imposent à la collectivité, qui se trouve en première ligne. La police municipale, aujourd'hui dotée de 25 agents, a fréquemment, en soirée, plus d'effectifs sur le terrain que la police nationale.

Les ratios utilisés dans le rapport présentent en outre un autre biais : l'analyse s'appuie sur des chiffres de population officiels qui méconnaissent, par définition, la réalité des phénomènes de migration clandestine. Or parmi différentes estimations, le chiffre de 200 000 personnes en situation de non-conformité administrative sur le territoire de la Seine-Saint-Denis apparaît comme une mesure sérieuse ; il amène directement à penser qu'au moins 8 000 d'entre eux vivent sur le

seul territoire de Bobigny, portant la population réelle de 52 000 à 60 000 habitants. En outre, l'insertion ne prend nullement en compte le fait que Bobigny est la Préfecture d'un département de plus d'1,6 million d'habitants et siège du deuxième tribunal de Grande Instance de France par son activité, ce qui est pourtant loin d'être sans incidence. Cela contribue, par exemple, à ce que des agents municipaux de la ville délivrent en 2017 un total de 4 251 passeports et 3 804 Carte nationale d'identité.

Des défaillances réelles dans la gestion des ressources humaines

Pour autant, l'insertion pointe un certain nombre de manquements incontestables dans la gestion des ressources humaines par la ville de Bobigny,

Il est en effet avéré que la gestion du personnel communal a longtemps été mise en œuvre selon une logique problématique de cogestion, en l'absence de vision stratégique, d'outils de pilotage des ressources humaines et de la masse salariale, avec, jusqu'en 2014, une organisation centrée sur le seul exercice des fonctions administratives.

Il est également factuel qu'un dialogue social installé dans une logique de cogestion a longtemps opéré, avec de multiples lacunes, dont l'absence regrettable « d'adoption formelle par l'organe délibérant ou l'exécutif de la Ville, qu'il s'agisse des organigrammes, des projets de service ou encore du temps de travail. De même, jusqu'en 2014, la commune a illégalement financé de façon différenciée les organisations syndicales locales au bénéfice de la confédération générale du travail (CGT) ».

De même, « des irrégularités dans les cumuls d'activités d'agents communaux avec les satellites de la commune, y compris de DGA » ont bien été opérées de 2011 à 2014 et, effectivement, Bobigny a, de longue date, créé et pourvu des emplois de collaborateurs de groupes d'élus, alors même que ce type d'emploi n'est pas autorisé pour une collectivité de cette taille. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Il est en outre conforme aux faits que la masse salariale des agents de la commune de Bobigny a effectivement augmenté de 54,9 % depuis 2002 pour s'établir, en 2017, à 57,55 M€, avec une progression particulièrement soutenue entre 2002 et 2007, au rythme moyen de 4,2 % par an, au prix de hausses significatives des taux de la fiscalité locale, avec une augmentation du produit fiscal par habitant de 39,0 %, soit un rythme plus de deux fois supérieur à la moyenne départementale (17,7 %). Elle a globalement cru de 2004 à 2013 de 3,3 % en moyenne, contre 2,3 % depuis 2014.

Des évolutions importantes depuis 2018

A la faveur d'un changement de direction générale, la ville a engagé, courant 2017, une série d'évolutions structurantes, adossées aux recommandations formulées par le pré-rapport de la cour régionale des comptes portant sur la période 2011-2016. Un plan d'action global a en effet été adopté et déployé.

La ville confirme les points d'amélioration et de réformes relevés, en contradiction avec l'introduction au projet d'insertion présentant Bobigny comme un modèle de ville n'ayant pas engagé de réforme : l'achèvement de la formalisation d'attribution et de contrôle des avantages en nature, tels que véhicules, téléphones ou logements ; le rappel du rôle consultatif et non décisionnel du comité technique ; la suppression des emplois de collaborateurs de groupes d'élus ; la normalisation des modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet ; la précision des emplois fonctionnels ; le non renouvellement de contractuels et l'attribution de niveaux de rémunération adaptés ; les tableaux de suivi de l'exécution de la masse salariale et de leurs effectifs sont mis à jour et suivis.

Ainsi, la ville a adopté, conformément à la recommandation formulée dès 2007 par la cour et restée lettre morte, une démarche globale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), assise sur la création du service Emploi et Compétences, présenté au comité technique de mars 2018. Cette création participe d'une réorganisation plus générale de la direction des ressources humaines, associée au recrutement de plusieurs cadres. La démarche a, entre autres, conduit à une forte baisse du recours aux cabinets de recrutement en 2018 : 106 000 euros en 2017, aucune dépense en 2018.

Dans le cadre de la démarche GPEEC, un travail de fond d'accompagnement a été entrepris : 51 suivis individuels rigoureux ont été opérés, avec à la clé 33 repositionnements. À ce jour, toutes les situations identifiées ont été normalisées, sauf deux pour des agents affectés, mais en position d'arrêt maladie. Tous les agents communaux sont affectés et au travail, après des décisions fermes, allant jusqu'à la radiation des cadres. En parallèle, un travail rigoureux a été mené et abouti au sujet des cumuls d'activité et des anomalies de recrutements. Ainsi, sur les 17 situations relevées par le rapport de la CRC, 16 sont régularisées, la dernière étant sur la voie d'aboutir. Il est en outre contesté le fait que ces recrutements concernent des membres actifs d'associations de Bobigny bénéficiaires de subventions communales. Ces décisions ont effectivement, parmi d'autres, contribué à augmenter les allocations de retour à l'emploi (0,69 M€), de manière temporaire et contribueront, in fine, *à dégager des marges de manœuvre,*

Par ailleurs, dans le cadre d'un dialogue constructif, c'est un protocole d'accord global portant sur l'exercice des droits syndicaux précisant les rôles et périmètres de chacun qui a été présenté en comité technique le 29 mars 2018 et approuvé au conseil municipal du 11 avril 2018, adossé à une procédure de gestion avec un calendrier intégré. Dans ce cadre, le tableau des emplois communaux est tenu et mis à jour depuis le 1er mars 2018 à chaque conseil municipal pour approuver les évolutions organisationnelles présentées en comité technique.

En outre, depuis le 15 février 2018, le suivi des avancements de grade est encadré par une procédure clarifiée, qui va être encore optimisée en 2019 ; les ratios de suivi entre éligibilité et promotion effectives existent et alimentent les décisions de l'autorité territoriale. De plus, si, par le passé, les avis de vacances ont pu être imprécis, depuis janvier 2017, leur format a été revu ; ils sont désormais ajoutés aux dossiers d'embauches et transmis au contrôle de légalité, sans qu'il n'ait été fait d'observations.

La ville est dotée d'un organigramme global et par direction à jour, prenant désormais la forme d'un trombinoscope. Pour permettre la construction du tableau des effectifs communaux, des ateliers organisationnels des ressources humaines, en lien avec un référentiel profil de poste, ont été organisés depuis novembre 2017. Ils consolident le suivi des affectations des agents et le pilotage de la masse salariale. Fruits de cette démarche, certains secteurs, dont les directions des sports et de l'éducation sont désormais dotés d'un tableau des effectifs, ce qui permet notamment d'avoir une vue précisée sur les besoins de remplacements. Depuis le 1er septembre 2017, les positionnements ont été clarifiés, les motifs de recrutement sont vérifiés et, pour les situations le justifiant, un plan de titularisation pluriannuel a été engagé, portant au global sur 25 agents. Ce travail de fond constitue un préalable pour engager en 2019 un travail de fond pour instaurer le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La ville a adopté un règlement intérieur, présenté en comité technique le 21 juin et approuvé en conseil municipal le 26 juin 2018. Il réduit les dérogations non règlementaires au temps de travail. Si la ville reste néanmoins en contravention sur plusieurs points avec la durée règlementaire du temps de travail, dans un contexte où les agents rendent à Bobigny un service public de qualité dans un contexte plus dur qu'ailleurs, et qu'un dialogue à ce sujet doit être poursuivi, présenter l'attribution d'heures éparses comme « un manque à gagner estimé à 3 M€, soit 63 agents décomptés en équivalent temps plein », participe d'un raisonnement qui agrège les temps de travail de l'ingénieur avec celui de l'agent technique ou de l'agent d'accueil.

En outre, à partir des enseignements des limites du logiciel implanté en 2011, aujourd'hui obsolète, et de son suivi, un groupe projet a engagé depuis mars 2018 une démarche transversale aux fins de déployer, à partir de janvier 2019, un dispositif complet de suivi du temps de travail et des absences, avec en outre contrôle d'accès et carte professionnelle, pour l'ensemble du personnel communal et sur la totalité des sites. De plus, relativement à la question du niveau d'absentéisme, la ville a engagé un travail de fond autour d'une démarche de bien-être au travail et de prévention des risques psycho-sociaux, qui va par ailleurs déboucher sur la finalisation début 2019 du document unique, aujourd'hui manquant. Il s'agit d'une démarche de long terme, qui portera ses fruits dans la durée, dans un contexte particulièrement dur, où l'absentéisme des agents de l'État est, là encore, nettement supérieur aux moyennes nationales.

Il est encore à signaler que des outils de contrôle de gestion avec suivi des heures supplémentaires sont fonctionnels. De plus, les articulations entre la direction des finances et la direction des ressources humaines ont été renforcées, même si elles restent à approfondir. Ainsi, pour mieux analyser les différents facteurs d'évolution de sa masse salariale, la ville se dote d'un SI RH, au croisement de ces fonctions. Concernant les préventions sur d'hypothétiques conflits d'intérêt, dont aucun n'a jamais été évoqué, un système de déport des votes au conseil municipal est en vigueur depuis le début de l'année 2018. Au sujet des conditions de rémunération du personnel ALCLVB selon des conditions de rémunérations plus favorables que celles des agents titulaires de la filière animation, la ville a strictement appliqué le cadre règlementaire qui s'impose à elle.

Des perspectives

Au-delà des réalités du territoire, en dépit des avancées réalisées et des chantiers engagés ou à venir, il reste factuel que la ville de Bobigny a une masse salariale élevée. Des rationalisations sont à opérer, en termes de structure, d'organisation, de périmètres, de productivité ; le renforcement des outils de suivi et de pilotage doivent y contribuer.

Pour mener à bien ces évolutions structurantes, les rapports de la cour des comptes nous sont utiles et précieux. Des éléments de comparaison plus précis, par secteur d'activité, pour mesurer et comparer le poids relatif de directions avec des indicateurs agrégés au niveau de communes de strates et de situation comparables, pourraient guider notre action.

Comme vous le relevez, « certaines mesures ont été prises dès la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2018 ». Fort de cet élan, je vous confirme ma résolution à poursuivre la dynamique de renforcement des outils de gestion, de recherche d'efficience et d'optimisation des ressources humaines de la ville.

RÉPONSE DE L'ANCIENNE MAIRE DE BOBIGNY

La Cour concentre ses critiques sur la gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny.

Elle considère que la masse salariale est trop importante, et donc que les agents de la collectivité sont trop nombreux.

La Cour relève que les recrutements d'agent contractuel opérés par la nouvelle municipalité, élue en 2014, et les rémunérations qui leur sont servies, sont entachés de nombreuses irrégularités.

C'est malheureusement vrai.

Je note, avec satisfaction, qu'aucun reproche de clientélisme n'est formulé à l'encontre de ma gestion, de septembre 2006 à mars 2014.

Globalement, la Cour considère que la masse salariale de Bobigny est trop élevée en comparaison de celle d'autres villes de taille similaire, considérant que les effectifs sont trop nombreux, le régime indemnitaire inadapté.

La Cour relève un certain nombre d'insuffisances dans la gestion du personnel qui touche principalement la politique mise en œuvre par l'actuelle municipalité.

Au préalable, il est nécessaire de rappeler que la population de la ville de Bobigny est composée de gens modestes, aux revenus faibles, souvent d'origine étrangère. Cette population, fragilisée, a impérativement besoin de services publics de proximité nécessitant une réelle disponibilité des agents publics, et un maillage étroit du territoire municipal.

La fracture numérique est une réalité de Bobigny, une grande partie de la population n'a pas accès aux services publics dématérialisés.

J'ai voulu, et veux encore, que les services municipaux compensent ces inégalités.

C'est la raison essentielle pour laquelle la ville de Bobigny a assuré les recrutements critiqués par la Cour.

Il s'agit là de choix de politiques publiques entièrement assumés par la municipalité que j'ai dirigée.

Cette politique n'était cependant pas laxiste.

Comme la Cour l'indique, j'ai mis en place, en 2011, un système de badgeuses, permettant de contrôler les horaires des agents et de connaître les heures supplémentaires effectuées.

Sept ans plus tard, moins d'un agent sur sept « badge », ce qui peut autoriser des abus que j'avais voulu combattre, la Cour estimant à 3 millions d'euros le surcoût généré par l'abandon des contrôles que j'avais mis en place.

Près de 5 % de l'effectif communal seraient payés à ne rien faire, les agents concernés ne se présentant pas sur leur lieu de travail.

Par ailleurs, la Cour note qu'en 2015, le taux d'absentéisme s'élevait à 13,5 %, soit près de trois points supérieurs à ce qui est constaté dans les communes similaires.

Ces chiffres traduisent un mal-être au travail dû, pour l'essentiel, aux pratiques managériales mises en place par la nouvelle municipalité et dont souffre le personnel communal.

Il est vrai que le régime indemnitaire des agents a peu évolué, et que la ville n'a pu mettre en place que les réformes nationales sans pouvoir véritablement mener une politique locale autonome.

La Cour note que cette situation est, pour l'essentiel, due à la situation financière de la commune.

Je partage, pour la regretter, cette appréciation.

L'importance du lien social assuré par les agents du service public, lien indispensable pour la population de Bobigny, m'a conduite à refuser l'appauvrissement, sinon la disparition, des actions menées par la ville au bénéfice de ses habitants.

C'est un choix politique que l'on peut discuter, mais en aucun cas la marque d'un laxisme ou d'une absence de maîtrise.

Ainsi la Cour note que l'écart de la masse salariale de la commune de Bobigny comparé à des communes de même taille s'explique notamment par l'intervention de la commune dans le domaine de la santé, visant à compenser l'important déficit en soins de premier recours.

Le centre de santé qui réalise 100 000 actes par an et emploie près de 40 médecins, des infirmiers et manipulateurs radio représente 9,3 % des dépenses du personnel de la commune.

Je suis fière d'avoir pu mettre à la disposition des habitants de Bobigny le centre Aimé Césaire, unanimement reconnu comme un équipement de grande qualité indispensable à la population de Bobigny.

Je note d'ailleurs que, s'agissant du personnel, la nouvelle municipalité se heurte aux mêmes difficultés, puisque n'ayant mis en œuvre que trois des 10 recommandations que la Chambre régionale des comptes avait formulées en 2014.

Alors même que l'affirmation politique de l'actuelle municipalité était la réduction du nombre de fonctionnaires, la Cour constate que quatre ans plus tard, la masse salariale a augmenté de 4,7 % en 2017. J'indiquerais au surplus que ce résultat est obtenu malgré le départ, en peu d'années, de très nombreux cadres municipaux, indépendamment de la volonté de l'actuelle municipalité.

C'est la preuve, qu'au-delà des postures politiques, la situation de la ville et de ses habitants ne peut se réduire à une simple équation financière, et que les réalités sociales sont parfois plus fortes que les discours politiques.

Il est cependant désolant de lire dans le rapport de la Cour, que « depuis 2014, la commune ne décompte plus son effectif et ne suit plus les affectations de ces agents », ce qui dénote un abandon manifeste des principes de gestion que j'avais initiés.

Pour ma part j'avais aligné, comme le note la Cour, l'évolution de la masse salariale sur les recettes de la ville.

Les dépenses de personnel progressaient de 4,2 % par an alors que les recettes de fonctionnement de la ville progressaient de 5,5 % par an.

Il s'agissait donc d'une progression maîtrisée rendue nécessaire par les opérations d'aménagement de la ville destinées à améliorer l'habitat et à accueillir de nouvelles activités économiques.

S'agissant des recrutements opérés pendant mes mandatures, la Cour note que la faiblesse du régime indemnitaire attribué aux agents de la commune rend parfois difficile le recrutement de fonctionnaires de qualité qui sont attirés par de plus hautes rémunérations servies par des communes plus riches que Bobigny.

C'est la raison pour laquelle, mais également pour bénéficier d'expériences professionnelles autres que celles de la fonction publique, j'avais recruté à la direction générale de la collectivité deux contractuels.

La Cour critique le fait que, de 2011 à 2014, deux agents de la ville ont également dirigé la SEMECO, Société d'économie mixte de la ville.

Le troisième emploi auquel la Cour fait référence ne concerne pas ma gestion mais celle de l'actuelle municipalité.

Ce cumul d'emplois mérite d'être resitué dans son contexte :

En octobre 2011, il m'est apparu que la directrice de la SEMECO gérait cette société de manière très anormale. Les premiers éléments portés à ma connaissance m'ont conduit à procéder à son licenciement immédiat et à porter plainte pour des faits qui établissaient un enrichissement personnel illicite.

Je ne pouvais tolérer qu'une société créée pour être au service des habitants de la ville puisse être détournée à des fins personnelles. J'ai donc considéré indispensable de repenser en totalité l'organisation et la gestion de la SEMECO.

Pour ce faire, j'ai désigné, compte tenu de l'urgence, un nouveau directeur avec qui je travaillais déjà puisqu'il était directeur général adjoint de la ville de Bobigny. C'était la seule solution me permettant, dans l'urgence, de mettre fin aux abus et de remettre la SEMECO au service des habitants.

Cette situation n'a rien de comparable avec celle dénoncée par la Cour qui note que d'avril 2014 à mai 2015 « de nombreuses anomalies ont affecté les recrutements de contractuels, la Chambre régionale ayant identifié douze recrutements irréguliers accompagnés d'une rémunération indue au regard de l'expérience des qualifications des candidats, ceux-ci percevant 3 200 € mensuels nets, trois d'entre eux percevant des rémunérations supérieures à 5 000 € mensuels nets.

La Cour note que ce clientélisme récompensait « des personnes ayant soutenu la campagne de l'actuelle majorité au conseil municipal ou des membres de leur famille » !

Cette utilisation des deniers publics à des fins politiciennes est révoltante.

Je me félicite qu'aucun reproche de cette nature ne puisse m'être adressé.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE ET L'EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS (SEMECO)

L'extrême brièveté de l'extrait que vous m'avez communiqué ne me permet pas de m'opposer à la publication de ce rapport.

Toutefois, je vous rappelle que les enquêtes, par le passé diligentées, n'ont nullement mis en cause la qualité de mon travail, ni mon intégrité professionnelle.

En conséquence, si le rapport ne porte pas atteinte au sérieux dont j'ai fait preuve lors de l'exercice de ma mission, je ne vois cause d'opposition à sa publication.

RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE ET L'EXPLOITATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS (SEMECO)

Je fais suite à votre courrier en date du 23 octobre dernier sollicitant, dans le cadre de l'établissement de votre rapport annuel 2019, la communication de mes observations éventuelles relatives à mon cumul d'activités en qualité d'agent contractuel de la commune de Bobigny pour assurer les missions de directeur du développement et mes missions de directeur général par intérim de la SEMECO, cumul d'activités qui serait irrégulier, selon l'exemplaire confidentiel (page 2) que vous m'avez communiqué.

J'ai été recruté par la commune de Bobigny, en qualité d'agent contractuel, par un contrat à durée déterminée, jusqu'au 30 novembre 2016, pour assurer les missions de directeur du développement.

Suite à de nombreuses anomalies détectées, au cours de l'année 2011, au sein de la SEMECO dont la ville de Bobigny est actionnaire, j'ai été nommé directeur général par intérim de la SEMECO du mois de novembre 2011 jusqu'au mois de mai 2014 pour un salaire moyen mensuel de 945 €. J'ai effectué ces missions en sus de mes missions de directeur du développement de la commune de Bobigny, sans compter mes heures de travail.

Il résulte des dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires que : « (...) Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public peuvent toutefois être autorisés à exercer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice. (...) ».

Par ailleurs, aux termes de l'article 4 du décret du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État alors en vigueur : « Le cumul d'une activité exercée à titre accessoire (...) avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé. (...) ».

En l'espèce, Madame le Maire de la commune de Bobigny alors en exercice a été parfaitement informée de ce cumul d'activités et l'a même autorisé ainsi qu'en témoigne la séance du conseil municipal en date du 10 novembre 2011, séance au cours de laquelle Madame le Maire a informé les membres de l'assemblée que le conseil d'administration de la SEMECO avait dessaisi la directrice de ses fonctions et que j'avais été nommé par intérim directeur de cette société :

« Chers collègues, je tiens à vous dire quelques mots concernant une affaire grave au sujet de la SEMECO. Il s'agit de questions engendrées par une gestion pour le moins aventureuse de la société d'économie mixte dont la Ville est actionnaire majoritaire.

