Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

Les observations

Synthèses

AVERTISSEMENT

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

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite de chacune des insertions.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Introduction

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes constitue un moyen privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer. En 2019, il couvre un très large champ de l'action publique pour en identifier les progrès et les réussites. Il souligne aussi les risques à maîtriser, pour renforcer son efficacité et son efficience.

Le rapport public annuel 2019 comporte trois tomes :

- le tome I expose les observations et recommandations issues d'une sélection de contrôles et d'enquêtes réalisés en 2018 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le tome II présente les suites données par les administrations, collectivités et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le tome III présente l'organisation et les missions des juridictions financières, ainsi que leur activité en 2018.

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

Ce fascicule rassemble les synthèses des onze insertions figurant dans le tome I « Les observations ». Elles sont regroupées par thème :

- chapitre I : les finances publiques (1) ;
- chapitre II : les politiques publiques (3) ;
- chapitre III : la gestion publique (3) ;
- chapitre IV : les territoires (4).

Sommaire

Les observations

Chapitre I - Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019). 9

Chapitre II - Les politiques publiques

1. La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions 15
2. La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever 21
3. La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir. 25

Chapitre III - La gestion publique

1. L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer 31
2. La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre 35
3. Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle 39

Chapitre IV - Les territoires

1. Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur. 45
2. La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider 49
3. La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir 53
4. Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan 57

Chapitre I

Les finances publiques

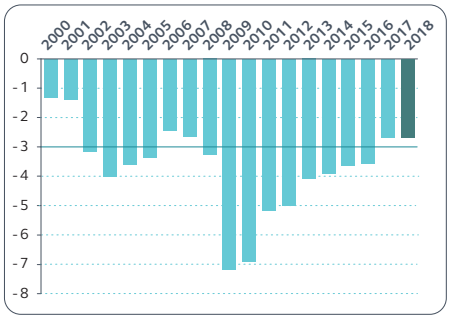
La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2019)

En 2018, les déficits effectif et structurel demeureraient élevés et la dette publique rapportée au PIB progresserait encore légèrement

Selon la dernière prévision du Gouvernement, après huit années de baisse ininterrompue, le déficit public s'établirait à 2,7 points de PIB en 2018, soit le même niveau qu'en 2017 (cf. graphique ci-dessous). Les éléments disponibles au 22 janvier 2019 laissent penser que cette prévision devrait être atteinte.

Le solde des administrations publiques de 2000 à 2018 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee jusqu'en 2017 et de la prévision du Gouvernement pour 2018

Selon le Gouvernement, le déficit structurel, c'est-à-dire le déficit hors impacts des facteurs exceptionnels et de la conjoncture, serait de 2,3 points de PIB (cf. tableau). Il ne se réduirait pas par rapport à 2017. L'évolution des dépenses contribuerait à la réduction du déficit structurel à hauteur de 0,2 point de PIB mais les mesures de baisse des prélèvements obligatoires accroîtraient le déficit d'un montant équivalent.

La France resterait ainsi très éloignée de son objectif de moyen terme (OMT) d'« équilibre structurel », correspondant à un déficit structurel inférieur à 0,4 point de PIB, seuil fixé par la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 comme par celle de janvier 2018. De plus, avec la stabilité prévue en 2018, le solde structurel ne satisferait pas aux règles européennes, même une fois prises en compte les marges de flexibilité qu'elles comportent.

Décomposition du solde public en 2016, 2017 et 2018

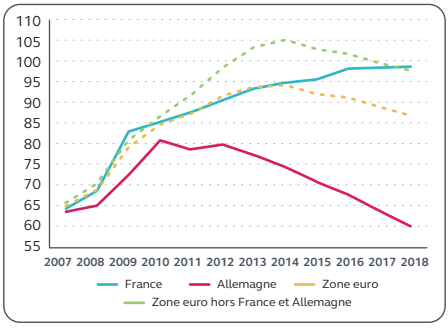
En % du PIB	2016	2017	2018
Solde effectif	- 3,5	- 2,7	- 2,7
= Composante conjoncturelle	- 0,9	- 0,3	- 0,1
+ Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	- 0,2
+ Solde structurel	- 2,6	- 2,3	- 2,3

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

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

La dette publique rapportée au PIB a encore augmenté et atteindrait 98,7 points de PIB. La dette publique de la France reste ainsi sur une trajectoire divergente de celles de l'Allemagne et de la zone euro : la dette publique allemande rapportée au PIB baisse continûment depuis 2012 et devrait être revenue au seuil de 60 points de PIB en 2018 ; celle du reste de la zone euro diminue depuis 2015 et serait passée en dessous de celle de la France en 2018 (graphique ci-dessous).

Dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Insee et d'Eurostat jusqu'en 2017, de la prévision du Gouvernement et de la Commission européenne pour 2018 (base de données Ameco).

En 2019, un déficit effectif supérieur à 3 points de PIB, des prévisions de finances publiques particulièrement fragiles

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, présenté en septembre 2018, prévoyait un déficit public de 2,8 points de PIB, en augmentation de 0,2 point en raison notamment de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en baisse de cotisations, qui accroît le déficit de manière temporaire et exceptionnelle.

Cette prévision était affectée de quelques facteurs d'incertitude. Tout d'abord, l'impact de la mise en œuvre du prélèvement à la source sur le rendement de l'impôt sur le revenu pourrait affecter de 2 Md€ à la hausse ou à la baisse le solde public[1]. Ensuite, la croissance de l'investissement des administrations publiques locales pourrait être plus élevée que prévu par le Gouvernement, compte tenu de l'épargne abondante qu'elles devraient dégager et de la proximité des échéances électorales communales.