Inquiète des difficultés de travailler ensemble avec les services de la Ville et alertée par une lettre anonyme très argumentée, j'ai demandé que des contrôles soient effectués au sein de la société, avec l'accord du Président et des membres du conseil d'administration.

De nombreuses anomalies ont été détectées et ont conduit la collectivité à porter plainte contre X, respectant à la fois la présomption d'innocence et la préservation des intérêts de la commune. Dans le même temps, sans que le Président ni moi-même n'en ayons été informés, la SEMECO avait eu à subir, par une brigade spécialisée, des contrôles relatifs au non paiement d'Urssaf d'une société qui avait fait des travaux pour la SEMECO. Un détournement d'argent avoué par un ex-comptable était aussi découvert.

Le conseil d'administration a dessaisi la Directrice de ses fonctions et a nommé Jean-Pierre Daubin, ici présent, Directeur général par intérim. »

En tout état de cause, ce cumul d'activités respecte les dispositions des articles 8 et 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet. Certes, l'article 8 précise qu'un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet.

Toutefois, non seulement ces dispositions ne me sont pas applicables dès lors que j'ai été recruté par la commune en qualité d'agent contractuel.

Mais en outre, l'emploi de directeur de la SEMECO n'est pas un emploi permanent au sens de l'article 8 précité. À supposer même que cet article me soit applicable, j'ai occupé cet emploi en sus de mes fonctions d'agent contractuel et en dehors de mon temps de travail au sein de la commune de Bobigny. À cet égard, il n'est pas inutile de préciser que le salaire moyen que j'ai perçu du mois novembre 2011 au mois de mai 2014 pour exercer mes fonctions de directeur général par intérim de la SEMECO était de 945 € mensuel, soit environ 22 heures par mois.

Enfin, l'article 9 dispose qu'un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement. Toutefois, la SEMECO ne constitue pas un établissement public mais une société commerciale, régie par les dispositions du code de commerce.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que ce cumul d'activités ne parait pas irrégulier.

Telles sont les observations qui me sont apparues utiles de porter à votre connaissance.

Chapitre IV

Le suivi des recommandations

de la Cour en 2018

Un rapport sur la revue annuelle de suivi des recommandations est établi, chaque année, par les chambres de la Cour, dans leurs domaines respectifs de compétences.

Ces rapports couvrent l'ensemble des recommandations formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années, soit environ 1 600 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé avec les administrations et organismes concernés, expérimentée pour la première fois en 2013.

La Cour s'adresse principalement aux secrétaires généraux des ministères, désignés comme correspondants pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort. Dans ce cadre, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

Les recommandations concernées par le suivi 2018, au nombre de 1 571, sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques entre le 1er mars 2015 et le 28 février 2018, le rapport public 2018 étant inclus.

I - L'évolution de l'indicateur de suivi

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État consacré aux juridictions financières (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*).

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données, par leurs destinataires, aux recommandations formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques, les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que les communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (référés).

Plus précisément, l'indicateur de suivi est défini comme la part, dans ces recommandations (pour celles formulées au cours des trois dernières années), de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. À cet effet, à la suite des échanges avec les administrations et organismes sur le suivi des recommandations qui leur ont été adressés, le degré de mise en œuvre des recommandations fait l'objet d'une cotation. Pour être considérée comme effective, une recommandation doit être cotée soit comme totalement suivie, soit comme partiellement suivie.

Le suivi systématique, assuré par la Cour, permet ainsi de vérifier la mise en œuvre d'une recommandation sur une période de trois ans, un délai souvent nécessaire à la conduite de réformes.

Pour la campagne 2018 de suivi des recommandations, la Cour a maintenu deux cotations différentes pour les recommandations partiellement mises en œuvre, qui peuvent aller d'une mise en œuvre effectivement partielle, voire très partielle (expérimentation), à une mise en œuvre en cours dans la perspective d'une mise en œuvre totale :

- ainsi, la cotation « mise en œuvre en cours » s'applique aux recommandations pour lesquelles une mise en œuvre a été engagée, avec un calendrier de réalisation étalé dans le temps, la perspective est ici clairement la mise en œuvre totale ;
- la cotation « mise en œuvre incomplète » s'applique aux recommandations pour lesquelles la mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Ces deux cotations permettent de refléter, le plus précisément possible, la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations, par les administrations concernées, et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

Tableau n° 1 : évolution de l'indicateur de suivi des recommandations pour les trois dernières années

	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	**2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)**	**2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)**
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi	1 623	1 647	1 571
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 168	1 197	1 138
Soit	72,0 %	72,7 %	72,4 %

Source : Cour des comptes

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, la baisse constatée en 2015 et 2016, après une légère augmentation en 2017, se confirme à nouveau en 2018 (environ 3,2 % par rapport à 2016). Cette baisse s'explique notamment par la diminution du nombre de publications de la Cour, passant de 80 à 61 entre 2016 et 2018, avec moins de rapports publics thématiques, de rapports particuliers et de rapports remis au Parlement.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît, lui aussi, une légère baisse en 2018 : 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre (72,7 % en 2017) ; il reste en revanche supérieur au niveau constaté en 2016 (72 %). Ainsi, sur 1 571 recommandations suivies en 2018, 1 138 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

Tableau n° 2 : cotation des recommandations suivies en 2018

Cotation	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)		2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)		2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)	
	Nombre	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**
Totalement mise en œuvre	405	25,0 %	399	24,2 %	377	24,0 %
Mise en œuvre en cours	513	31,6 %	512	31,1 %	544	34,6 %
Mise en œuvre incomplète	250	15,4 %	286	17,4 %	217	13,8 %
Non mise en œuvre	316	19,5 %	341	20,7 %	321	20,5 %
Devenue sans objet	21	1,3 %	16	1,0 %	15	0,9 %
Refus de mise en œuvre	118	7,3 %	93	5,6 %	97	6,2 %
Total	**1 623**	**100 %**	**1 647**	**100 %**	**1 571**	**100 %**

Source : Cour des comptes

Parmi les 1 138 recommandations totalement mises en œuvre ou dont la mise en œuvre est en cours ou incomplète, mais aussi parmi les 321 recommandations non mises en œuvre et les 97 recommandations que les ministères ou les établissements ont refusé de mettre en œuvre, quelques exemples peuvent être cités afin d'illustrer les effets des recommandations de la Cour sur l'amélioration de la gestion publique.

II - Des rythmes différents de mise en œuvre

Si les effets des interventions de la Cour sont généralement progressifs, le suivi fait apparaître que des évolutions sont parfois engagées rapidement à la suite de la formulation de ses recommandations. Il en va ainsi, notamment, de certaines recommandations concernant des aspects techniques, pratiques et mesurables, qui ne nécessitent pas de délais longs de mise en œuvre.

Inversement, d'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, peuvent être plus longues à mettre en œuvre. Deux cas de figure peuvent se présenter : certaines recommandations font l'objet d'une mise en œuvre progressive dans le temps, d'autres d'une mise en œuvre incomplète quand leur mise en œuvre n'est que partielle dans son contenu.

Enfin, dans certains cas, les recommandations de la Cour restent, au moins un temps, sans effet, ou font l'objet d'un refus explicite de mise en œuvre de la part des administrations concernées.

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

24 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, ont fait l'objet d'une mise en œuvre complète. Les exemples ci-dessous illustrent ainsi la contribution de la Cour à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques.

1 - La qualité de la gestion publique

a) Le transfert aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de l'ensemble des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants

Dans un rapport public thématique de 2016 sur l'organisation de la collecte des prélèvements versés par les entreprises[313], la Cour préconisait de transférer aux URSSAF la totalité des tâches relatives à la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants non-agricoles (20,2 Md€ en 2017, au titre de 2,8 millions de cotisants). Celles-ci étaient jusqu'alors partagées entre le régime social des indépendants (RSI) et le réseau des URSSAF, dans le cadre du dispositif dit de l'interlocuteur social unique (ISU), instauré en 2008.

Cette recommandation visait à clarifier les responsabilités respectives du RSI et du réseau des URSSAF, à responsabiliser l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS – qui pilote ce réseau dans l'amélioration de la qualité de la production et des relations avec les cotisants) et à lui faire mener à terme, dans des conditions plus efficaces, la résorption des dysfonctionnements significatifs qui persistent dans la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants.

[313] Cour des comptes, *Rapport public thématique*, Simplifier la collecte des prélèvements sociaux, juillet 2016, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dix ans après la création mal préparée du dispositif de l'ISU, les désordres qui affectent la collecte des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants connaissent, en effet, une lente résorption. Chaque année, les rapports de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établis par la Cour[314], fournissent un inventaire détaillé de ces désordres qui, passé la rupture des fonctions normales du recouvrement en 2008, perdurent au détriment de la sécurité sociale, voire des cotisants eux-mêmes : volumes des appels de prélèvements correspondant à des taxations d'office (1,3 Md€ sur 20,2 Md€ en 2017, dont 0,5 Md€ pour les cotisants taxés d'office sur plusieurs années successives) et des créances correspondant à des taxations d'office non régularisées (4,5 Md€ sur 12,4 Md€ de créances au total fin 2017, dont 1,5 Md€ au titre de plusieurs années successives), modalités erronées de calcul d'une partie des taxations d'office en stock, créances dues par des cotisants dont l'adresse est inconnue (0,6 Md€ en 2017), blocage des actions automatisées de recouvrement amiable et forcé d'une partie des créances, etc.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a procédé à une réforme globale de l'organisation de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, en prévoyant l'intégration du RSI au régime général de la sécurité sociale. D'ici au 1er janvier 2020, les URSSAF prendront en charge la totalité des tâches de collecte des prélèvements sociaux dont ils sont redevables, tandis que les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) leur verseront les prestations d'assurance maladie et les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) les prestations de retraite.

Par ailleurs, les personnels du RSI (5 500 salariés environ) et des organismes conventionnés[315] seront repris en même temps que leurs missions. Les travailleurs indépendants conserveront cependant leurs propres règles de cotisations et un régime spécifique de retraites complémentaires. Ils bénéficieront, par ailleurs, d'une représentation particulière au sein du régime général (conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants), ainsi que de modalités spécifiques de médiation pour les contestations.

Les désordres intervenus, depuis 2008, dans la collecte des prélèvements sociaux ont compromis l'image de marque du RSI. Ils ont, pour principales causes immédiates, des informations manquantes, erronées ou dont l'évolution ou les interactions normales sont bloquées dans le système d'information des URSSAF, qui intègre l'ensemble des données relatives aux cotisants.

---

[314] Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2017*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

[315] Mutuelles et sociétés d'assurance qui versent les prestations d'assurance maladie pour le compte du RSI.

Au cours de la période couverte par la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État, pour les années 2018 à 2022, il importe que l'intégration du RSI au régime général s'accompagne d'une résorption complète et définitive, par l'ACOSS et son réseau d'URSSAF, des anomalies qui continuent à affecter une partie des comptes cotisants des travailleurs indépendants.

b) Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives

Dans un rapport transmis à l'Assemblée nationale en octobre 2017[316], la Cour examinait le dispositif temporaire de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger, géré par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). En effet, ce service, ayant obtenu des résultats supérieurs aux attentes (32 Md€ d'avoirs dont la régularisation est demandée et 8 Md€ de recettes encaissées sur la période 2014-2017), était amené à disparaître au 31 décembre 2017, après l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données bancaires au 1er septembre 2017, rendus possibles par les travaux réalisés sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Lors de la contradiction du rapport, les projets de recommandations de la Cour ont été mis en œuvre immédiatement, le ministre de l'action et des comptes publics ayant annoncé la fermeture du service selon les modalités préconisées par la Cour. Aussi le texte de la communication définitive au Parlement n'a-t-il repris que les recommandations qui devaient encore être mises en œuvre, au cours de l'automne, pour accompagner la décision de fermeture du service, ce qui a été fait.

La Cour formulait trois recommandations pour mener à bien l'extinction du STDR, ainsi que la mise en place d'un processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, du nouveau système. Sur ces trois recommandations, deux sont totalement mises en œuvre et la troisième est en cours de mise en œuvre.

La Cour recommandait de ne plus admettre de nouveau dossier, à compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ainsi que de traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi. L'administration a diffusé,

316 Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)*, novembre 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

en avril 2018, des consignes de traitement et de pénalisation des demandes de régularisation déposées par les contribuables après le 1er janvier 2018.

La Cour recommandait ensuite de prévoir, corrélativement, un schéma de mise en extinction du STDR, en tenant compte de sa charge résiduelle de travail. L'administration a confirmé ne plus admettre de nouveaux dossiers depuis le 1er janvier 2018 ; le stock de 7 500 dossiers, restant à traiter, a été réparti entre le service central et les pôles de régularisation déconcentrés.

Dans sa dernière recommandation, la Cour préconisait de mobiliser les moyens et de mettre en place les processus visant à l'exploitation, la plus efficace possible, des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique des données bancaires. La direction générale des finances publiques (DGFiP) a entrepris des travaux portant sur la collecte des données communiquées, notamment sur la qualité et la fiabilité des informations d'identification des contribuables. Cette étape est indispensable pour que la DGFiP puisse intégrer ces informations dans son système d'information, automatiser la détection des anomalies et en assurer l'exploitation. Une réflexion est actuellement en cours, au sein du service du contrôle fiscal, pour retenir une solution permettant une exploitation de ces données à brève échéance.

c) La prise en compte d'un taux d'actualisation pour les grands projets immobiliers de l'État

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2018 consacrée au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement[317], la Cour formulait une recommandation visant à définir un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État, ainsi qu'à le mettre régulièrement à jour.

Cette recommandation a été mise en œuvre avec une célérité remarquable. En effet, la direction de l'immobilier de l'État retient désormais, sur le conseil de la direction du budget, un taux d'actualisation de 2 %, utilisé dans le cadre de l'analyse de la performance économique des projets immobiliers.

[317] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome1. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

d) L'évaluation et la performance de l'éducation nationale

Dans son rapport au Parlement intitulé « L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance », publié en décembre 2017[318], la Cour analysait le degré de mise en cohérence des différents outils d'évaluation existant au sein de l'éducation nationale, ainsi que leurs impacts. Elle identifiait trois orientations de réforme : ordonner la fonction d'évaluation pour créer un dispositif cohérent ; mesurer le niveau et les acquis des élèves, durant et à la fin de la scolarité obligatoire ; développer la culture de l'évaluation, par une appropriation des modes d'évaluation par l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Les onze recommandations, qui en découlaient, ont suscité l'élaboration d'une stratégie de transformation du système éducatif, en particulier sous l'angle de l'évaluation. À ce jour, le Gouvernement a ainsi décidé de suivre près de la moitié d'entre elles, les autres faisant l'objet de réflexions plus approfondies :

- une instance d'évaluation sera créée par voie législative, au premier trimestre 2019, avec pour mission d'assurer une évaluation régulière et transparente des établissements scolaires, d'établir un rapport annuel, mais aussi de rendre plus cohérente la fonction d'évaluation du système éducatif ;
- cinq séries d'évaluations, à quatre niveaux de la scolarité, ont été mises en place à compter de la rentrée 2018 et donnent lieu à deux séries de restitutions ;
- une mission de préfiguration, dans l'objectif de préparer les outils et le cadre de l'expérimentation d'une procédure d'évaluation collective, a été lancée dans deux académies à la rentrée 2018 ;
- plusieurs séries d'évaluations, déployées depuis la rentrée 2017, à l'instar du dispositif d'évaluation de l'impact de la mesure « cours préparatoires (CP) dédoublés », tendent à démontrer l'intégration de dispositifs d'évaluation au processus de réforme éducative.

[318] Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, décembre 2017, La Documentation française, 111 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) Les contrats aidés

Dans une insertion au rapport public annuel de 2018[319], la Cour insistait sur la nécessité de recentrer la politique des contrats aidés sur le seul objectif d'insertion professionnelle, ainsi que d'en améliorer la gestion. Elle formulait quatre recommandations, deux ayant pour objet de mieux définir le périmètre d'emploi des contrats aidés, les deux autres relevant plutôt de la gestion budgétaire de ces contrats particuliers.

La circulaire du 11 janvier 2018, relative aux « parcours emploi compétences » et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi, transforme les contrats aidés en « parcours emploi compétences ». Elle précise que ces nouveaux parcours sont recentrés sur l'objectif premier d'insertion, en faveur des publics éloignés du marché du travail, pour lesquels la formation n'est pas l'outil approprié (le frein d'accès à l'emploi ne relève pas d'un défaut de qualification). Cette circulaire précise aussi les raisons de leur éloignement à l'emploi (défaut d'expérience, de compétence, de savoir-être), qui ne relèvent pas de difficultés justifiant un parcours dans une structure dédiée à l'insertion.

En outre, la nouvelle circulaire introduit une modification qualitative des parcours en contrats aidés, qui doivent désormais reposer sur le triptyque « emploi – accompagnement du salarié – formation ». Les employeurs doivent notamment être sélectionnés selon leur capacité à proposer des parcours permettant le développement des compétences et des qualités professionnelles des salariés, y compris par la formation.

Concernant la gestion financière, les enveloppes de contrats aidés sont déléguées aux préfets de régions, qui les répartissent entre les différents prescripteurs, dont le plus important est Pôle emploi. Dans le cadre de l'application de la circulaire, Pôle emploi a fait évoluer son système d'information, afin de mettre en place un système bloquant les prescriptions, dès lors que le volume de prescriptions est atteint au niveau régional. Enfin, la programmation des contrats aidés est désormais annuelle, et non plus semestrielle, tandis que le pilotage de ces contrats a été renforcé, en mettant à la disposition des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) différents outils de programmation et de suivi des crédits.

---

[319] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018,* Tome II. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, p. 137-154. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Ainsi, sur les quatre recommandations formulées par la Cour, trois sont totalement mises en œuvre. La mise en œuvre de la recommandation portant sur la notification de l'enveloppe annuelle à Pôle emploi, aux missions locales et à Cap emploi, ainsi que sur la mise en place d'un système bloquant au niveau de la gestion financière, est incomplète car ce système bloquant ne concerne que Pôle emploi et ne porte que sur le nombre de contrats aidés (et non sur l'enveloppe financière).

b) Les réseaux fixes de haut et très haut débit

Dans son rapport public thématique sur le bilan des réseaux fixes de haut et très haut débit, publié en janvier 2017[320], la Cour formulait onze recommandations, destinées à améliorer la mise en œuvre du plan « France très haut débit » (PFTHD), et à actualiser ses objectifs. Sur les onze recommandations, cinq peuvent être considérées comme totalement mises en œuvre, au regard des réponses de la direction générale des entreprises (DGE) et de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Dans sa première recommandation, la Cour préconisait de compléter et d'actualiser les objectifs du PFTHD, en augmentant l'objectif de recours aux technologies alternatives à la fibre optique, en intégrant un objectif de pénétration du numérique dans les entreprises et un objectif de haut débit minimal pour tous, ainsi qu'en alignant les objectifs du plan sur le terme des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (2030).

La mise en œuvre de cette recommandation atteste d'une forte volonté politique de préciser et d'accélérer la mise en œuvre du plan. Si l'objectif de pénétration du numérique dans les entreprises n'a pas été formellement défini dans le cadre du PFTHD, la Cour considère que l'introduction d'un indicateur de suivi du plan, relatif à la pénétration du numérique dans les locaux professionnels, répond à la recommandation.

Les quatre autres recommandations totalement mises en œuvre revêtent un caractère plus technique :

- Organiser la transparence des engagements des opérateurs en zone d'initiative privée, ainsi que la sanction de leur non-respect : les propositions d'engagements d'Orange et SFR, validées par le Gouvernement, rendent juridiquement opposables le périmètre et le calendrier du déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné dans les zones concernées, permettant ainsi à l'ARCEP de sanctionner d'éventuels manquements ;

[320] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*, janvier 2017, La Documentation française, 196 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- Prévoir une audition des opérateurs privés par les membres du comité national de concertation France très haut débit, ayant une fonction de forum de tous les acteurs du déploiement du très haut débit en France : les opérateurs privés ont effectivement été auditionnés par le comité ;
- Rendre publique la liste des opérateurs pilotes du déploiement, pour les 42 communes reclassées en zone moins dense, ainsi que pour les poches de basse densité : la liste a effectivement été rendue publique ;
- Homogénéiser le traitement comptable des droits irrévocables d'usage (DIU) et, le cas échéant, définir les règles d'amortissement : cette recommandation est satisfaite par l'application de l'article 76 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

c) La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France

À l'occasion de son insertion au rapport public annuel de 2016 sur la lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France[321], la Cour formulait quatre recommandations, dont l'une préconisait de mieux articuler les stratégies de lutte anti-fraude des deux entreprises concernées, afin de concentrer les moyens de contrôle sur les zones les plus vulnérables. Cette recommandation invitait également à assurer un suivi systématique des fraudeurs récidivistes et à accroître les dépôts de plainte contre les fraudeurs d'habitude.

Des efforts conjoints ont été faits par la SNCF et par la RATP, conduisant à considérer cette recommandation comme totalement mise en œuvre. Outre les procédures dirigées à l'encontre des récidivistes, des opérations ont été organisées régulièrement, entre juin 2017 et août 2018, dont neuf conjointes à la RATP et à la SNCF[322].

Par ailleurs, une opération conjointe de grande ampleur a été menée, le 23 octobre 2018, dans six grandes gares parisiennes, mobilisant environ 550 contrôleurs et agents de la sûreté ferroviaire, appuyés par la police et les douanes. Cette opération, ciblée sur le créneau 15h-18h, considéré comme celui où le taux de fraude est le plus élevé, a touché environ

[321] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I Volume 3. La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France : un échec collectif, p. 537-562. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[322] Gare de Lyon : quatre opérations entre décembre 2017 et mars 2018 ; carrefour Pompadour : une opération en décembre 2017 ; Maisons Alfort RER : une opération en mars 2018 ; gare de Colombes : une opération en juillet 2018 ; bibliothèque F. Mitterrand : une opération en mai 2018 ; gare d'Austerlitz : une opération en juillet 2018.

300 000 clients et a permis d'établir 3300 procès-verbaux dans les six gares concernées. En outre, la SNCF et la RATP ont mis en place un système de suivi et de traitement informatique des délits d'habitude ou récidivistes.

Deux autres recommandations du rapport sont en cours de mise en œuvre concernant, d'une part, l'équipement en lignes de contrôle automatique des gares et, d'autre part, le recueil d'identités et d'adresses fiables lors des verbalisations.

Enfin, la mise en œuvre de la dernière recommandation, relative à la définition d'un outil harmonisé de mesure de la fraude, est quant à elle jugée incomplète, dans la mesure où le travail d'échange de données entre la SNCF et la RATP n'a pas encore débouché sur un outil partagé.

d) L'enseignement français à l'étranger

Dans son rapport sur l'enseignement français à l'étranger (EFE), remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2016[323], la Cour formulait huit recommandations, dont plusieurs portaient sur la gestion des ressources humaines, afin de dégager des marges de manœuvre indispensables pour garantir la viabilité financière de l'EFE.

Les enseignants travaillant au sein de l'EFE forment trois catégories : les expatriés, les résidents et les recrutés locaux. Les expatriés et les résidents sont des fonctionnaires majoritairement issus de l'éducation nationale. Ils se distinguent par leur rémunération et la durée de leur séjour à l'étranger. Les recrutés locaux sont quant à eux recrutés localement en établissements en gestion directe, en établissements conventionnés ou en établissements partenaires.

Afin de desserrer la contrainte budgétaire, tout en préservant la qualité de l'enseignement, la Cour recommandait d'assurer une plus grande mobilité du corps enseignant, tout en lui offrant des outils adéquats de formation. Une des recommandations du rapport visait ainsi à établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents. Une autre recommandation proposait de réduire progressivement, parmi les titulaires détachés dans l'EFE, la proportion d'expatriés au profit de celle des résidents, à effectif total d'enseignants français détachés au moins maintenu.

[323] Cour des comptes, *Enquête à la demande de la commission des finances du Sénat*, *L'enseignement français à l'étranger*, octobre 2016, La Documentation française, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans les deux cas, ces recommandations peuvent être considérées comme mises en œuvre. En effet, pour les résidents recrutés à compter du 1er janvier 2019, une clause de mobilité sera appliquée, conformément à la note de service du ministère de l'Éducation nationale du 13 septembre 2018. Par ailleurs, les suppressions de postes engagées sur les années scolaires 2017 et 2018 ont davantage concerné les postes d'expatriés (13,2 % du nombre d'expatriés) que ceux des enseignants résidents (3,7 % du nombre de résidents). Ces suppressions visent ainsi à réduire la part des enseignants expatriés dans l'EFE, en raison de leur coût budgétaire plus élevé que pour les deux autres catégories d'enseignants dans le réseau, tandis que les clauses de mobilité visent à favoriser le maintien des enseignants résidents.

B - Des exemples de recommandations en cours de mise en œuvre

34,6 % des recommandations de la Cour, suivies en 2018, sont en cours de mise en œuvre. Dans la plupart des cas en effet, le taux de mise en œuvre des recommandations varie en fonction de leur ancienneté. Plusieurs années peuvent ainsi être nécessaires pour la mise en œuvre effective de certaines recommandations. C'est notamment le cas des réformes attendues de réorientation des politiques publiques, qui nécessitent généralement un délai de réalisation important.

Par ailleurs, certaines évolutions en cours peuvent être annonciatrices de mesures plus concrètes, qui conduiront à une mise en œuvre totale. D'autres évolutions laissent entrevoir, à l'inverse, qu'au bout des trois années de suivi, la mise en œuvre de la recommandation ne sera pas achevée.

1 - La qualité de la gestion publique

a) La restructuration des maternités de petite taille

À plusieurs reprises depuis 2015[324], la Cour a souligné que les maternités connaissaient un important mouvement de concentration, engagé depuis le début des années 2000. Ainsi, plus d'une maternité sur

[324] Cour des comptes, *Rapport pour la commission des affaires sociales du Sénat*, Les maternités, cahier 1 et 2, décembre 2014, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015,* chapitre VII Les maternité : une réorganisation à poursuivre activement, p. 245-268, *Rapport public thématique*, L'avenir de l'Assurance maladie, novembre 2017, disponibles sur www.ccomptes.fr.

cinq a disparu en l'espace de 10 ans. Cette évolution a été suscitée par deux décrets du 9 octobre 1998 qui, pour améliorer la sécurité des accouchements, ont notamment subordonné les autorisations d'activité à un seuil de 300 accouchements annuels.

Toutefois, la Cour relevait aussi que cette recomposition de l'offre de soins n'était pas achevée. Des maternités de petite taille demeuraient en activité pour faciliter l'accès aux soins des parturientes, dans des zones isolées ou mal desservies, sans toujours respecter le seuil de 300 accouchements annuels. Dès lors, la Cour recommandait, en 2015, de « contrôler le respect rigoureux des normes de fonctionnement dans les maternités bénéficiant d'une autorisation d'ouverture par dérogation malgré un nombre annuel d'accouchements inférieur à 300, et plus largement dans l'ensemble des petites maternités, et [de] les fermer sans délai en cas d'absence de mise en conformité immédiate ».

Dans sa réponse à la Cour sur les suites réservées à cette recommandation, le ministère des solidarités et de la santé a souligné les actions mises en œuvre par les agences régionales de santé afin de restructurer les maternités qui dérogent au seuil réglementaire de 300 accouchements annuels. Ainsi, la situation de 10 des 13 maternités qui effectuaient moins de 300 accouchements en 2013 a évolué. Certaines ont été fermées et ont été transformées en centres périnataux de proximité[325].

Dans le cadre notamment des groupements hospitaliers de territoire, pour ce qui concerne les structures publiques, d'autres maternités demeurent en activité, mais sont adossées à des centres hospitaliers dont l'activité d'obstétrique est plus importante[326], voire à des CHU[327]. Pour trois autres maternités[328], la transformation de leur activité, ou la mise en œuvre de conventions de repli avec des structures mieux équipées, restent à finaliser.

[325] Ce qui est le cas des maternités des centres hospitaliers de Die (26), de Lourdes (65), d'Apt (84) et de Decazeville (12). Un centre périnatal de proximité assure des consultations pré et post-natales, des cours de préparation à la naissance ou de soins aux nouveau-nés, ainsi que des consultations de planification familiale.
[326] Maternités des centres hospitaliers de Bourg Saint Maurice (73), de Saint Palais (64) et de Saint Afrique (12).
[327] Maternités de la clinique Saint-Louis (34), du centre hospitalier d'Ussel (19) et de celui de Carhaix-Plouguer (29), lequel a fusionné avec le CHU de Brest.
[328] Maternités des centres hospitaliers de Privas (07) et de Couserans (09) et de la polyclinique de Porto-Vecchio (2A).

Néanmoins, le nombre de maternités dérogeant au seuil de 300 accouchements annuels a parallèlement augmenté, sous l'effet de la baisse de la natalité[329], amplifiée parfois par des phénomènes locaux de désaffection du public et des difficultés de recrutement de médecins[330]. En 2017, vingt maternités ont ainsi effectué moins de 300 accouchements, en ayant perdu 33 % de leur activité en moyenne. D'autres établissements, publics et privés, aujourd'hui situés à la lisière du seuil de 300 accouchements, risquent de voir leur activité s'inscrire prochainement en deçà de ce dernier, les parturientes s'orientant de plus en plus vers les maternités de niveau III, en principe réservées aux grossesses pathologiques, qui disposent d'un service de réanimation néonatale.

La stratégie nationale de santé 2018-2022 et le plan « Ma Santé 2022 » affichent notamment pour objectif, de concilier accessibilité, qualité et sécurité des soins en établissement. Les principes généraux d'évolution du système de santé qui y sont avancés, fournissent un cadre approprié à la mise en œuvre d'un schéma cible de l'organisation des maternités sur le territoire national, ainsi qu'à l'ouverture d'une réflexion sur le relèvement du seuil d'activité aujourd'hui en vigueur, comme l'a recommandé la Cour.

b) Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers

Dans son référé d'octobre 2017 sur la rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers[331], la Cour formulait deux recommandations, qui sont en cours de mise en œuvre.

Une première recommandation consistait à mettre un terme, sans délai, aux irrégularités constatées au titre du versement d'indemnités sans base règlementaire. La direction générale des finances publiques (DGFiP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont indiqué, d'une part, avoir élaboré des projets d'arrêté modifiant la réglementation critiquée par la Cour et, d'autre part, avoir soumis ces projets à la procédure d'approbation dite du « guichet unique ». Par ailleurs, l'administration a confirmé qu'il serait mis fin, en 2019, aux indemnités différentielles encore versées à quelques administrateurs généraux des finances publiques (AGFiP).

---

[329] En 2016, 811 366 accouchements sont intervenus contre 843 221 en 2013, soit une baisse de 3,8 %.

[330] Faute de gynécologues obstétriciens ou d'anesthésistes réanimateurs, l'activité des maternités est parfois contrainte.

[331] Cour des comptes, *Référé*, La rémunération de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers. Octobre 2017, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La seconde recommandation préconisait de mettre fin à la sur-rémunération relative des AGFiP, par rapport à celle des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État. La DGFiP a annoncé qu'elle étudiait la possibilité de créer un statut d'emploi pour les fonctions de direction. Un tel statut aurait pour objet de mieux distinguer, au sein des membres du corps des AGFiP, la situation de ceux exerçant les plus hautes responsabilités de celle de leurs adjoints. Enfin, comme le ministre s'y était engagé dans sa réponse à la Cour, il n'a plus été procédé à des nominations d'AGFiP de classe exceptionnelle.

Le référé a donc été pris en compte et ses deux recommandations font l'objet d'une mise en œuvre, en cours, par les autorités administratives concernées.

c) France Télévisions

Dans son rapport public thématique d'octobre 2016[332], « France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes », la Cour appelait France Télévisions, dans le contexte d'une réorganisation inaboutie et d'une situation financière fragilisée, à accélérer ses réformes structurelles, afin de s'adapter aux mutations profondes de son environnement. Vingt recommandations étaient formulées en ce sens. Les éléments, apportés à la Cour par France Télévisions, démontrent que certaines réformes ont été engagées. Quatorze recommandations sont ainsi jugées en cours de mise en œuvre, étant à nouveau précisé que le lancement d'un processus de réforme ne signifie pas qu'il sera conduit à son terme.

Sur la gouvernance, la Cour souhaitait que le conseil d'administration soit mieux associé, et que des objectifs clairs de gestion apparaissent dans le contrat d'objectifs et de moyens. L'équilibre du résultat d'exploitation a bien été inscrit comme un objectif et, en 2017, ce résultat est positif. Selon France Télévisions, la trésorerie s'est améliorée. Sur la gestion interne, qui nécessitait une profonde remise en ordre, l'entreprise s'est engagée sur un objectif de non remplacement de 50 % des départs à la retraite. La baisse des contrats non-permanents serait, quant à elle, de 16 %. En matière d'achats, les éléments fournis laissent penser que certaines procédures ont été mises en place, mais il est cependant difficile d'apprécier l'effectivité des avancées sans un contrôle sur pièces.

[332] Cour des comptes, *Rapport public thématique*, France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes, octobre 2016, 224 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Concernant les programmes, il s'agissait à la fois de revoir le cadre général de la production audiovisuelle et de réviser les procédures d'achats. France Télévisions a commencé une réflexion sur le retour sur investissement des œuvres qu'elle finance (1,2 M€ de droits sur 3 Mds € investis entre 2009 et 2017) et veut lancer le débat sur la notion de producteur indépendant, dans un contexte d'intégration verticale du secteur. Pour la déontologie des achats de programmes, des procédures ont été créées, dont l'application méritera une vérification. Une nouvelle stratégie d'audit a été définie, afin de réaménager sa filière de moyens internes de production.

Dans le domaine de l'information, les rédactions de France 2 et de France 3 ont nominalement disparu, conformément à ce que souhaitait la Cour, même si le processus de fusion n'est pas totalement achevé.

En revanche, France Télévisions n'a pas, pour le moment, donné suite à certaines recommandations : fusion des filiales cinéma de France 2 et de France 3, établissement d'un coût complet de la chaîne publique d'information, suppression des bureaux locaux de France 2, réduction à 13 du nombre des antennes de France 3.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) L'agence de financement des infrastructures de transport de France et le financement des investissements ferroviaires

Dans un référé publié en juin 2016 sur l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)[333], la Cour préconisait de définir la priorité des projets à venir, notamment au regard de leur rentabilité socio-économique, et de réduire considérablement les engagements nouveaux. Elle attendait également que le conseil d'administration de l'agence assure pleinement ses responsabilités, en hiérarchisant les projets et en garantissant leur conformité à une trajectoire financière explicite.

En réponse à la Cour, le ministère chargé des transports confirme que la sélection des projets d'investissement ne relève pas de l'AFITF mais de l'État et, éventuellement, des collectivités locales associées à leur financement. Il reconnaît donc implicitement que l'agence n'est qu'une

[333] Cour des comptes, *Référé*, L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Juin 2016, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

simple caisse de financement, servant principalement à contourner les principes du droit budgétaire.

Sur le fond, la Cour avait pris acte, l'an dernier, d'une inflexion certaine de l'orientation officielle de la politique des transports, en faveur de l'entretien de l'existant et au détriment des nouveaux projets d'infrastructures. Cette inflexion a été confirmée depuis, à plusieurs reprises, à l'occasion de déclarations ministérielles, des travaux du comité d'orientation des investissements ainsi que des premiers arbitrages financiers, rendus publics, relatifs au projet de loi d'orientation de mobilités (LOM).

Il reste que les retards dans la préparation et le dépôt de ce texte ne permettent pas, à ce jour, de donner acte d'une telle réorientation dans les faits. En particulier, l'étape la plus délicate de cet exercice de sélection / hiérarchisation demeure à franchir. Or, les pouvoirs publics ont réaffirmé le caractère prioritaire d'un certain nombre de projets, parmi les plus coûteux (canal Seine-Nord-Europe, ligne à grande vitesse (LGV) Lyon-Turin), sans identifier symétriquement la liste les investissements à remettre en cause ou, plus vraisemblablement, à reporter à une échéance lointaine.

Le ministère indique également que le président de l'AFITF présentera avant la fin de l'année 2018 un projet de contrat d'objectifs et de performance qui s'articulera autour des trois enjeux stratégiques que sont la soutenabilité financière, la transparence et l'efficacité de l'action de l'agence. Ainsi, les deux orientations formulées dans le référé peuvent être considérées comme en cours de mise en œuvre.

b) Les activités privées de sécurité

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018[334], la Cour constatait que les activités privées de sécurité représentaient un enjeu de sécurité publique, en ce qu'elles sont associées, de manière croissante, au dispositif général de sécurité publique, tant dans le cadre de l'externalisation de certaines missions (gardes statiques de bâtiments administratifs) que pour sécuriser des événements publics d'ampleur. Le développement de ces complémentarités appelait donc l'élaboration, par l'État, d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité aux côtés des

[334] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome 1. Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, p. 171-196. La Documentation française, février 2018, 624p., disponible sur www.ccomptes.fr.

forces de sécurité intérieure, ainsi qu'un pilotage rigoureux de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, observant que le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ne parvenait pas encore à moraliser et professionnaliser le secteur des activités privées de sécurité, les résultats obtenus n'étant pas à la hauteur des attentes, la Cour concluait à la nécessité pour l'État, à tout le moins, de renforcer sa place au sein du CNAPS, en vue d'un effort accentué de régulation.

Moins d'un an après la publication de cette insertion, des évolutions peuvent être constatées. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques a engagé une réflexion pour renforcer la représentation de l'État au sein du conseil d'administration de l'établissement, qui demeure un objectif. L'élaboration d'une doctrine unifiée, relative aux exigences de moralité des candidats aux métiers de la sécurité privée, et la mise en œuvre d'une carte professionnelle sécurisée ont été inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 du CNAPS. Enfin, l'approfondissement et l'élargissement de l'action disciplinaire sont aussi en cours de réflexion avec le CNAPS.

Seule la recommandation relative à la création d'une doctrine d'emploi des agents privés de sécurité n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre à ce stade.

c) La télémédecine

Dans son rapport annuel 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale[335], la Cour a souligné les apports potentiels de la télémédecine à la modernisation et à l'efficience de notre système de santé. Les innovations technologiques et organisationnelles que recouvre ce terme peuvent notamment répondre au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques, en facilitant le maintien à domicile par des dispositifs de télésurveillance, ainsi qu'aux difficultés géographiques d'accès aux soins, par la mise en œuvre de téléconsultations et de télé-expertises[336].

[335] Cour des comptes, *Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre VII La télémédecine : une stratégie cohérente à mettre en œuvre, p. 297-330, disponible sur www.ccomptes.fr.

[336] La télésurveillance est une surveillance et une interprétation des données de suivi médical du patient à distance ; la télé-expertise correspond à une sollicitation à distance de l'avis d'un autre médecin.

Cependant, la Cour a également constaté que le caractère fragmentaire, désordonné et très largement expérimental des actions jusque-là menées, n'avait pas permis de concrétiser ces apports potentiels. Elle a par conséquent invité les pouvoirs publics à mettre en œuvre une stratégie d'ensemble cohérente, visant à lever les préalables techniques et juridiques qui subsistent au développement de la télémédecine, à définir un cadre tarifaire de droit commun favorisant son expansion sans dérive des coûts, ainsi qu'à recentrer les expérimentations sur les projets les plus à même de déboucher sur des dispositifs généralisables.

Depuis lors, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a fait entrer la téléconsultation et la télé-expertise dans le droit commun conventionnel, en autorisant l'assurance maladie et les professionnels de santé à définir les tarifs et modalités de réalisation des actes concernés.

En application de ces dispositions, l'avenant n° 6 à la convention médicale de 2016[337] ouvre la téléconsultation à l'ensemble des patients, à condition qu'elle s'inscrive dans le parcours de soins coordonné (orientation initiale par le médecin traitant)[338], qu'elle soit effectuée avec un médecin auprès duquel le patient a déjà effectué au moins une consultation physique[339] et qu'elle réponde à des modalités de transmission sécurisées à même de garantir la confidentialité des échanges entre le patient et le médecin. À ce stade, le champ des actes de télé-expertise reste limité à certaines catégories de patients dont l'accès aux soins doit être facilité en priorité (patients en affection de longue durée, atteints de maladies rares, ou résidant en zones sous-denses ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, détenus). Le calendrier de leur déploiement à l'ensemble des patients doit être défini d'ici fin 2020.

En outre, plusieurs préalables techniques et juridiques au développement de la télémédecine ont été levés. L'avenant n° 6 a prévu des aides financières pour l'acquisition de moyens de vidéotransmission sécurisée et d'équipements médicaux connectés. Les formalités nécessaires à une activité de télémédecine ont été allégées, par un décret du 13 septembre 2018, qui permet notamment de déroger à l'obligation de faire signer la feuille de soins par l'assuré ou le bénéficiaire, à l'occasion d'un acte réalisé à distance. Surtout, l'assurance maladie a engagé, à la fin de l'année 2018, la généralisation du dossier médical partagé, dans lequel

[337] Signé le 14 juin 2018 et approuvé par arrêté ministériel du 1er août 2018.
[338] Sous certaines exceptions au parcours coordonné générales (patient de moins de 16 ans, accès direct au médecin spécialiste pour certaines spécialités) ou propres à la téléconsultation (patients sans médecin traitant désigné ou dont le médecin traitant n'était pas disponible dans le délai compatible avec leur état de santé).
[339] Sous réserve des exceptions spécifiques précitées.

les professionnels de santé devront notamment intégrer les compte rendus des téléconsultations et des télé-expertises.

En revanche, les périmètres, modalités et calendriers précis de mise en œuvre d'autres innovations restent à définir. Ainsi, la télésurveillance doit encore donner lieu à des expérimentations nationales, jusqu'en 2022 au plus tard, ce qui constitue une échéance tardive. Ces expérimentations, qui concernent des dispositifs médicaux connectés pour le suivi de pathologies chroniques (l'insuffisance cardiaque, l'apnée du sommeil) doivent apporter la preuve médicale et économique de ces outils afin de permettre, par la suite, leur évaluation par la Haute autorité de santé et leur tarification par le comité économique des produits de santé. De même, la prescription électronique par les médecins conserve, à ce stade, un caractère expérimental ; le plan « Ma Santé 2022 », annoncé par le Gouvernement en septembre 2018, prévoit sa généralisation en 2021-2022, selon des modalités restant à préciser.

Enfin, la mise en place de modèles tarifaires à même de favoriser l'expansion de la télémédecine, tout en maîtrisant les risques d'inflation des coûts, reste incertaine. Dans le champ limitatif qui est le leur, les modalités de rémunération des actes de télé-expertise opèrent une telle conciliation : les rémunérations des médecins requis et requérants[340] sont réduites par rapport à celles qui s'appliqueraient à des consultations en présence du patient ; le nombre d'actes par patient, pouvant donner lieu à télé-expertise au cours d'une même année, est plafonné, de même que la rémunération procurée au médecin requérant par les télé-expertises qu'il sollicite[341]. Le coût estimé pour l'assurance maladie obligatoire avoisine toutefois 17 M€ pour 2018, selon le ministère des solidarités et de la santé. Pour leur part, les téléconsultations sont tarifées dans les mêmes conditions que celles en présence du patient. Mais, lorsqu'un médecin assiste un patient lors de la téléconsultation, il peut facturer une consultation, qui s'ajoute ainsi sans abattement à celle facturée par le médecin téléconsultant. Les modalités de rémunération des intervenants à des dispositifs de télésurveillance restent, quant à elles, à définir à l'issue des expérimentations.

C - Des exemples de recommandations pour lesquelles la mise en œuvre est incomplète

Dans 13,8 % des cas, les recommandations de la Cour ne font l'objet que d'une mise en œuvre partielle dans leur contenu. Seule une partie de la recommandation est alors suivie d'effet. Par ailleurs, le suivi des

[340] Soit de 5 ou de 10 euros pour le médecin requérant et de 12 ou de 20 euros pour le médecin requis.
[341] À hauteur de 500 euros par an pour l'ensemble des patients concernés.

recommandations, formalisé pendant trois années suivant leur publication, permet de mettre en évidence que certaines améliorations peuvent, dans certains cas, ne pas aboutir à une mise en œuvre totale dans ce délai.

1 - La qualité de la gestion publique

a) L'harmonisation des efforts contributifs des cotisants à l'assurance maladie et la branche famille

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale[342], la Cour avait souligné l'existence d'écarts significatifs d'efforts contributifs[343], à niveau de revenu d'activité égal, pour le financement de l'assurance maladie et de la branche famille. Ces écarts résultaient de différences à la fois dans les assiettes retenues pour le calcul des cotisations et dans les taux applicables. Ainsi, l'effort contributif des travailleurs non-salariés était, selon les estimations de la Cour, en moyenne inférieur de plus de deux points à celui des salariés du secteur privé, pour le financement de l'assurance maladie.

La Cour rappelait que de tels écarts soulevaient des enjeux d'équité du prélèvement social, dès lors qu'ils concernaient le financement mutualisé de prestations communes à toutes les catégories d'assurés sociaux. Ces enjeux se sont accentués depuis 2016, avec l'instauration de la protection universelle maladie (PUMa) et l'intégration financière de la totalité des régimes d'assurance maladie au régime général de la sécurité sociale. Ils concernent tant la situation comparée des salariés des régimes spéciaux de la sécurité sociale, par rapport à celle des salariés du régime général, que celle des non-salariés par rapport à celle des salariés.

Sans avoir pour objectif déclaré d'harmoniser les efforts contributifs entre cotisants, plusieurs mesures des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont profondément modifié, depuis 2015, le profil des taux de cotisations applicables, d'une part, aux travailleurs non-salariés et, d'autre part, aux salariés du régime général. Ces mesures, qui intègrent la transformation en 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une réduction de six points des cotisations patronales maladie sur

[342] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre IV Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir », p. 143-180, disponible sur www.ccomptes.fr.

[343] Calculé comme le montant des cotisations sociales acquittées rapporté au montant de la rémunération nette.

les salaires inférieurs à 2,5 SMIC, ont avant tout répondu à des objectifs affichés de soutien à l'emploi, à la compétitivité et au pouvoir d'achat.

Néanmoins, elles ont *de facto* réduit les écarts de profils de taux de cotisations maladie entre salariés et non-salariés, en généralisant notamment une progressivité des taux pour les rémunérations les plus faibles. Les efforts contributifs moyens de ces catégories d'assurés, pour le financement des prestations en nature de l'assurance maladie, ont ainsi été rapprochés, sans aller cependant jusqu'à l'harmonisation préconisée par la Cour.

Malgré les annonces faites en 2015[344], d'importants écarts de taux subsistent, en revanche, entre les salariés des régimes spéciaux et ceux du régime général, sans être corrélés aux écarts de périmètre des prestations prises en charge par les différents régimes concernés. Ces écarts portent sur les cotisations des actifs et celles des retraités.

La LFSS pour 2019 réduit le champ de ces écarts. Ainsi, le barème des cotisations patronales maladie des employeurs des régimes de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières sera aligné sur celui du régime général, compte tenu des écarts de périmètre des prestations, soit un taux de 11,3 %. Par ailleurs, s'appliquera à ces employeurs, comme à ceux du régime général, la réduction de six points des cotisations maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC. Il en sera de même de la réduction de 1,8 point du taux des cotisations famille pour les rémunérations des agents statutaires de la SNCF et de la RATP inférieures à 3,5 SMIC, ainsi porté de 5,25 % à 3,45 %.

Une harmonisation obéissant aux mêmes principes n'est toutefois pas prévue pour les autres régimes spéciaux, notamment ceux des fonctionnaires (fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière).

b) Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique

En mai 2015, la Cour a adressé un référé aux ministres de la justice, des finances et des comptes publics, de l'intérieur, de l'économie, de l'industrie et du numérique, de la ville, de la jeunesse et des sports, sur le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique[345].

Ses quatre recommandations visaient à simplifier le compte d'emploi, à définir une présentation normée pour les organismes souhaitant

[344] Dans l'étude d'impact de l'article du projet de loi de financement pour 2016 sur la protection universelle maladie.

[345] Cour des comptes, *Référé*, *Le compte d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité publique*, juillet 2015, La Documentation française, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

décrire l'organisation globale de leurs financements, à faire viser les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique par le commissaire aux comptes (afin de garantir la conformité de ses données au compte d'emploi des ressources), et enfin à préciser les règles comptables applicables au compte d'emploi des ressources. Trois de ces recommandations sont sur le point d'aboutir à une mise en œuvre totale, qui est susceptible d'intervenir rapidement.

Après la publication du référé, l'autorité des normes comptables (ANC) a mis en place un groupe de travail en vue de réformer le règlement n° 1999-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et des fondations[346]. Ce groupe de travail s'est réuni, pour la première fois, en janvier 2017. Parallèlement, conformément à l'article 4 de la loi du 7 août 1991, une commission consultative a été mise en place, afin de préparer un arrêté du Premier ministre donnant une portée réglementaire à ce nouveau règlement comptable.

À l'issue de près de deux années de négociations avec la Cour des comptes, l'inspection générale des affaires sociales, des représentants du secteur, la compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'ANC et les principaux ministères concernés, un projet de règlement et un projet d'arrêté sont actuellement en cours de validation.

Les dernières difficultés subsistant entre les corps de contrôle et le groupe de travail, ont été levées lors d'une visite du président de l'ANC à la Cour le 8 octobre 2018. Le but était d'intégrer les fonds dédiés au compte d'emploi des ressources, afin que ce dernier retrace bien, au profit des donateurs, l'usage de l'ensemble des ressources collectées, qu'elles soient utilisées au cours de l'exercice, placées en réserves, libres d'emploi ou affectées à des projets précis. Aujourd'hui, un compte d'emploi des ressources et des règles applicables conformes aux recommandations de la Cour, ainsi qu'un compte de résultat par origine et destination présentant le modèle économique des organismes collecteurs, sont sur le point d'être approuvés.

En revanche, la recommandation préconisant de faire viser, par les commissaires aux comptes, les documents de synthèse destinés à la communication des organismes bénéficiaires de la générosité publique, n'a pas été prise en compte. Ce point a été considéré comme hors champ par l'ANC et la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et la vie associative. L'évolution du périmètre de compétences des commissaires aux comptes relève en effet d'une évolution législative dont l'initiative

[346] Modifié par le règlement n° 2008-12 qui traite spécifiquement du compte d'emploi des ressources.

relève du ministère de la justice, ministère de tutelle, évolution non envisagée à ce jour par ce dernier.

2 - L'efficacité des politiques publiques

a) L'accès au logement social des publics modestes et défavorisés

Dans son évaluation de politique publique « le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », publiée en février 2017[347], la Cour formulait treize recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés (quatre recommandations), à proposer plus de logements à la location (sept recommandations), à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local (deux recommandations).

Les recommandations visant à accroître la transparence et à davantage piloter au niveau local ont été rapidement mises en œuvre, la loi dite « Elan » rendant notamment obligatoires les systèmes de cotation et leur connaissance par le public dans les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que la gestion mutualisée des réservations dans ceux dotés d'une conférence intercommunale de peuplement.

S'agissant de l'objectif de proposer plus de logements à la location, les réponses apportées aux recommandations de la Cour sont, à ce stade, encore décevantes. L'administration refuse de mettre en place un indicateur mesurant le développement des offres de logements sociaux diffus au sein du reste du parc de logement. Par ailleurs, aucune mesure nouvelle visant à réduire la concentration des logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a été prise, même si le ciblage géographique des constructions est plus resserré, et le mode de détermination des objectifs de construction n'a pas été modifié.

Les fonds mutualisés des bailleurs sociaux n'ont pas été utilisés pour inciter les bailleurs à renforcer la mobilité des locataires du logement social. La loi dite « Égalité et citoyenneté » a rendu le supplément de loyer de solidarité plus dissuasif pour les occupants dépassant les plafonds pour bénéficier du logement social, mais sans aller jusqu'à proposer des baux à durée déterminée en fonction des revenus dans les zones tendues, comme le préconisait la Cour. En effet, le réexamen de la situation du locataire,

[347] Cour des comptes, *Rapport d'évaluation*, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

prévu tous les six ans, a pour finalité de lui proposer éventuellement un logement adapté à ses besoins.

En ce qui concerne les recommandations visant à mieux cibler les publics modestes et défavorisés dans l'occupation du parc social, sans compromettre l'équilibre du peuplement, la loi « Égalité et citoyenneté » a créé l'obligation de réserver 25 % des attributions de logements sociaux, en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux ménages du premier quartile de revenus (16,5 % en 2017). La préoccupation du logement d'insertion, et de son articulation avec la construction sociale, a progressé avec le plan quinquennal « logement d'abord » de septembre 2017, ainsi qu'avec les instructions données aux préfets de régions pour la programmation de l'aide à la pierre pour 2018.

b) Les politiques à destination des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme

En France, les troubles du spectre de l'autisme affectent environ 700 000 personnes.

Dans un rapport établi en 2017 à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale[348], la Cour a constaté que les trois « plans autisme », déployés de 2005 à fin 2017, avaient permis des progrès dans la prise en charge des personnes concernées, mais que plusieurs difficultés et limites substantielles persistaient: retards dans le diagnostic des enfants et absence de diagnostic d'une partie des adultes ; manque de places d'accueil dans les établissements et services spécialisés ; scolarisation encore difficile ; ruptures dans les parcours de prise en charge aux âges charnières ; modalités de prise en charge des adultes insuffisamment orientées vers le milieu ouvert ; voire maintien inadapté dans des hôpitaux psychiatriques.

Afin de donner une nouvelle impulsion à l'accompagnement des personnes atteintes de troubles du spectre de l'autisme, la Cour a formulé onze recommandations visant à approfondir les connaissances, à soutenir la recherche et à initier de nouvelles modalités de partenariat, principalement du secteur médico-social avec l'éducation nationale et de l'État avec les collectivités territoriales.

---

[348] Cour des comptes, *Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, *Évaluation de la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme*, décembre 2017, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La « stratégie pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement pour la période 2018-2022 », annoncée par le Gouvernement en avril 2018, répond à plusieurs recommandations de la Cour. Il en va notamment ainsi des mesures visant à :

- coordonner la recherche et l'étendre aux troubles du neuro-développement, grâce à la création annoncée d'un groupement d'intérêt scientifique « autisme et troubles du neuro-développement », regroupant compétences scientifiques et moyens financiers ;
- structurer une réponse de « première ligne » pour diagnostiquer, de manière précoce, les jeunes enfants et débuter, sans attendre, la prise en charge de ceux en cours de diagnostic, en mobilisant et en outillant davantage les médecins généralistes, les pédiatres et les médecins de la protection maternelle et infantile ;
- développer une collaboration plus étroite entre les professionnels libéraux de santé, les établissements et services médico-sociaux et les équipes éducatives ; renforcer dans les académies les équipes d'appui spécialisées dans les troubles de l'autisme ;
- réexaminer, de manière régulière, la situation des adultes accueillis « au long cours » dans les établissements psychiatriques, afin de leur proposer une prise en charge moins lourde et plus ouverte.

Toutefois, n'est pas abordé l'enjeu de la connaissance des coûts des interventions, en fonction des territoires et des parcours des personnes, afin d'améliorer leur efficience et de dégager les marges financières indispensables à l'accompagnement de l'ensemble des personnes qui le nécessitent. En outre, les modalités annoncées de coordination avec les collectivités territoriales, acteurs importants des politiques d'accès au logement et à la formation professionnelle, ainsi que de l'offre médico-sociale, restent à préciser.

D - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

20,4 % des recommandations suivies en 2018 ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs années de suivi, sans réel effet concret. C'est le cas, notamment, quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée. Plusieurs exemples de cette absence de mise en œuvre peuvent être donnés.

Pour 97 recommandations (soit 6,2 % de celles suivies en 2018), leur non mise en œuvre tient plutôt au refus explicite des administrations concernées.

1 - Des recommandations encore non mises en œuvre

Parmi les recommandations de la Cour qui ne sont pas mises en œuvre, certaines seraient susceptibles d'avoir un impact important : c'est le cas, notamment, de celles formulées sur l'autonomie financière des universités ou le remplacement des enseignants. D'autres recommandations s'appuient, par ailleurs, sur la nécessité de repenser très largement le maillage administratif (services déconcentrés de l'État) ou la politique fiscale (la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse).

a) L'autonomie financière des universités

Dans son rapport au Parlement de 2015, relatif à l'autonomie financière des universités[349], la Cour soulignait que l'accès au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE) avait été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités. Confrontées à la nécessité de maîtriser un budget global, elles se sont dotées de nouvelles compétences de pilotage et de contrôle de gestion. En particulier, la gestion des ressources humaines et le suivi de la masse salariale se sont nettement professionnalisés.

La Cour relevait cependant que l'amélioration de la qualité de la gestion n'était pas homogène entre établissements, et que certains avaient encore d'importantes marges de progression devant eux. Ces constats restent largement d'actualité.

Le fonctionnement des conseils d'administration doit notamment être amélioré, afin de recentrer les débats sur les enjeux essentiels de l'université. La mise à niveau des systèmes d'information des universités n'a pas non plus été au rendez-vous, lors du passage aux RCE, leur hétérogénéité pénalisant les universités. En matière de gestion des ressources humaines, des marges de progrès subsistent également, dont notamment la régulation et le contrôle des obligations de service des

[349] Cour des comptes, *Rapport à la commission des finances du Sénat*, *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, 30 septembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

enseignants-chercheurs, ainsi que du temps de travail des personnels administratifs et techniques.

Pour autant, les universités ne disposent pas de tous les leviers utiles, la Cour soulignant que les statuts des personnels sont encore trop nombreux et appelant à poursuivre le mouvement de simplification. Enfin, en matière immobilière, si la connaissance du patrimoine immobilier des universités s'est nettement améliorée, l'exercice de définition des orientations stratégiques et de programmation des opérations est resté largement virtuel, faute de maîtrise, par les établissements, de leurs conditions de financement à long terme et de valorisation des capacités d'ingénierie des directions de l'immobilier.

Sur l'ensemble de ces sujets, qui continuent de correspondre, encore aujourd'hui, à des enjeux cruciaux pour les universités, les recommandations formulées par la Cour demeurent non mises en œuvre ou refusées, que ce soit :

- la définition d'une stratégie immobilière de site, le ministère n'ayant pas encore mis en œuvre d'actions concrètes en ce sens ;
- la remise à niveau des systèmes d'information universitaires, les avancées dans ce domaine étant limitées ;
- l'amélioration du fonctionnement des conseils d'administration, en les dotant notamment de comités spécialisés, les comités d'audit restant peu répandus et n'ayant pas véritablement modifié le fonctionnement des conseils d'administration lorsqu'ils existent ;
- la mise en place d'un plan de financement dans le plan pluriannuel d'investissement, qui serait intégré dans le cadre contractuel unique, les universités continuant d'éprouver de grandes difficultés à réaliser cet exercice de programmation ;
- la mise en conformité de la circulaire du ministère de l'éducation nationale, relative aux obligations de service des personnels non enseignants, avec le décret relatif à l'application de la réduction du temps de travail dans la fonction publique, cette recommandation faisant l'objet d'un refus de mise en œuvre par le ministère ;
- la poursuite de la simplification des cadres statutaires des personnels administratifs et techniques et l'harmonisation des modalités de gestion des différents corps, le ministère soulignant que l'existence de plusieurs corps relevant de différentes filières répond aux besoins variés que ces agents ont vocation à couvrir, et que la diversité des missions exercées justifie le maintien de statuts particuliers.

b) Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés

À l'occasion d'un référé publié en 2016[350], la Cour constatait que le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés mobilise d'importants moyens, pour compenser 13,6 millions de journées d'absence, à l'origine d'une charge budgétaire supérieure à 2,8 Md€. Elle estimait que le pilotage global demeurait insuffisant, et que les absences de courte durée pourraient être diminuées, en réduisant les absences dites « institutionnelles » (liées au fonctionnement même du système éducatif) et en intégrant la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré. La Cour formulait trois recommandations en ce sens.

En réponse à l'invitation à fiabiliser le pilotage du remplacement et à améliorer l'information sur le dispositif, le ministère de l'éducation nationale indique poursuivre ses travaux d'enrichissement des indicateurs et de rénovation des systèmes d'information des ressources humaines. Il ajoute que la question du remplacement dans l'enseignement privé a fait l'objet d'une enquête *ad hoc*, laquelle a permis de dresser des constats sur le pilotage circonstancié des moyens de remplacement qui y sont déployés.

Toutefois, les deux autres recommandations sont toujours sans effet, plus de deux années après l'envoi du référé. Alors que la Cour recommandait de rendre effectif le remplacement des absences de courte durée dans le second degré, le ministère répond que cette question fera l'objet de nouvelles réflexions en 2019 et que le développement de la préprofessionnalisation devrait permettre d'améliorer sensiblement la satisfaction des besoins de remplacement de courte durée. De même, s'agissant de l'intégration de la mission de remplacement aux missions liées au service d'enseignement dans le second degré, le ministère rappelle les dispositions du décret n° 2017-856 du 9 mai 2017, relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans le premier degré, et celles de la circulaire n° 2017-050 du 17 mars 2017, mais ces considérations demeurent très générales et ne constituent pas des remèdes suffisants aux difficultés relevées par la Cour.

[350] Cour de comptes, *Référé, Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, décembre 2016, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

c) Les services déconcentrés de l'État

Dans son rapport public thématique de décembre 2017, relatif aux services déconcentrés de l'État[351], la Cour constatait que ces derniers peinaient à assumer toutes leurs missions et à rationaliser l'utilisation de leurs ressources, confirmant dans une large mesure les observations qu'elle avait formulées dans son rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de l'État de juillet 2013[352].

Malgré le mouvement de déconcentration et de décentralisation bien engagé, et en dépit de la diffusion encourageante des applications numériques, les effets attendus de ces évolutions, au sein des services déconcentrés de l'État, ne sont pas à la hauteur des attentes. La Cour a donc cherché les moyens d'accélérer l'adaptation de l'organisation territoriale des services de l'État aux nouveaux enjeux du territoire, par divers moyens, notamment en tirant le meilleur parti de l'échelon régional.

En raison de la date de la publication de ce rapport, ainsi que de l'échéance suggérée pour la plupart des quarante-neuf recommandations, rares sont celles ayant connu en 2018 un véritable début de mise en œuvre. Des évolutions sont toutefois perceptibles.

Dans les nouvelles grandes régions, les fonctions de préfet et de secrétaire général pour les affaires régionales sont appelées à évoluer. Parmi ces entités, quatre comptent plus de 10 départements (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) et posent des défis nouveaux en termes de fonctionnement du comité de l'administration régionale (CAR), de distance géographique et de management pour les préfets de régions. La Cour a donc recommandé de créer dans les quatre régions concernées, d'ici le 31 décembre 2018, un poste de préfet délégué auprès du préfet de région, chargé du département chef-lieu, avec des attributions incluant l'ordre public. La Cour a également suggéré de gager la création de ces postes par la suppression d'un nombre équivalent de postes de préfets en mission de service public (PMSP).

Le ministère de l'intérieur a répondu que sa réflexion sur cette question n'avait pas encore abouti. En effet, la démarche « Action publique 2022 » étant en cours, les arbitrages n'ont pas été rendus par le Gouvernement, au sujet de l'organisation territoriale de l'État et de l'évolution de sa gouvernance. La création d'un préfet délégué constituerait toutefois une option jugée pertinente.

---

[351] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017, La Documentation française, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.
[352] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013, La Documentation française, 294 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La difficulté vient en réalité de la contrepartie proposée. Le lien entre la suppression de postes de PMSP et la création de postes de préfets délégués dans les régions n'est pas établi. Les emplois de PMSP constituent une voie marginale d'accès au corps des préfets, comparable à un tour extérieur, comme cela est prévu dans d'autres corps de la fonction publique, y compris dans les juridictions ou les inspections. Leur nombre est limité à 10, c'est-à-dire 4 % des effectifs du corps des préfets. Il semble légitime, selon le ministère, que le Gouvernement réserve une telle voie restreinte d'accès à des emplois à sa discrétion.

d) La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse

Concernant le suivi des recommandations du référé de 2016 sur la gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse[353], la réponse de l'administration, inchangée par rapport à celle de 2017, est la suivante : « *la fin du particularisme fiscal corse nécessite une approche globale et des arbitrages en concertation avec la collectivité corse* ».

Il est toutefois apparu que l'administration n'avait pas mobilisé l'ensemble des informations, dont elle devait disposer, pour répondre à la recommandation qui préconisait d'aligner, au plus tard le 1er janvier 2017, les droits d'accise sur les tabacs sur ceux appliqués en France continentale. Assurant la mise en œuvre des dispositions de la directive européenne du 16 février 2010, cette mesure permettrait une recette évaluée à 27 M€.

Le Gouvernement, comme l'a annoncé la ministre de la santé et des solidarités lors d'une visite sur place à l'été 2017, souhaite réduire l'écart, très défavorable à l'île, en matière de morbidité carcinogénique. C'est pourquoi l'intégralité de la hausse de la fiscalité des tabacs, programmée pour les années 2018 à 2020 (par l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018), a été étendue à la Corse. En outre, l'étude d'impact associée à cette mesure énonce clairement qu'il y aura lieu, à compter de 2021, pour des raisons tant de santé publique que de mise en conformité de la législation fiscale avec le droit communautaire, de poursuivre les hausses de la fiscalité « tabac » par des mesures spécifiques à l'île, de manière à réduire les écarts.

Enfin, le débat prend une résonnance particulière dans l'île du fait, d'une part, d'une forte saisonnalité de la demande de tabac liée à la fréquentation touristique et, d'autre part, du transfert à la collectivité de recettes de TVA, depuis le 1er janvier 2018. Les élus constatent que l'accroissement des accises, s'il atteint son objectif de réduire la

[353] Cour des comptes, *Référé*, *La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, septembre 2016, La Documentation française, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

consommation, aura un effet mécanique sur l'assiette de la TVA, ce qui réduira le montant des recettes transférées. Il a dès lors été demandé une forme de « rapatriement » de l'assiette tabac de la TVA au budget de l'État et, en contrepartie, une autre forme de financement alloué à la collectivité, assise sur le montant de la TVA perçue avant 2018.

Les deux dernières recommandations ont fait l'objet d'une mise en œuvre incomplète pour la première, en cours pour la seconde :

- appliquer strictement, aux particuliers et professionnels, les pénalités pour non-respect de leurs obligations déclaratives et en cas de retard de paiement des dettes fiscales : la Cour ne visait pas la formulation d'instructions administratives, mais une application effective, par les unités de terrain, des remises sur majorations et pénalités ;
- engager les actions nécessaires pour parvenir, en trois ans, à un taux de contrôle fiscal externe en Corse équivalent à celui du reste de la France : la DGFiP indique que la direction spécialisée de contrôle fiscal Sud-Est a reçu le renfort de quatre emplois.

2 - Des exemples de recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

Les refus de mise en œuvre de recommandations ont pu porter, par exemple, sur des propositions visant à modifier ou faire disparaître certaines structures administratives (suppression de l'institut français du cheval et de l'équitation, ou encore de l'école nationale de voile et des sports nautiques), mais également sur des sujets plus larges et plus sensibles, comme les participations de l'État ou la régulation des jeux d'argent et de hasard.

a) L'État actionnaire

À la suite du rapport public thématique sur « L'État actionnaire »[354] de janvier 2017, quatre des quinze recommandations formulées ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. L'administration conteste la pertinence d'une recommandation qui préconisait de choisir des niveaux cibles de participation correspondant aux différents motifs d'intervention, compte tenu de la spécificité de chaque entreprise. Pour la Caisse des dépôts et consignations, également destinataire des recommandations, le périmètre des filiales et des participations stratégiques ne répond pas à une logique strictement financière et peut évoluer dans le temps.

[354] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : *L'État actionnaire*, janvier 2017, La Documentation française, 271 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Concernant la recommandation sur la publication d'une doctrine d'intervention en fonds propres, la Caisse des dépôts invoque à la fois son indépendance, garantie par la loi, et l'organisation qu'elle a adoptée, qui lui paraît répondre aux demandes de la Cour, mais reconnaît que son portefeuille doit « tourner ».

L'administration redoute l'alourdissement des procédures que pourrait entraîner une « nouvelle comitologie », conseillée par une autre recommandation visant à rendre plus collégiale et plus transparente la gouvernance de l'APE par la création d'un comité stratégique et d'un comité des nominations Elle déclare y préférer la clarification des responsabilités des dirigeants de chacun des investisseurs publics, au moyen de leurs lettres de missions respectives.

Pour refuser la recommandation sur l'évolution du statut de l'agence des participations de l'État pour la transformer en agence autonome, mettant en œuvre les orientations arrêtées par les pouvoirs publics, l'administration évoque les difficultés inhérentes à une modification du statut de l'agence.

b) La régulation des jeux d'argent et de hasard

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour dans sa communication au Parlement de 2016, consacrée à la régulation des jeux d'argent et de hasard[355], ont été suivies, parfois avant même la finalisation du rapport, comme celle d'uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin d'améliorer la protection des joueurs et la lutte contre la fraude et le blanchiment. Le ministère de l'intérieur a pris, en réponse, l'initiative du décret n° 2016-774 du 10 juin 2016 abaissant à 2 000 euros le seuil au-delà duquel doit être vérifiée l'identité des joueurs misant ou gagnant par les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques.

Toutefois, certaines recommandations se sont heurtées à un refus du ministère.

La Cour avait notamment recommandé de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, en dur et en ligne, à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'observatoire des jeux.

[355] Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, octobre 2016, 188 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, le ministère de l'intérieur étant très défavorable à ce qu'une autorité unique, qui plus est une autorité administrative indépendante, soit chargée de la régulation de l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard. Inévitablement, cet ensemble intégrerait la police administrative des casinos et des cercles de jeux, ressortant d'un bloc traditionnel de compétence du ministère de l'intérieur en raison des spécificités de ce secteur. Le ministère défend, en lieu et place, une coordination interministérielle renforcée, s'appuyant sur une structure permanente.

De ce fait, la recommandation connexe, préconisant de renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale, n'a pas non plus été suivie.

Enfin, la Cour avait recommandé, pour assurer une meilleure protection des joueurs et lutter contre la fraude, de rendre obligatoire l'utilisation de la « carte joueur », ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment.

Le ministère répond que l'augmentation de la part du jeu sur compte, ou avec identification dans le réseau physique, est un objectif partagé par les ministères régulateurs, qui veillent à inciter les deux opérateurs de jeux sous droits exclusifs à intensifier le développement du jeu sur carte nominative, tout en leur laissant des délais adéquats pour adapter leur organisation (notamment auprès des détaillants) et leurs systèmes informatiques. Pour l'instant, le contrôle de l'identité (permettant de vérifier que la personne est majeure et non interdite de jeux) n'est pas réalisé dans les points de vente du Pari mutuel urbain (PMU) et de la Française des jeux.

L'idée d'une « carte joueur » a été abandonnée en octobre 2016, car les trois ministères concernés (ceux chargés des finances et de l'agriculture le sont également) ont exprimé leur désaccord : ils ont souligné que l'ARJEL n'a compétence que sur les jeux en ligne, qu'une carte joueur obligatoire reviendrait à ficher près de 40 millions de joueurs, et qu'enfin ce dispositif soulèverait des problématiques d'intelligence économique et d'accès aux données confidentielles des entreprises, tout en entraînant un risque d'éviction des joueurs du secteur légal.

c) L'institut français du cheval et de l'équitation

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour publiait une insertion sur « *l'Institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer* »[356].

La première de ses recommandations invitait à supprimer l'institut, en organisant la dévolution des activités de service public, qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données du système d'identification répertoriant les équidés, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin.

En 2016, les ministères de tutelle avaient répondu sur le repositionnement en cours de l'établissement et sur la nouvelle lettre de mission adressée au directeur. Ils avaient notamment écarté l'hypothèse d'une suppression de l'institut. Pour confirmer son refus en 2017, l'administration s'était appuyée sur les conclusions d'une mission d'inspection interministérielle (agriculture, jeunesse et sports) sur le repositionnement de l'établissement.

En 2018, l'administration réitère son refus, en soulignant que « *l'option d'une suppression n'est pas envisagée par les tutelles* ».

d) L'école nationale de voile et des sports nautiques

Dans un référé de juillet 2017[357], la Cour recommandait de définir, conjointement avec le conseil régional de Bretagne, les modalités d'un rattachement organique de l'école nationale de voile et des sports nautiques au campus de l'excellence sportive de Bretagne, et, à défaut, de fermer l'établissement.

Il convient de souligner que la ministre des sports a transmis spontanément à la Cour, un an plus tard, un courrier pour l'informer des suites données à ce référé.

Ni l'une, ni l'autre des options retenues par la Cour n'ont finalement été retenues. Dans sa réponse, la ministre a indiqué avoir organisé une consultation des grands acteurs du nautisme, et notamment ceux du secteur industriel et du loisir sportif, et qu'un travail de restructuration de l'école avait été engagé avec une redéfinition de ses missions et une diminution de ses effectifs. Ces éléments vont être repris dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, qui sera validé d'ici la fin de l'année 2018.

---

[356] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016,* Tome 1. L'institut français du cheval et de l'équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer, p. 581-605. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[357] Cour des comptes, *Référé, L'avenir de l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN)*. 12 juillet 2017, 5p., disponible sur www.ccomptes.fr.

III - Le chiffrage des économies potentielles

Au stade de sa formulation, dès lors qu'une recommandation vise à réduire la dépense publique, les économies réalisables doivent, dans la mesure du possible, être chiffrées.

Le suivi annuel permet à la Cour, lorsqu'une recommandation s'y prête, de chiffrer les effets plus ou moins directs de ses interventions antérieures. Dans certains cas, la Cour peut ainsi apprécier les économies, potentielles ou effectivement réalisées, résultant de la mise en œuvre d'une recommandation qu'elle a formulée.

Ces estimations se révèlent difficiles à réaliser et doivent donc être appréciées avec prudence, dans la mesure où un chiffrage fiable suppose souvent un recul de plusieurs années.

Les exemples suivants tirés de récents rapports illustrent des économies réalisées en lien avec des recommandations de la Cour.

1 - Des économies à grande échelle dans le domaine de l'assurance maladie

Dans ses rapports annuels sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et dans d'autres publications, la Cour formule des recommandations de nature à permettre la réalisation d'économies significatives sur les dépenses de santé financées par l'assurance maladie.

Les développements ci-après détaillent les leviers d'économies que les pouvoirs publics et l'assurance maladie ont commencé à actionner, de manière encore partielle, au titre notamment du plan de 10 Md€ d'économies entre 2015 et 2017 sur les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), du plan national de gestion du risque et d'efficience du système de soins pour 2018-2019 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019.

a) Les dépenses liées aux produits de santé

Les médicaments et dispositifs médicaux constituent un enjeu stratégique pour la réalisation de la trajectoire des dépenses d'assurance maladie retenue par les pouvoirs publics. Selon l'annexe 7 du PLFSS pour 2019, parmi les 3,8 Md€ d'économies à réaliser par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses, afin de limiter à 2,5 % la hausse des dépenses de l'ONDAM, 1,2 Md€ proviendraient d'évolutions des tarifs de ces produits de santé et des remises versées par leurs fabricants. En outre, 500 M€ d'économies sont attendues des actions de maîtrise médicalisée des dépenses, visant à peser sur le volume et la structure des prescriptions.

Dans le domaine du médicament (23,1 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017, avant déduction de 0,6 Md€ de remises versées par les entreprises pharmaceutiques), la Cour a, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), recommandé de réaliser des économies, estimées à 2 Md€ par an, soit près de 1/10ème des dépenses, en favorisant un recours accru aux médicaments génériques, dont la part de marché est nettement plus faible que chez nos voisins, en révisant leur prix, sensiblement plus élevé, et en modifiant les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, très généreuses.

De manière convergente avec les analyses de la Cour, le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu 1,1 Md€ d'économies, en cumul sur trois années, au titre de la poursuite de l'augmentation de la prescription des médicaments génériques dans le répertoire des médicaments *princeps* comportant un générique (objectif de+5 points en trois ans) et de baisses de prix de ces derniers. Selon le ministère des solidarités et de la santé, ces économies ont été réalisées. Au titre de la poursuite du développement de la prescription des médicaments génériques (objectif de +1,5 points par an pendant cinq ans) et de baisses de prix de ces derniers, le PLFSS pour 2018 a prévu 340 M€ d'économies supplémentaires pour cette même année. De manière plus modeste, celui pour 2019 anticipe une économie de 120 M€ en 2019 au titre de l'incitation à la substitution (80 M€ en ville et 40 M€ en établissements de santé). Ces objectifs représentent cependant moins de la moitié des économies potentielles pour l'assurance maladie d'une substitution intégrale des médicaments inscrits au répertoire par des génériques, qui s'élèveraient à 34 M€ par an.

La diffusion des médicaments génériques en France continue à reposer sur la substitution par le pharmacien des médicaments princeps prescrit, plutôt que sur leur prescription par le médecin, contrairement à la plupart des autres pays européens. Par ailleurs, les modalités de rémunération des pharmacies d'officine, au titre de la distribution de médicaments génériques (36 % des boîtes de médicaments vendues en 2016), n'ont pas été substantiellement révisées. Or, les coûts de distribution des génériques, par les pharmacies d'officine, sont très élevés et absorbent une grande partie des économies permises par la diffusion croissante des génériques : pour 2016, ils pouvaient ainsi être estimés à 2,2 Md€, soit la moitié des 4,4 Md€ de dépenses remboursables par l'assurance maladie au titre des ventes de médicaments génériques.

Ce dernier montant intègre non seulement la rémunération réglementée des officines, mais aussi les rétributions complémentaires connues qui leur sont accordées par les entreprises pharmaceutiques et par les distributeurs en gros. Il justifierait d'augmenter très significativement le taux de la décote du prix des génériques par rapport aux princeps, fixé à 60 % par l'accord-cadre entre le comité économique des produits de santé (CEPS), qui négocie le prix des médicaments pour le compte des pouvoirs

publics, et les représentants des entreprises pharmaceutiques (LEEM), qui est arrivé à échéance à fin 2017 et a été prorogé d'une année.

De manière générale, les nombreux leviers identifiés par la Cour, afin de rééquilibrer le cadre de négociation du prix des médicaments entre l'État et les entreprises pharmaceutiques et d'accommoder les coûts du progrès thérapeutique, demeurent tributaires d'évolutions réglementaires et des résultats de la négociation du nouvel accord-cadre précité. Nonobstant l'indication, par le ministère des solidarités et de la santé, d'une réalisation en 2017 des objectifs d'économies sur le médicament du plan ONDAM 2015-2017, ce même poste de dépenses a contribué au dépassement de l'enveloppe prévisionnelle de soins de ville en 2017. Ce constat nouveau par rapport aux années précédentes, souligne l'enjeu de mobiliser activement les différents leviers d'économies identifiés par la Cour dans son rapport annuel 2017 sur l'application des LFSS.

S'agissant des dispositifs médicaux (6,8 Md€ de dépenses d'assurance maladie en ville en 2017), dont la dépense reste dynamique (+3,9 % en 2017, après +5,6 % en 2016 et +4,7 % en 2015), la Cour a recommandé aux pouvoirs publics, dans son rapport annuel 2014 sur l'application des LFSS d'actionner plusieurs leviers à même de dégager 250 M€ d'économies au total, au bout de trois ans, sur le double champ de la prescription et des prix de ces dispositifs.

Les LFSS intègrent des économies limitées au titre de la maîtrise médicalisée des prescriptions de dispositifs médicaux (50 M€ annuels en 2017, 2018 et 2019). Selon le ministère des solidarités et de la santé, les actions déployées en direction des médecins généralistes (prescription de pansements) ainsi que des spécialistes et chirurgiens-dentistes (prescription d'orthèses d'avancée mandibulaire) auraient cependant permis de réaliser en 2017 un montant d'économies (170 M€) très supérieur à la prévision.

Par ailleurs, les LFSS retiennent des montants croissants d'économies au titre de baisses de prix en ville (150 M€ dans le PLFSS pour 2019, après 100 M€ en 2018 et 90 M€ en 2017).

Sur le modèle des dispositifs de régulation des dépenses de médicaments en ville, les LFSS pour 2016 et 2017 ont renforcé les moyens juridiques, dont est doté le CEPS, pour négocier des baisses de prix avec les fabricants et les distributeurs de dispositifs médicaux. La LFSS pour 2018 a quant à elle instauré un dispositif d'encadrement du montant des dépenses lui-même, qui doit permettre de compenser l'incidence de la hausse des volumes par des baisses de prix. Cependant, faute notamment d'attribution au CPES de moyens humains et informatiques suffisants, les leviers visant à faire baisser les prix tardent à être actionnés et les économies, réalisées à ce titre, restent limitées (64 M€ pour la ville en 2017 contre 90 M€ prévus).

b) Les dépenses liées aux actes des professionnels libéraux de santé

Le PLFSS pour 2019 anticipe près de 400 M€ d'économies des actions visant à améliorer la pertinence et la qualité des actes (120 M€ pour la biologie, 85 M€ pour la radiologie et 190 M€ pour les autres actes).

Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a souligné que la croissance des dépenses de soins infirmiers et de masso-kinésithérapie en libéral (respectivement 7,5 Md€ et 4 Md€ de dépenses d'assurance maladie en 2017, en hausse de 3,9 % et de 2,6 % par rapport à 2016) excédait l'incidence normale du vieillissement de la population et du développement des maladies chroniques. Elle a ainsi recommandé un rééquilibrage territorial affirmé de l'implantation des professionnels, encore marginal, par rapport aux besoins de la population (appréciés à travers les proportions de personnes âgées ou de patients en affection de longue durée), la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque, encore embryonnaire, le renforcement des contrôles visant les actes facturés à l'assurance maladie, très insuffisants, et la mise en œuvre d'un objectif de dépenses liant l'évolution des tarifs à celle du volume des actes.

À ce jour, ces recommandations ont été prises en compte de manière encore très partielle. Ainsi, le plan ONDAM 2015-2017 prévoyait 120 M€ d'économies en cumul entre 2015 et 2017 au titre de la maîtrise médicalisée des prestations effectuées par des auxiliaires médicaux, ce qui représente moins de 1/10ème de la hausse spontanée des dépenses au cours de la même période. Fin 2017, 144 M€ d'économies étaient réalisées (90 M€ fin 2016).

Dans une communication de 2016 à la commission des affaires sociales du Sénat sur l'imagerie médicale (près de 6 Md€ de dépenses d'assurance maladie par an au total, dont 3,9 Md€ en ville et 2 Md€ en établissement de santé), la Cour a recommandé de réviser, en priorité, le montant des forfaits techniques, afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de la réalisation de gains de productivité, en écartant ainsi les effets de rente propres à l'absence d'actualisation des tarifs. Par rapport à la poursuite des tendances actuelles de dépenses, elle estimait ainsi que la rationalisation des prescriptions et des baisses de tarifs pourraient permettre de dégager entre 190 M€ et 460 M€ d'économies.

Le plan ONDAM 2015-2017 avait prévu près de 200 M€ d'économies au titre de baisses de tarifs en ville. En 2015, seules 27 M€ d'économies ont été réalisées en application d'un protocole d'accord entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues. Aucune économie supplémentaire n'est intervenue en 2016. La LFSS pour 2017 a amplifié la démarche d'économies en habilitant le directeur général de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), à défaut d'un accord

dans un délai déterminé entre l'assurance maladie et les représentants des radiologues, à actualiser les tarifs sous réserve de l'accord tacite des ministres concernés. Début 2017, les forfaits techniques d'imagerie scanner, d'IRM et de tomographie par émission de positons (TEP) ont été réduits de 2 % et les modificateurs de coefficients ont été supprimés, ce qui devait permettre à l'assurance maladie d'économiser 50 M€ en 2017, soit les deux-tiers de la cible fixée par le plan ONDAM pour cette même année. Selon le ministère de la santé et des solidarités, 60 M€ d'économies auraient été réalisées en 2017. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Un nouveau protocole d'accord d'avril 2018 a fixé un objectif de 207 M€ d'économies sur la période 2018-2020, dont 61 M€ en 2018. Priorité est donnée aux actions de pertinence des actes et de maîtrise médicalisée, par nature difficiles à suivre. Les mesures tarifaires, soit 56 M€ sur la période, sont, quant à elles, très inférieures aux réalisations des années passées et au potentiel d'économies souligné par la Cour. Ainsi, la première décision sur les forfaits techniques des scanners et IRM (mai 2018) engendrerait une économie annuelle limitée à 7 M€. Une part prépondérante du potentiel d'économies estimé par la Cour reste ainsi à mobiliser.

Dans une insertion consacrée à la politique vaccinale de son rapport public annuel de 2018, la Cour recommandait d'ouvrir plus largement aux professionnels de santé, en particulier aux infirmiers et aux pharmaciens, la possibilité d'effectuer des vaccinations. Dans le prolongement de l'expérimentation autorisée par la LFSS pour 2017, la LFSS 2019 a étendu la définition légale des missions des pharmaciens et donné la possibilité aux partenaires conventionnels de négocier les modalités de tarification de cette prestation.

En permettant d'améliorer la couverture vaccinale, cette mesure pourrait permettre de générer des économies significatives, quoique difficilement chiffrables, au titre des coûts liés à la grippe (soit un peu plus de 230 M€ par an) et à ses complications. De manière plus immédiate, le PLFSS pour 2019 estime à 14 M€ les économies potentielles pour l'assurance maladie, liées à la réduction des consultations médicales en vue de vaccinations, en extrapolant les résultats enregistrés pour la campagne expérimentale de vaccination antigrippale par les pharmaciens.

c) Les dépenses liées à l'activité des établissements de santé

Dans son rapport annuel 2016 sur l'application des LFSS, la Cour avait souligné que, malgré les engagements de maîtrise des prescriptions

pris par les établissements, les dépenses d'assurance maladie liées à des prescriptions médicales internes aux établissements de santé (24,7 Md€ en 2014) et exécutées soit au sein de ces derniers (14,1 Md€), soit en ville (10,6 Md€) connaissaient une vive croissance (+32 % en euros constants entre 2007 et 2014).

Dès lors, la Cour recommandait d'utiliser efficacement le levier des nouveaux contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficience des soins (CAQES), passés par les établissements de santé avec les agences régionales de santé, en impliquant non seulement les directions, mais aussi les communautés médicales d'établissement, ainsi que d'élargir et de rendre plus contraignants les mécanismes de régulation des dépenses dans ce cadre. Ces recommandations n'ont été que partiellement mises en œuvre. Ainsi, les CAQES sont obligatoires pour l'ensemble des établissements. En revanche, et de manière paradoxale, les prescriptions exécutées en établissement ne sont toujours que très partiellement couvertes : tel est le cas des médicaments de la « liste en sus », mais pas des autres médicaments, non plus que des dispositifs médicaux et des actes de biologie et d'imagerie. Si la commission médicale d'établissement est consultée sur le projet de contrat, son président ne le cosigne pas. Des mécanismes de sanction financière de la non-réalisation des engagements souscrits ont été instaurés, mais les pouvoirs publics entendent privilégier une approche incitative. La LFSS pour 2018 a ainsi instauré un dispositif d'intéressement des établissements, qui prend la forme d'une restitution, à ces derniers, d'une partie des économies réalisées.

Comme le plan ONDAM 2015-2017, le plan national de gestion du risque 2018-2019 ne comporte pas d'objectifs d'économies spécifiquement liés à une rationalisation des volumes d'actes et de prestations prescrits par les établissements de santé et réalisés au sein de ces derniers. Le PLFSS pour 2019 n'a pas non plus prévu d'objectif de cette nature.

Dans son rapport public thématique sur l'avenir de l'assurance maladie de novembre 2017, la Cour appelait à mener des réformes profondes pour maîtriser les volumes des actes et les orienter vers la qualité et l'efficience, en diversifiant les modes de rémunération au-delà du paiement au séjour (établissements de santé) ou à l'acte (professionnels libéraux de santé en cabinets de ville et en établissements de santé). La généralisation, en 2016, de l'incitation financière à l'amélioration de la qualité et le passage de l'enveloppe correspondante de 40 M€ en 2016 à 300 M€, selon le PLFSS pour 2019, marquent un progrès en ce sens.

Cette dotation financée par redéploiement interne au sous-objectif de l'ONDAM « établissements de santé » permettrait, selon l'étude d'impact du PLFSS, d'engendrer une moindre dépense de 6 M€ pour 2019, à laquelle s'ajouteraient des économies indirectes liées à la qualité des soins, non chiffrées. En revanche, la suppression par la LFSS pour 2018 de

la dégressivité des tarifs des séjours hospitaliers lorsque l'activité relative à certaines interventions, connues pour être souvent non pertinentes, dépasse un certain seuil prive les pouvoirs publics d'un important levier d'économies, alors que la Cour recommandait d'approfondir ce mécanisme, en jugulant les pratiques de contournement de ce dernier et en reconnaissant aux ARS une autonomie accrue pour fixer les seuils.

La LFSS pour 2019 comporte d'autres mesures visant à diversifier les modes de financement des établissements de santé pour les orienter davantage vers la qualité et la pertinence des soins, qui s'inspirent des recommandations récurrentes de la Cour sur le financement au parcours de certaines pathologies. Ainsi, elle prévoit de substituer aux modalités de rémunération en vigueur, fonction du nombre de séjours, des forfaits annuels pour la prise en charge en établissement de santé des patients souffrant du diabète ou d'une insuffisance rénale chronique. Ces forfaits, financés par redéploiement, permettraient à l'assurance maladie de réaliser une économie de l'ordre de 7 M€ en année pleine, liée au ralentissement de la progression des dépenses (soit 10 % de leur augmentation annuelle). Selon le plan « Ma Santé 2022 », ils seraient ensuite étendus à d'autres pathologies chroniques, ainsi qu'aux actes effectués en ville. Le périmètre, le calendrier et la forme de ces extensions restent aujourd'hui à définir.

d) Les tarifs des séances de dialyse

La tarification des séances de dialyse des patients atteints d'une insuffisance rénale chronique terminale, qui ont été à l'origine de 63 000 € de dépenses annuelles d'assurance maladie en moyenne par patient en 2016, comportent des marges d'efficience accrue des dépenses d'assurance maladie. Dans son rapport annuel 2015 sur l'application des LFSS, la Cour a ainsi recommandé de réviser à la baisse les tarifs des séances de dialyse afin de les rapprocher des coûts, en faisant porter l'effort sur les tarifs des modes de prise en charge les plus lourd.

Entre 2015 et 2017, ont été programmées et réalisées 80 M€ d'économies en cumul sur les tarifs des séances de dialyse. Les baisses de tarifs sont mises en œuvre par les arrêtés annuels fixant les tarifs des actes effectués par les différentes catégories d'établissements de santé. Afin de réduire la place des centres lourds dans les prises en charge, les tarifs des séances de dialyse correspondantes ont été plus réduits que ceux des séances relevant d'autres modes de prise en charge, moins onéreux.

Pour ces derniers, des taux identiques de baisse des tarifs ont, dans un premier temps, été appliqués, malgré de sensibles différences de coûts entre les unités de dialyse médicalisée d'une part et les modes moins onéreux que constituent, lorsque la condition des patients le permet, les unités d'autodialyse et les dialyses à domicile, d'autre part. En 2018, les

tarifs ont évolué dans le sens recommandé par la Cour, avec des baisses voisines pour les centres lourds et les unités de dialyse médicalisée, tandis que ceux des autres modes de dialyse ont été relevés ; les économies réalisées ont augmenté (40 M€ en année pleine).

Les marges de réduction des tarifs à même de faire bénéficier l'assurance maladie d'une part accrue des gains de productivité liés aux équipements et aux consommables restent néanmoins très significatives, au vu des coûts moyens de la dialyse et, *a fortiori*, des résultats comptables des structures privées de dialyse à but lucratif. Par ailleurs, l'extension de la rémunération au forfait des séances de dialyse, prévue pour les séances proprement dites par la LFSS pour 2019, aux actes facturés à l'assurance maladie par les néphrologues au titre de leur activité libérale dans les établissements de santé à but lucratif présente un enjeu particulier pour maîtriser les coûts globaux de la dialyse.

e) Les charges de gestion administrative des organismes de sécurité sociale

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2015, la Cour a souligné le facteur clé que constitue l'évolution de l'organisation des activités des organismes de sécurité sociale, pour réaliser des économies de frais de gestion sans dégrader la qualité du service rendu aux usagers, ni la maîtrise des risques financiers, elle-même perfectible, liés à l'attribution des prestations et à la collecte des prélèvements sociaux. À ce titre, elle a recommandé d'approfondir la réorganisation des réseaux d'organismes du régime général, en continuant à réduire le nombre d'organismes distincts, dont beaucoup sont dépourvus de taille critique, à rationaliser le nombre de sites de production, encore très dispersées, ainsi qu'à remédier aux disparités de coûts de gestion entre les organismes d'une même branche, qui reflètent des organisations et des pratiques de travail inégalement efficientes.

Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2016, la Cour a par ailleurs souligné que les écarts entre la durée effective moyenne du travail à temps plein (1 540 heures estimées par la Cour) et la durée légale annuelle (1 607 heures) étaient imputables, notamment, à des usages dérogatoires à la convention nationale dans un grand nombre d'organismes de base, d'une part, et à l'écart entre le taux d'absentéisme moyen (8,9 % en 2014) et celui des organismes qui présentent la situation la meilleure (6 %), d'autre part. Ces écarts représentaient un potentiel de travail non mobilisé de l'ordre de 10 000 équivalents temps plein, soit près de 7 % des effectifs en fonction. La Cour a dès lors recommandé de mobiliser les gains de productivité

correspondants, qui permettraient une économie de l'ordre de 0,4 Md€, en faisant converger la durée effective du travail vers sa durée légale et en luttant plus efficacement contre l'absentéisme.

Les organismes nationaux du régime général mettent en œuvre ces recommandations de manière partielle, en mutualisant une part croissante des fonctions de production et support au sein et entre organismes locaux sur des périmètres plus ou moins étendus, ainsi qu'en modulant plus fortement les autorisations annuelles d'emplois de ces organismes en fonction de leurs marges de productivité par rapport aux plus efficients.

Ces évolutions contribuent à la réalisation d'économies de charges de gestion administrative portant sur les effectifs et les achats. Celles du régime général de la sécurité sociale ont ainsi diminué depuis le début de la décennie (10,9 Md€ en 2017 contre 11 Md€ en 2011, soit une baisse de 1,6 % en euros courants et de 8,5 % en euros constants). Ces économies correspondantes ont vocation à être significativement approfondies.

2 - Des recommandations de rationalisation et de mutualisation souvent génératrices d'économies significatives

a) La rémunération des notaires au titre des fonds de tiers de la Caisse des dépôts et consignations

Dans le cadre d'un référé de 2015 relatif à la « Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice »[358], la Cour recommandait d'engager le réexamen des modalités de rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts , ainsi que d'ajuster, sans délai, le taux d'intérêt servi à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières actuelles. La Caisse des dépôts indique que l'ensemble des mesures correctrices engagées dans ce domaine a permis d'économiser 84,7 M€ dès 2016.

b) La maîtrise du risque de change des contributions internationales

Dans son rapport au Parlement de 2015 sur les contributions internationales de la France[359], la Cour constatait que le risque de change

[358] Cour des comptes, *Référé*, *Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice*, février 2015, La Documentation française, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[359] Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, *Les contributions internationales de la France*. Octobre 2015, 116 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

au regard du franc suisse (CHF) ou du dollar américain (USD) constituait un coût budgétaire important pour le ministère des affaires étrangères. La Cour recommandait alors de mettre en place un mécanisme efficace de couverture du risque de change, sans préjudice d'un ajustement des crédits dans le cadre de la programmation budgétaire. À la suite de ce contrôle, le Parlement a demandé, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2016, qu'une étude de faisabilité conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères permette de limiter ce risque de change.

Une nouvelle convention de couverture du risque de change a été conclue le 12 avril 2018, entre le ministère chargé des affaires étrangères et l'Agence France Trésor, pour se prémunir du risque de variation de change de l'USD et du CHF. Après passation de six ordres d'achat à terme pour les neufs premiers mois de l'année 2018, le « gain » par rapport au taux de budgétisation anciennement pratiqué s'élèverait à 34,5 M€.

c) La réduction du nombre d'élus au sein des sessions des chambres d'agriculture

Dans son insertion au rapport public annuel de 2017[360] relative aux chambres d'agriculture, la Cour préconisait de façonner un réseau efficace et recommandait de réduire le nombre des élus au sein des sessions des chambres d'agriculture, en supprimant les collèges 4 (anciens exploitants) et 5 (groupements professionnels agricoles).

Cette recommandation a été suivie d'effet, puisque le décret n° 2017-1823 du 28 décembre 2017, définissant la composition des sessions, a permis de réduire le nombre d'élus des chambres départementales d'agriculture de 44 à 33. Tel était l'objectif de la recommandation même si la suppression de deux collèges n'a pas été retenue. Il s'ensuit une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€.

[360] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017,* Tome I. Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace, p. 709-733. La Documentation française, février 2017, 760p., disponible sur www.ccomptes.fr.

d) La stratégie immobilière de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

La Cour recommandait, dans son rapport particulier de 2017 relatif à l'ADEME[361], de redéfinir le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'agence, en limitant les coûts des implantations du siège et dans les territoires, en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et le nouveau découpage des régions.

L'opérateur fait valoir que le SPSI 2017-2021, validé par son ministère de tutelle, puis soumis à tous les préfets de régions, prévoit de réduire de plus de 40 % les frais immobiliers et de 25 % les surfaces, pour atteindre un ratio de 12 m² surface utile nette (SUN)/poste, ainsi que de limiter les baux privés à la moitié du parc. L'ADEME chiffre un objectif d'économie de 1,1 M€ en 2021.

e) La suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale

À l'occasion d'un référé de décembre 2017[362], la Cour recommandait la suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), ainsi que celle de la taxe affectée à cette structure.

La loi de finances pour 2019 prévoit effectivement la dissolution de l'établissement public à caractère administratif, créé en 1984, et la suppression de la taxe, appelée « taxe péniche », représentant un montant annuel avoisinant plus de 1 M€. Certaines missions assurées par la CNBA devraient être transférées à une ou plusieurs chambres des métiers et de l'artisanat. Les missions visées à l'article R. 4432-2 du code des transports pourraient être dévolues, notamment, à une interprofession fluviale, pour laquelle des travaux de préfiguration sont menés actuellement par le délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine. La suppression d'une taxe affectée et des dépenses correspondantes, financées par cette voie, pourrait donc représenter une économie annuelle de l'ordre de 1 M€.

---

[361] Cour des comptes, *Rapport particulier, comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*. Mars 2017, 109 p., La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

[362] Cour des comptes, *Référé, La Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA).* 8 décembre 2017, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

f) L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile

L'insertion au rapport public annuel de 2017 relative à l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)[363], recommandait de dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP). Cette convention permettait aux agents de la direction des services de la navigation aérienne, travaillant sur un aéroport géré par ADP, de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Elle prévoyait le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total de l'action sociale s'élevait à 1 738 € par an (correspondant à 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion, et à 530 € au titre de la subvention du CE ADP), soit un montant élevé en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

La Cour recommandait ainsi de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'ADP, en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

En 2017, la Cour avait assimilé à un refus de mettre en œuvre cette recommandation l'indication par la DGAC, dans sa réponse, que la convention était en cours de révision. La direction mentionne, dans sa réponse 2018, que la convention a finalement été dénoncée fin 2017, ce qui représente une économie annuelle de 100 000 €.

[363] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017*, Tome II. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé, p. 457-468. La Documentation française, février 2017, 525 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

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

Dans son insertion au rapport public annuel de 2018[364], relative au regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, la Cour recommandait de libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche de la Défense, ou, à défaut, de les proposer sur le marché locatif. Le ministère a répondu que le déménagement de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de la tour Linéa vers la Grande Arche a permis une économie de loyer de 225 000 euros annuels.

⁂

72,4 % des recommandations formulées par la Cour des comptes, dans les rapports publiés au cours des trois dernières années, sont partiellement ou totalement mises en œuvre, ce qui démontre que, globalement, les interventions de la Cour portent leurs fruits.

Le chapitre II présente, pour la deuxième fois, le bilan du suivi des recommandations par les CRTC dans le cadre de la loi NOTRé. Là encore, il convient de souligner que 79 % des recommandations suivies dans ce cadre sont partiellement ou totalement suivies d'effets.

[364] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement, p. 291-308. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Chapitre V

Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

Les travaux de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à faire progresser la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. À ce titre, leurs rapports d'observations formulent des recommandations, dont les chambres vérifiaient la mise en œuvre, jusqu'à une date récente, à l'issue de la procédure contradictoire ou à l'occasion du contrôle suivant.

Désormais, l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dispose que, dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer.

Destinataire de ces rapports, la CRTC en adresse une synthèse à la Cour, dont le rapport public annuel comporte une présentation des suites données à ces recommandations, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Ces nouvelles dispositions garantissent la documentation et la traçabilité des mesures prises par les entités contrôlées, en réponse aux recommandations des CRTC. Elles rendent le suivi des recommandations plus efficace, aussi bien pour les ordonnateurs des collectivités locales, qui doivent dorénavant consigner, dans un rapport, les mesures qu'ils ont prises (I), que pour les juridictions financières, qui peuvent ainsi suivre le degré de mise en œuvre de leurs observations et recommandations et

mesurer l'efficacité relative de leurs travaux auprès des collectivités et EPCI concernés (II).

I - Les rapports de suivi des recommandations des CRTC

La période retenue, par les chambres régionales et territoriales des comptes, pour déterminer les collectivités et EPCI concernés par le suivi de leurs recommandations, courait du 1er octobre 2016 au 30 septembre 2017, période au cours de laquelle les rapports d'observations définitives ont été présentés à l'assemblée délibérante.

Schéma n° 1 : élaboration du rapport de synthèse de suivi des recommandations

Source : Cour des comptes

Les synthèses, établies par chaque CRTC, reposaient sur l'exploitation des rapports de suivi reçus des ordonnateurs, sans que la chambre ait mené de nouvelles investigations ni contredit avec eux (A). Dans certains cas, des éclaircissements ou compléments ont été sollicités, dès lors que la qualité de ces rapports (B) détermine l'appréciation du suivi des recommandations classées par nature et par domaine (C).

A - Les conditions d'application de la loi

Durant la période retenue, 348 rapports d'observations définitives (ROD), retraçant 2 105 recommandations formulées par les CRTC, étaient concernés par ces dispositions.

Tableau n° 1 : rapports de suivi transmis conformément à la loi NOTRé

CRTC	Nombre de rapports CRTC soumis à l'obligation de suivi sur la période	Nombre de rapports de suivi transmis par les collectivités	% des rapports transmis	Nombre de recommandations initiales	Nombre de recommandations avec un rapport de suivi
Auvergne-Rhône-Alpes	39	39	100 %	180	180
Bourgogne-Franche-Comté	9	9	100 %	30	30
Bretagne	21	21	100 %	86	86
Centre-Val de Loire	16	16	100 %	52	52
Corse	1	1	100 %	7	7
Grand Est	17	17	100 %	105	105
Hauts-de-France	41	38	93 %	316	306
Île-de-France	28	28	100 %	145	145
Normandie	17	14	82 %	146	109
Nouvelle-Aquitaine	48	39	81 %	357	280
Occitanie	52	51	98 %	268	263
Pays de la Loire	26	26	100 %	96	96
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	16	89 %	98	98
Antilles-Guyane	2	1	50 %	33	13
La Réunion et Mayotte	5	4	80 %	36	31
Nouvelle-Calédonie	4	4	100 %	128	128
Polynésie française	4	4	100 %	22	22
Total	**348**	**328**	**94 %**	**2 105**	**1 951**

Source : Cour des comptes

En réponse, les CRTC ont reçu 328 rapports de suivi, qui fondent la présente synthèse, laquelle porte au total sur 1 951 recommandations, 20 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale. L'absence de réponse de 6 % des ordonnateurs met en évidence l'appréhension partielle du dispositif de suivi des recommandations par les collectivités : le suivi de 154 recommandations, soit 7 % de celles formulées par les chambres

entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017, n'a pu être retracé faute de réponse, ce qui conduira les CRTC à accentuer, à chacun de leurs contrôles, le rappel à cette nouvelle obligation légale.

Parmi les grandes collectivités n'ayant pas envoyé de rapport de suivi, se trouvent les départements du Calvados (14) et des Deux-Sèvres (79) et la commune d'Avignon (84). La collectivité territoriale de Corse a transmis son rapport *in extremis* puisque son courrier au président de la chambre n'a été enregistré au greffe que le 3 octobre 2018.

En Nouvelle-Calédonie, si les quatre organismes concernés ont bien élaboré un rapport sur les suites données aux observations, les organes délibérants n'ont pas été saisis dans le délai d'un an imparti par la loi : les exécutifs n'avaient pas spontanément intégré cette obligation dans le calendrier de réunion des assemblées délibérantes, et le retard dans la présentation des rapports a atteint, dans certains cas, plusieurs mois.

Dans la région Grand Est, le rapport de suites de la communauté d'agglomération (CA) de Colmar (68) n'était pas finalisé et, partant, n'avait pas été présenté à l'assemblée délibérante à l'expiration du délai d'un an prévu par la loi. Cependant, après relance, la CA a transmis un rapport intermédiaire à la chambre, qui en a tenu compte dans sa synthèse.

La relance des organismes par la CRC Île-de-France

En Île-de-France, outre le courrier de notification du rapport d'observations définitives exposant les termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, deux courriers de relance ont été transmis aux organismes concernés : un premier neuf mois après la présentation du ROD devant l'assemblée délibérante ; un deuxième, le cas échéant, 14 mois après la même présentation.

Près de 65 courriers de relance ont ainsi été envoyés aux collectivités et aux EPCI concernés, entre le 13 novembre 2017 et le 25 juillet 2018. Cette procédure a permis que tous les organismes concernés communiquent à la chambre un rapport de suivi, contre 74 % lors de la précédente session.

B - La qualité des rapports de suite transmis

La loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises. De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports se caractérisent par leur diversité.

De surcroît, pour les seules CRC de métropole, le nombre moyen de recommandations par ROD a presque varié du simple (3,3 en Centre-Val de Loire) au triple (8,6 en Normandie) : cette hétérogénéité a nécessairement eu une incidence sur le contenu et la qualité des rapports de suivi des organismes.

1 - De bonnes pratiques qui tendent à se diffuser

En tout état de cause, il ressort des synthèses des CRTC que les ordonnateurs ont, dans l'ensemble, satisfait à leurs obligations de suivi des observations et ont convenablement informé les membres de l'assemblée délibérante. Ce deuxième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi.

La CRC Nouvelle-Aquitaine illustre cette dynamique positive en citant les cas de Floirac (33), Ciboure (64), Saint-Privat (19), Rilhac-Rançon (87), Terrasson (24) et Saint-Jean d'Angély (17) : les rapports délibérés par les conseils municipaux y ont, de manière systématique, été appuyés de pièces justificatives exhaustives.

Les CRC Île-de-France, Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur constatent, pour leur part, que davantage d'organismes ont spontanément communiqué des pièces justificatives, que la forme des rapports de suite était plus homogène ou que, à l'occasion de ce deuxième exercice, de nombreux ordonnateurs s'étaient attachés à indiquer les éléments de contexte les ayant conduits à suivre, ou non, les recommandations.

La CRC Grand Est relève, elle aussi, l'augmentation du nombre de réponses assorties de pièces justificatives à l'appui des suites qu'elles présentent. La commune de Sedan (08) a, par exemple, envoyé ses données relatives à l'absentéisme du personnel communal, dont la chambre recommandait d'améliorer le suivi, ou bien encore ses délibérations de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La détermination du degré de mise en œuvre est apparue aux chambres régionales et territoriales moins complexe qu'au cours de l'exercice 2017 grâce, de manière générale, à une meilleure présentation des actions entreprises et, plus spécifiquement pour certaines chambres, à un enrichissement des pièces justificatives.

La CRC Bretagne met en avant les efforts de pédagogie du département du Morbihan (56), dont le rapport de suites rappelle les

évolutions législatives et les accompagne de commentaires sur les intentions du législateur.

La CRC Bourgogne-Franche-Comté souligne, quant à elle, la qualité des rapports de la communauté de communes du Haut-Jura Saint-Claude (39), de la communauté de communes du Grand Pontarlier et de la commune de Pontarlier (25), ces trois organismes ayant réalisé une véritable revue d'audit *ex post.*

2 - Quelques difficultés d'appréciation persistantes

Des justificatifs ne sont, certes, pas toujours indispensables à la validation des réponses, notamment quand celles-ci expriment un défaut ou un refus de mise en œuvre ; toutefois, plusieurs CRTC ont dû composer avec une majorité de rapports de suite ne s'accompagnant pas de documents matérialisant les actions menées.

Les réponses apportées dans ces rapports pouvaient alors consister en des affirmations et en l'énoncé d'intentions assez peu développées. Ce caractère incomplet, s'il prive la chambre d'informations utiles, nuit également à la bonne information de l'assemblée délibérante et des administrés.

De la communication ?

La CRC Occitanie déplore que les réponses à ses recommandations de Toulouse Métropole, de la commune de Toulouse (31), de la commune de Lourdes (65) ou du département des Hautes-Pyrénées (65) relèvent davantage de la communication que d'une présentation factuelle.

Au prétexte d'une recommandation de la chambre tendant à la maîtrise des charges, le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées mettait ainsi en valeur, dans son rapport, des mesures prises depuis 2011, mais en omettant la forte baisse de l'épargne en 2017, notamment sous l'effet de la hausse continue des dépenses sociales ou de personnel.

De surcroît, lorsque la mise en œuvre a été partielle, les CRC Bourgogne-Franche-Comté et Pays de la Loire ont constaté, fréquemment, l'absence de calendriers opérationnels d'application des mesures ou de planification explicite des processus de réflexion.

En tout état de cause, tant en ce qui concerne l'étendue du suivi que les pièces justificatives produites, bon nombre de réponses ne peuvent faire l'objet de vérification de la part des chambres. Partant, la vérification

de la réalité des réponses apportées s'effectuera systématiquement lors du contrôle suivant.

C - Le classement des recommandations

La nomenclature retenue permet de classer les 1 951 recommandations de deux manières.

1 - Le classement des recommandations par nature

La première distingue les recommandations liées à la régularité de celles relatives à la performance de gestion. Sur les 1 951 recommandations ayant donné lieu à des rapports de suivi des actions entreprises, 57 % avaient pour objet de rappeler les règles applicables ; 43 % visaient à apprécier la qualité de la gestion, sans qu'une règle ne soit mise en cause.

Tableau n° 2 : recommandations par nature

Classement	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Régularité	888	1 121	52 %	57 %
Performance	815	830	48 %	43 %
Total	**1 703**	**1 951**	**100 %**	**100 %**

Source : Cour des comptes

En matière de régularité, ressortent deux catégories de recommandations récurrentes : d'une part, celles portant sur la fiabilité des comptes et la qualité de l'information financière (constitution de provisions, rattachement des écritures à l'exercice concerné, production des états annexes au budget, obligations en matière de débat d'orientation budgétaire etc.) ; d'autre part, celles relatives à la gestion des ressources humaines et visant à remédier au non-respect de la durée légale du temps de travail ou aux irrégularités des primes et indemnités versées.

Une plus grande diversité caractérise les recommandations relevant de la performance, mais deux catégories tendent à ressortir des synthèses : celles relatives à la gouvernance et à l'organisation, d'une part (renforcement du contrôle interne, mise en place d'un règlement de service, conventionnement etc.) ; celles visant à accroître la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire, d'autre part (en fonctionnement comme en investissement).

2 - Le classement des recommandations par domaine

Le second classement, complémentaire, vise à répartir les recommandations, de régularité comme de performance, par domaine. Sont ainsi distinguées les recommandations liées aux ressources humaines, à la comptabilité, aux achats, à la gouvernance interne, à la situation financière, à la situation patrimoniale et aux relations avec les tiers.

Tableau n° 3 : recommandations par domaine

Cotation	Nombre		Part du total	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Achat	101	104	6 %	5 %
Comptabilité	429	535	25 %	27 %
Gouvernance et organisation	410	404	24 %	21 %
Situation financière	195	150	12 %	8 %
Gestion des ressources humaines	332	442	20 %	23 %
Situation patrimoniale	84	122	5 %	6 %
Relations avec les tiers	152	194	9 %	10 %
Total	**1 703**	**1 951**	**100 %**	**100 %**

Source : Cour des comptes

Plus de 27 % des recommandations concernaient la comptabilité. Dans leurs contrôles, les chambres régionales et territoriales ont en effet constaté une maîtrise inégale des règles et méthodes comptables. Ces dernières sont pourtant essentielles à l'information de l'assemblée délibérante et du citoyen, par la mise à disposition d'une information sincère, ainsi qu'à la fiabilité des analyses de la situation financière des collectivités concernées.

Les recommandations concernant la gestion des ressources humaines (23 %) représentaient une part importante et stable du total. Elles portaient, le plus souvent, sur le respect de la durée légale du travail, et sur les modalités d'attribution des rémunérations accessoires versées aux agents dans les collectivités[365].

[365] Sur l'importance de ces enjeux pour les collectivités, cf. Cour des comptes, *« La gestion de la fonction publique territoriale, un levier de maîtrise budgétaire »*, in *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

Enfin, 404 des 1 951 recommandations (21 %) se rapportaient aux enjeux de gouvernance et d'organisation interne (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service ou mise en œuvre de réformes organisationnelles, etc.).

II - La prise en compte des recommandations

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

Tableau n° 4 : cotations des recommandations suivies en 2015, 2016 et 2017

Cotation	Nombre de recommandations suivies		En % du nombre de recommandations	
	2015-2016	2016-2017	2015-2016	2016-2017
Totalement mise en œuvre	673	802	39,5 %	41,1 %
Mise en œuvre en cours	531	611	31,2 %	31,3 %
Mise en œuvre incomplète	141	126	8,3 %	6,5 %
Non mise en œuvre	254	331	14,9 %	17 %
Devenue sans objet[366]	74	45	4,3 %	2,3 %
Refus de mise en œuvre	30	36	1,8 %	1,8 %
Total	**1 703**	**1951**	**100 %**	**100 %**

Source : Cour des comptes

Parmi les recommandations suivies cette année par les chambres, près de quatre sur cinq ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre. Toutefois, avant d'en venir à une appréciation d'ensemble, il convient d'insister sur certaines réussites locales ou

[366] Une recommandation devient sans objet lorsque des circonstances de fait ou de droit ont pour conséquence que la recommandation est désormais inopérante et n'a donc pas à faire l'objet d'un suivi. Il s'agit, le plus souvent, des effets de l'intervention de mesures réglementaires, de la modification des périmètres institutionnels ou de transferts de compétences.

régionale : la CRC Pays de la Loire constate ainsi, dans sa synthèse, la mise en œuvre (totale, partielle ou incomplète) de l'ensemble de ses recommandations, par 14 organismes sur 26.

Quand la CRC Bretagne met en exergue le cas de la commune de Plonéour-Lanvern (29), ayant totalement mis en œuvre cinq des neuf recommandations la concernant, la CRC Guadeloupe peut se satisfaire de ce que 12 de ses 13 recommandations à la commune de Sainte-Anne (97) ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre.

Une commune exemplaire

Avec la totalité des six recommandations de la CRC La Réunion totalement mises en œuvre, la commune de Trois Bassins (97) paraît exemplaire. Elle l'est d'autant plus qu'elle a très bien documenté les différentes actions qu'elle a réalisées ou entreprises.

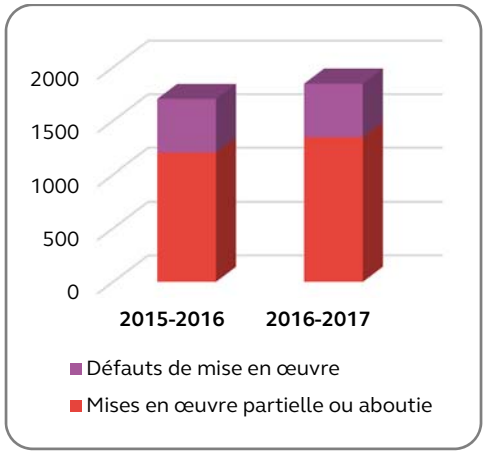
La collectivité a engagé une réflexion sur sa politique fiscale, afin d'optimiser le montant de ses recettes, ainsi que sur la mise à disposition de véhicules de fonction et de service. Elle a pris une nouvelle délibération en décembre 2016 pour encadrer les mises à disposition de véhicules au profit des élus et des agents. Deux notes de service, rappelant les règles d'utilisation en la matière, ont été diffusées en février et octobre 2017.

La commune a mis fin à la majoration salariale dont bénéficiaient les agents non titulaires sur emploi permanent, percevant un salaire mensuel inférieur à 1 500 €. Depuis décembre 2016, toute création ou suppression d'emploi est soumise au vote du conseil municipal. La collectivité a, par ailleurs, établi son bilan social, obligation qu'elle ne respectait plus depuis 2010 au moins. Elle a, enfin, mis en place un guide d'achat pour formaliser les procédures et les critères de sélection des offres ont été révisés.

Certes, les 1 951 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de 80 % de mise en œuvre, totale ou partielle, ne saurait occulter le fait que, par ailleurs, des recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail, peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Toutefois, de manière générale par rapport au précédent exercice, on constate bien une augmentation, importante, des mesures de suivi en cours de mise en œuvre ou ayant abouti (+12 %) ; il s'agit d'une hausse sensiblement plus forte que celle du nombre total de recommandations, dont les rapports des organismes contrôlés devaient rendre compte (+8 %).

Graphique n° 1 : cotation des recommandations suivies en 2016



Source : Cour des comptes

Mieux formuler les recommandations ?

Le suivi des recommandations, par les organismes, puis l'analyse de ce suivi, par les CRTC, nécessitent une formulation simple et précise des mesures à prendre. Certaines chambres doivent ainsi constater, *a posteriori*, que les préconisations de leurs rapports d'observations auraient pu être exprimées plus clairement.

Dans sa synthèse, la CRC Occitanie regrette ainsi d'avoir formulé des recommandations portant simultanément sur plusieurs sujets. Avec lucidité (et honnêteté), elle cite deux (mauvais) exemples :

- « poursuivre la diminution des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante, et profiter de la sortie des effectifs des agents partant à la retraite pour diminuer les charges de personnel » (à la commune de Saint-Etienne-de-Tulmont (82)) ;
- « respecter strictement les principes et règles édictés par le code des marchés publics et mettre en place des outils de recensement et de pilotage de l'achat public » (à la communauté de communes Pays de Garonne et Gascogne (82)).

Seuls les futurs contrôles, par les CRTC, des organismes soumis en 2016-2017 aux dispositions de la loi NOTRé permettront de s'assurer de la portée réelle des recommandations et de leurs effets sur la qualité de la gestion publique locale. Il n'en demeure pas moins que l'analyse des rapports

de suites met en lumière des améliorations significatives de gestion réalisées par les collectivités et organismes contrôlés, dans des délais brefs.

Plus dans le détail, en effet, le suivi fait apparaître que des évolutions interviennent parfois dans un temps relativement court, à la suite de la formulation des recommandations des CRTC. Certaines d'entre elles concernent, en pratique, des domaines tels que la comptabilité dans lesquels il est possible d'agir rapidement pour obtenir des résultats tangibles.

Le suivi immédiat des recommandations

Certaines recommandations des chambres sont, en outre, mises en œuvre de manière immédiate, pendant la phase contradictoire entre les observations provisoires et définitives. De ce fait, elles ne font pas l'objet du suivi prévu par la loi NOTRé, puisqu'elles n'ont pas été formellement réitérées au stade du rapport définitif de la chambre.

Dans sa synthèse, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes souligne ainsi que, sur les 39 organismes concernés en 2018, sept avaient mis en œuvre, dans ce délai de deux mois, au moins une des recommandations les concernant.

La communauté d'agglomération de Roanne (42) a, par exemple, pendant cette période de contradiction, intégré le service de transport scolaire au sein de son budget annexe transport. La commune de Brioude (43) a, pour sa part, dans ce même délai, mis fin au versement d'un complément de rémunération sous la forme d'un avantage collectivement acquis avant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en l'intégrant dans le nouveau régime indemnitaire des personnels de la commune.

D'autres recommandations, nécessitant des réformes structurelles, demandent un temps d'exécution plus long. Les mesures concernant les ressources humaines, en particulier celles concernant le temps de travail des agents, les rémunérations accessoires ou la masse salariale, ne peuvent généralement être prises que sur plusieurs exercices budgétaires.

Dans certains cas, enfin, les recommandations formulées par les CRTC restent, au moins un temps, sans effet, voire, pour 1,8 % d'entre elles, font l'objet d'un refus explicite de la part des collectivités concernées.

Le suivi des recommandations réalisé par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2017 permet d'illustrer chacune de ces situations : mise en œuvre complète (A) ou partielle (B), et absence de mise en œuvre (C).

A - Des exemples de recommandations totalement mises en œuvre

41,1 % des recommandations ont pu être considérées par les CRTC comme totalement mises en œuvre. Un très grand nombre d'exemples peuvent être relevés, qui ont contribué à faire progresser la fiabilité des comptes ou à corriger certains dysfonctionnements en matière de gestion des ressources humaines. De multiples recommandations ont, en outre, été suivies dans les quatre autres domaines de la nomenclature retenue par les juridictions financières (achat, gouvernance, situation financière, patrimoine et relations avec les tiers).

1 - En matière de fiabilité des comptes et de qualité de l'information financière

Les recommandations de comptabilité des CRTC sont souvent le mieux suivies d'effet par les collectivités et les EPCI. Nombre d'entre eux ont pris des mesures préconisées par les chambres pour mettre en conformité leur budget avec la législation, ou assurer la fiabilité et la transparence de leurs comptes.

À ce titre, le département du Nord (59), la communauté d'agglomération de la région de Compiègne (60), la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois (59) et la commune d'Avesnes-sur-Helpe (59) dans les Hauts-de-France, ainsi que la communauté de communes du Pays des Herbiers (85) dans les Pays de la Loire ont, par exemple, procédé à la fiabilisation de la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Au bénéfice de la fiabilité de l'information budgétaire dispensée au conseil départemental, après que la CRC Nouvelle-Aquitaine lui avait recommandé d'introduire des éléments de prospective financière dans le rapport présenté aux élus lors du débat sur les orientations budgétaires en application de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le département des Pyrénées-Atlantiques (64) s'est doté en 2016 d'un outil de prospective financière, qui doit permettre de produire des scénarii au cours des prochains exercices.

S'agissant, enfin, de l'amélioration de la tenue des documents financiers, peut être cité le cas de la commune du Kremlin-Bicêtre (93) qui, sur la base d'une recommandation de la CRC Île-de-France, a régularisé, en février 2018, avec les services de la trésorerie, un écart sensible, de

3,4 M€, entre la dette inscrite au compte de gestion et celle figurant au compte administratif.

Ces différentes mesures contribuent à la bonne tenue des comptes et, plus généralement, à l'amélioration de la gestion des collectivités locales.

2 - Dans la gestion des ressources humaines

Si, en matière de ressources humaines, les recommandations des chambres sont trop souvent mises en œuvre de manière incomplète, voire font l'objet d'un refus d'application, certaines collectivités ont fait des efforts notables dans ce domaine, particulièrement en terme de recrutement des agents, de temps de travail et d'absentéisme.

La métropole de Montpellier Méditerranée (34) s'est ainsi astreinte à formaliser sa politique de recrutement, comme l'y avait invitée la chambre Occitanie. Il s'agissait, plus précisément, de fiabiliser la procédure concernant les contractuels. À cette même fin, la métropole de Lille s'est quant à elle dotée, conformément à ce que lui avait recommandé la CRC Hauts-de-France, d'un outil informatique de gestion du recrutement, permettant d'agréger les informations relatives aux différentes procédures en cours.

En ce qui concerne le temps de travail, la CRC Bretagne a obtenu du conseil départemental du Finistère (29) qu'il supprime le dispositif irrégulier dit du « mois cadeau » pour les agents partant à la retraite, à compter du 1er mars 2018.

La commune d'Aix-en-Provence (13) a, pour sa part, porté le temps de travail des agents à sa durée légale de 1 607 heures : en se conformant ainsi à la recommandation de la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, la collectivité a amélioré la qualité de service rendu aux usagers, puisqu'elle a été conduite à adapter les horaires d'ouverture des services en fonction des besoins des citoyens. Elle a aussi réduit son volume d'heures supplémentaires, dès lors que le nouveau dispositif est associé à une gestion automatisée du temps de travail des agents.

Les efforts de la commune de Megève pour réduire les heures supplémentaires liées au déneigement

La commune de Megève (74) indique avoir, elle aussi, limité le recours aux heures supplémentaires, comme le lui avait recommandé la CRC Auvergne-Rhône-Alpes, en mettant en place un régime d'astreintes. Les heures de travail consacrées au déneigement étant désormais incluses dans le temps de travail normal, la commune constate une diminution de plus de 50 % des heures supplémentaires effectuées par les agents. Elle a par ailleurs modifié son règlement intérieur du temps de travail, limité à 120 heures annuelles les heures supplémentaires rémunérées et réintégré dans le planning de travail ordinaire les dimanches, jours fériés et heures de nuit.

Selon la commune, ces différentes décisions ont conduit à une baisse de 65 % du montant des rémunérations des heures supplémentaires (de 352 000 € en 2016 à 123 000 € en 2017). La nouvelle organisation de la viabilité hivernale a, quant à elle, permis de diminuer de plus de 55 % les heures supplémentaires liées au déneigement entre les saisons d'hiver 2015-2016 et 2016-2017.

Après la constatation par la CRC d'un fort taux d'absentéisme, de 13,9 % en 2014, la commune de Rambouillet (78), en Île-de-France, a mis en place un ambitieux plan pour comprendre les raisons de ce phénomène et en traiter les causes. Elle a constitué un groupe de travail, dont le rapport a été présenté devant le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

À la suite de ces préconisations, la commune a pris un ensemble de mesures pour la prévention et le contrôle de l'absentéisme, notamment par le recours à des psychologues du travail, des conseillers de prévention, des assistants sociaux, et des formations à destination des managers sur les risques psychosociaux dans les organisations. En particulier, la commune de Rambouillet a créé des « entretiens de retour », afin de favoriser le dialogue entre responsables et agents concernés après une période d'absence, et fait valoir qu'une attention marquée est portée à la mobilité interne et à la reconversion professionnelle des agents.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, préconisées par les CRTC, permet ainsi de renforcer la qualité des services rendus par les collectivités locales, d'améliorer les conditions de travail des agents et la gestion des ressources humaines.

3 - Dans les autres domaines

a) En matière d'achat

Les procédures en matière de commande publique demandent à être formalisées, de manière à ce que les services d'une collectivité disposent d'un mode opératoire, sous forme d'un guide de la commande publique ou de fiches de procédure. À la suite de recommandations de la CRC Pays de la Loire, la commune de Mûrs-Érigné (49) a ainsi révisé et actualisé son guide de l'achat public.

En matière d'achat également, peut être cité le cas du syndicat intercommunal à vocation multiple eaux et déchets Voh-Kone-Pouembout (SIVOM VKP), à qui la CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé, pour contenir les coûts supportés par le service des déchets, de réfléchir à un ajustement des prestations : le prochain marché de collecte du SIVOM envisage effectivement la modification du rythme de collecte des déchets verts, l'arrêt de la collecte des déchets des professionnels (hors tertiaire) et l'enlèvement des déchets volumineux uniquement sur rendez-vous.

b) En matière de gouvernance et d'organisation interne

La CRC Hauts-de-France donne plusieurs exemples intéressants de recommandations, relatives à l'organisation des services, ayant été totalement mises en œuvre. La création d'une direction du contrôle de gestion, auprès du directeur général des services du département du Pas-de-Calais (62), s'est ainsi traduite par l'instauration, en 2016, d'un pôle accompagnement, conseil et optimisation.

La chambre avait également recommandé, à la commune d'Hénin-Beaumont (62), de placer l'ensemble de ses services sous l'autorité du directeur général des services. Un nouvel organigramme y répondant a été soumis au comité technique le 11 octobre 2016 : il est en vigueur depuis cette date.

c) En termes de gestion financière et administrative

Dans de nombreux rapports d'observations définitives, les chambres régionales et territoriales ont recommandé des efforts dans la gestion des collectivités, notamment concernant les stratégies pluriannuelles d'investissement, la maîtrise des dépenses et la modernisation des infrastructures.

En termes de gestion financière, certaines collectivités ont élaboré une stratégie pluriannuelle des dépenses. Le département de la Haute-Savoie (74) a indiqué avoir présenté à son assemblée délibérante un document de gestion de « prospective d'investissement », préfiguration d'un véritable plan particulier d'intervention. Le document recense, pour chacun des services du département, les projets susceptibles d'être mis en œuvre dans les cinq prochaines années, avec leur coût prévisionnel et les recettes d'investissement.

Concernant la maîtrise des dépenses, la commune de Mahina (98), en Polynésie française, a divisé par quatre le déficit du budget des déchets et par trois celui de l'eau, à la faveur d'un effort en matière de recouvrement et d'une actualisation de la tarification mentionnée dans le rapport d'observations de la chambre territoriale.

Comme l'y avait invité la CTC, la même commune de Mahina a également mis en place des compteurs d'eau, auprès de 63 % des abonnés, et planifié la mise aux normes des réseaux pour 2019-2020 : dans son rapport de suivi, la collectivité a indiqué avoir procédé au chiffrage du coût de l'achèvement de la pose des compteurs (184 MF CFP), en signalant qu'elle avait demandé un financement spécial auprès de l'ONEMA (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, dont les missions et moyens ont été repris par l'Agence française pour la biodiversité).

d) En matière de situation patrimoniale

Afin de suivre une recommandation formulée par la CRC Île-de-France, la commune de Boulogne-Billancourt (92) a entamé les démarches pour céder son centre municipal de vacances, le château de Benais, dont le coût de gestion était élevé. Ce faisant, en septembre 2017, la collectivité a fait approuver, par délibération adoptée après avis du comité technique, la fermeture du château et donné mandat à trois agences immobilières pour procéder à la mise en vente du bien.

e) Dans les relations avec les tiers

Des efforts notables ont été réalisés dans la gestion des délégations de service public, dans la clarification des bénéficiaires de subventions ou concours publics, ou encore concernant les mutualisations.

À Trèbes (11), en Occitanie, la ville a régularisé la gestion de son port fluvial. La chambre rappelait, dans son ROD, qu'aucun lien contractuel ne liait, depuis 2006, la commune à son délégataire. Celui-ci

occupait ainsi, sans titre, le domaine public pour y exercer une activité strictement privée. La commune, en 2017, a mis fin, de manière anticipée, à cette délégation de service public et c'est désormais Voies navigables de France (VNF) qui gère l'occupation privative du port.

Dans cette même région, la mise en œuvre des recommandations de la CRC a permis à la commune de Laudrun-l'Ardoise (30) d'obtenir des produits non négligeables : le règlement final des opérations de transfert d'un parc d'activité a permis à la collectivité d'obtenir le remboursement de 356 000 € d'équipements publics réalisés pour le compte du parc régional d'activités économiques.

En termes de relations avec les associations, la commune de Terrasson-Lavilledieu (24), en Nouvelle-Aquitaine, a publié, à la suite des recommandations de la chambre, la liste des subventions accordées aux associations, ainsi que les adresses de celles-ci, conformément aux dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006.

Concernant les mutualisations, la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (83), en Provence-Alpes-Côte d'Azur, a fait valoir qu'elle avait conclu, avec la commune de Saint-Raphaël, une convention de mutualisation de certains services, comme la gestion des ressources humaines, des archives et de la documentation, afin de réaliser des économies.

B - Des exemples de recommandations partiellement mises en œuvre

Ces derniers exemples de recommandations totalement mises en œuvre illustrent la contribution des CRTC à l'amélioration de la gestion publique, mais également à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques locales.

De manière plus générale, le degré de mise en œuvre des recommandations varie souvent en fonction de la complexité ou de la sensibilité du sujet. Les chambres ont ainsi dû constater, d'une part, que la mise en œuvre de 31,3 % de leurs recommandations était encore en cours et, d'autre part, que, pour 6,5 % de leurs recommandations, la mise en œuvre alléguée par l'organisme était, en réalité, incomplète.

Dans un cas comme dans l'autre, les mesures nécessaires ont pu ne pas être adoptées, soit parce qu'elles impliquent l'accord préalable d'autres parties, soit parce qu'elles nécessitent la finalisation des processus engagés, ou encore parce qu'elles soulèvent des difficultés particulières.

1 - Des mesures qui nécessitent l'accord préalable d'autres parties

Pour être suivies, certaines recommandations impliquent une négociation qui n'avait pas abouti au stade de l'élaboration du rapport de suivi par l'organisme contrôlé. S'agissant, en particulier, de relations avec les tiers, la renégociation des contrats et l'opposition de certaines parties peuvent ralentir ou entraver la bonne mise en œuvre des recommandations.

En Auvergne-Rhône-Alpes, la CRC a dû constater que la commune de Tignes (73) se heurtait à l'opposition d'un délégataire de service public à toute modification du contrat, malgré les démarches entreprises. La collectivité a organisé diverses réunions avec le délégataire entre mars et septembre 2017, au cours desquelles les rapports d'audit juridique et financier de la délégation ont été communiqués. Selon la commune, ces réunions n'ont pas permis d'avancées significatives, le délégataire se retranchant derrière la force obligatoire du contrat et réfutant tout déséquilibre des clauses.

La concertation et la négociation peuvent aussi se révéler particulièrement longues lorsqu'il s'agit de revenir sur certains avantages considérés comme acquis. Il en est ainsi du temps de travail, de la révision du régime des absences, ainsi que du versement des indemnités. Pour revoir le volume horaire annuel de travail de ses agents, conformément à ce qu'avait recommandé la CRC Nouvelle-Aquitaine, la commune de Coulounieix-Chamiers (24) a engagé une concertation portant sur un nouveau règlement intérieur, qui devait aboutir en décembre 2018.

2 - Des mesures dont la mise en œuvre a seulement été initiée

À propos de la même recommandation mais formulée à l'endroit de la commune de Tonneins (47), la même chambre Nouvelle-Aquitaine a considéré que la mise en œuvre était en cours dès lors qu'une réflexion avait été engagée par la collectivité sur les autorisations de congés d'absences et le régime des RTT.

De manière générale, lorsque le processus de mise en œuvre était engagé mais inabouti (constitution d'un groupe de travail, lancement d'une étude…), les CRTC ont classé la recommandation dans la catégorie « Mise en œuvre en cours ».

Tel est le cas de celles de la chambre Pays de la Loire relatives à la fiabilité des comptes des communes d'Allonnes (49) et de Saint-Jean-de-Linières (49) : ces deux collectivités travaillaient encore, au stade du

rapport de suivi, à l'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, à la suite des recommandations de la chambre.

S'agissant des recommandations relatives à la gestion financière et administrative, plusieurs communes ont présenté les actions concrètes mises en place, comme la réduction de certaines dépenses de fonctionnement ou la rationalisation de la gestion de services publics. Ces efforts, plus ou moins documentés, ont été considérés comme des mises en œuvre progressives.

La CRC La Réunion a, par exemple, relevé que la commune de Petite-Île (97) avait seulement, à ce stade, engagé une réflexion sur l'amélioration de la gestion de la restauration scolaire, qui englobe aussi bien l'annualisation du temps de travail des personnels en poste dans les écoles et restaurants scolaires que l'amélioration de la qualité des repas.

3 - Des mesures qui soulèvent des difficultés particulières

Certaines mesures envisagées par les CRTC, dans leurs rapports, se révèlent, en pratique, complexes à mettre en œuvre. Tout en tenant compte des raisons qui expliquent que ces recommandations apparaissent comme en cours ou partiellement mises en œuvre, il n'y aurait qu'avantage à ce que les collectivités prennent les mesures nécessaires pour qu'il ne soit pas procédé à un report trop éloigné de l'application des recommandations concernées.

À la Chapelle-sur-Erdre (44), dans le Pays de la Loire, la commune a ainsi considéré que la valorisation des concours en nature attribués aux associations constitue une tâche complexe et consommatrice de temps. Si la collectivité s'est concrètement attachée à réaliser cette évaluation, dont elle souligne par ailleurs les coûts, elle n'indique pas la rapprocher de l'octroi des subventions, comme l'y invitait la recommandation, pour apprécier le franchissement ou non du seuil de 23 000 € au-dessus duquel la contractualisation s'impose.

La complexité de la mise en œuvre d'une recommandation peut aussi tenir à une histoire ou à un contexte social particulier. La CTC Nouvelle-Calédonie avait recommandé à la commune de Bélep (98) de poursuivre la mise en place du budget annexe de l'eau, en identifiant ses dépenses et en substituant à termes aux tarifs forfaitaires une facturation proportionnelle à la consommation.

La collectivité a adopté en 2015 et 2016 une série de délibérations portant création du budget annexe d'eau potable et des instances de gestion de la régie. La distribution de l'eau potable dans la commune était gratuite

jusqu'au 1er juillet 2016 et le passage à un dispositif de facturation forfaitaire a nécessité un effort de pédagogie important vis-à-vis des usagers, afin de surmonter une certaine hostilité à la fin de la gratuité.

C - Des exemples de recommandations non mises en œuvre

Dans certains cas (17 % des recommandations suivies), notamment lorsque l'ordonnateur concerné s'en tient à prendre acte des observations de la chambre, les recommandations ne donnent lieu à aucune mise en œuvre ou à une mise en œuvre très incomplète. Dans d'autres, pour 36 d'entre elles, soit 1,8 % des recommandations suivies, l'absence de mise en œuvre des recommandations tient au refus explicite des collectivités ou EPCI concernés de les mettre en œuvre.

1 - Des recommandations non encore mises en œuvre

Parmi les recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes non mises en œuvre, certaines concernent des manquements aux principes budgétaires, d'autres aux règles régissant le temps de travail des agents.

En matière de transports, la chambre régionale avait, pour sa part, rappelé à la collectivité territoriale de Corse qu'elle devait se conformer aux dispositions de l'article L. 4424-20 du CGCT, qui prévoient le versement à l'Office des transports de la Corse, au 31 décembre de chaque année, de la totalité de la dotation de continuité territoriale : les explications communiquées par le président du conseil exécutif sur les suites données à ce rappel à la réglementation ont convaincu la CRC qu'elle n'avait pas été véritablement suivie.

La chambre d'Île-de-France avait, quant à elle, recommandé à la région de faire renseigner une déclaration d'absence de conflit d'intérêt par les membres des jurys et de la commission d'appel d'offres (CAO). Dans son rapport de suivi, cependant, la collectivité s'est limitée à indiquer la diffusion en décembre 2015 de la charte de l'élu local et la mise en place d'une charte pour une nouvelle éthique politique signée par l'ensemble des élus régionaux. La CRC a donc considéré que sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

Peut, enfin, être mentionné le cas de la commune de Hyères-les-Palmiers (83), qui a estimé, dans son rapport de suivi, que la nouvelle

organisation du temps de travail recommandée par la chambre Provence-Alpes-Côte d'Azur devait plutôt être mise en place à l'occasion de la création de la métropole de Toulon.

2 - Des recommandations qui font l'objet de refus de mise en œuvre

Cette position de la commune de Hyères-les-Palmiers ne correspondait pas *stricto sensu* à un refus de mise en œuvre, à la différence de celui opposé par la métropole européenne de Lille (59), dans les Hauts-de-France, aux recommandations de la CRC sur la durée légale du temps de travail.

La métropole a, en effet, contesté l'analyse de la chambre, tant sur le régime des congés, qui s'inscrit, selon elle, dans le cadre du maintien d'un régime de travail antérieur, au sens de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, que sur la transposition aux collectivités de l'obligation, pour les services de l'État, de conditionner le versement des indemnités horaires pour heures supplémentaires à un système de contrôle automatisé des horaires.

Dans le même champ des ressources humaines, le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine (35), en Bretagne, a opposé un refus à la recommandation d'adapter les effectifs budgétés aux effectifs pourvus. La chambre avait relevé un écart d'environ 90 postes, nuisant à l'information de son assemblée délibérante sur la création effective de postes dans l'organisme, mais l'ordonnateur a estimé qu'il s'agirait d'une marge de manœuvre utile notamment pour redéployer des postes sur des secteurs jugés prioritaires.

Des refus de mise en œuvre sont intervenus dans d'autres domaines que les ressources humaines et, le cas échéant, les organismes concernés les ont opposés aux CRTC en exposant les arguments qui motivaient leur choix de ne pas les suivre.

La communauté d'agglomération du Choletais (49), dans les Pays de la Loire, a ainsi soutenu que son centre aquatique « GlisséO » relevait de la catégorie des services publics administratifs, pour justifier son refus d'amortir l'équipement et d'en retracer les opérations dans un budget annexe, comme exigé s'agissant d'une activité de nature industrielle et commerciale.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, enfin, la commune d'Istres (13) a refusé d'optimiser le taux de couverture des dépenses par les recettes du

secteur « événementiel » en faisant valoir que la gratuité était de mise pour les manifestations de rue et que, concernant les événements payants, l'exonération tarifaire relevait d'une « politique sociale » et était destinée à favoriser « les partenariats ».

⁂

Conclusion générale

Parmi les recommandations suivies cette année par les CRTC, 79 % ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre, dans le cadre du délai d'un an fixé par la loi NOTRé du 7 août 2015. De manière générale, l'analyse des rapports présentant les suites apportées aux recommandations témoigne des efforts fournis par les organismes contrôlés, dans un délai relativement bref, et met en lumière les améliorations de gestion réalisées en réponse à ces recommandations.

Si des progrès restent encore à faire, nombre de réponses ont souligné les stratégies positives de changement engagées par les collectivités contrôlées. À ce titre, peut être relevé le fait que certains organismes contrôlés ont même rendu compte, dans leurs rapports de suivi, d'actions entreprises en réponse à des observations de gestion qui n'avaient pas donné lieu, formellement, à recommandation.

Ce bilan d'application de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières – dont les dispositions sont propres aux CRTC et aux organismes qui relèvent de leur champ de compétence – apparaît, dans ces conditions, relativement satisfaisant.

Des enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette deuxième restitution. La systématisation des bonnes pratiques relevées dans le présent chapitre serait souhaitable, notamment s'agissant des justifications et de la documentation fournies par les organismes dans leurs réponses. De même, des calendriers de mise en œuvre des recommandations pourraient utilement donner davantage de consistance aux intentions manifestées, lorsqu'aucune mesure concrète n'a encore été prise.

Pour ce qui les concerne, les chambres régionales et territoriales des comptes veilleront à poursuivre leur réflexion visant à améliorer la formulation de leurs recommandations, afin d'en améliorer le traitement et d'en faciliter le suivi.