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages, prises en toute fin d'année 2018, ont conduit à dégrader de 0,4 point de PIB la prévision de déficit public, du Gouvernement, désormais de 3,2 points de PIB en 2019, et de manière équivalente, celle de déficit structurel, qui serait désormais au mieux stable.

Ces prévisions sont en outre affectées d'une fragilité particulière.

En effet, seule une partie des mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages a été intégrée à la loi de

[1] Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, 181 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

finances. Ainsi, la prévision de déficit public de la loi de finances initiale (LFI) ne tient pas compte des mesures qui ont été votées immédiatement après la loi de finances, dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, alors que ces mesures accroissent le déficit de 3,7 Md€. Le respect de cette prévision suppose donc que les mesures contenues dans cette dernière loi soient compensées par les économies et les recettes supplémentaires que le Gouvernement a annoncées, mais qui ne sont pas encore traduites en dispositions législatives ou réglementaires.

De plus, le scénario macroéconomique de la LFI, qui reste celui présenté en septembre 2018 lors du dépôt du PLF, ne tient compte ni de l'impact macroéconomique des mesures prises en fin d'année, ni, en sens inverse, de la dégradation de la conjoncture survenue depuis lors en Europe. Au total, si la prévision de croissance française sur laquelle repose la LFI, à savoir 1,7 %, n'est pas hors de portée, elle présente un risque sérieux de ne pas être atteinte.

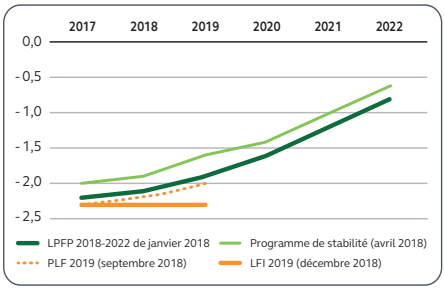
Dans ces conditions, la Cour estime indispensable que le Gouvernement présente, dès que possible, des projets de lois financières rectificatives, pour l'État et la sécurité sociale, intégrant de manière exhaustive et sincère l'ensemble des mesures annoncées ainsi que les conséquences de l'évolution de la situation macroéconomique. Au-delà, il devra actualiser la trajectoire de finances publiques présentée dans la loi de programmation de janvier 2018.

Une nette dégradation du solde et de la dette publics qui met en évidence la fragilité du redressement de nos finances publiques

Les perspectives de finances publiques pour 2019 témoignent de la fragilité du redressement opéré à ce jour. Les mesures d'urgence visant à répondre à la crise sociale ont ainsi suffi à porter la prévision de déficit public au-dessus du seuil de 3 points de PIB.

Elles conduisent le Gouvernement à ne prévoir aucun progrès depuis 2017 vers l'équilibre structurel, alors même que la moitié des pays de la zone euro y sont déjà revenus (cf. graphique ci-dessous).

Prévisions successives de solde structurel (en points de PIB)



Source : Cour des comptes

Enfin, la nouvelle prévision de déficit public reporterait au-delà de 2019 les perspectives de baisse du ratio de la dette publique au PIB.

Ces constats ne font que confirmer que la France, du fait du caractère incomplet de l'assainissement de ses finances publiques, ne dispose que de peu de marges budgétaires pour faire face à un retournement conjoncturel ou à une situation de crise.

Une réduction soutenue des déficits effectif et structurel est donc impérative. Compte tenu du niveau élevé des prélèvements obligatoires, un tel assainissement, *a fortiori* si on veut l'accompagner d'une baisse de prélèvements obligatoires, passe nécessairement par une maîtrise accrue des dépenses publiques.

Chapitre II

Les politiques publiques

1. La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions

2. La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever

3. La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir

1 La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions

L'enquête menée par la Cour conduit à constater les progrès accomplis depuis 2014, mais aussi les importantes marges d'amélioration qui subsistent.

Le travail détaché est un régime particulier d'emploi mal connu en termes statistiques

Un régime d'emploi particulier

En vertu d'une directive européenne de 1996, un travailleur détaché est un salarié d'un employeur installé dans un État membre[1] qui, sous la direction de cet employeur, va exécuter son travail dans un autre État membre pendant une durée limitée. Cet employeur doit respecter un « noyau dur » de droits du pays dans lequel le salarié est envoyé, en particulier lui verser une rémunération au moins égale au salaire minimal et respecter les durées légales de travail, de repos et de congés. Une directive d'exécution a complété, en 2014, la directive de 1996 et une révision de celle-ci a, en outre, été adoptée en juin 2018 et sera applicable mi-2020 ; elle encadre la durée du détachement et élargit à tous les niveaux de salaire l'obligation de verser une rémunération égale à celle de la main d'œuvre employée localement.

Un recours au travail détaché en croissance mais mal mesuré jusqu'à peu

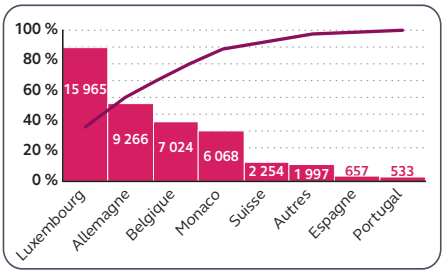
La France se situait en 2016 au 2ème rang des pays européens en termes d'accueil de salariés détachés et au 4ème rang pour l'envoi de salariés détachés à l'étranger. Elle se caractérise par une stagnation des salariés détachés à l'étranger depuis 2010. Comme le reconnaît la Commission européenne, ces données ne sont pas exhaustives.

L'administration française ne dispose que depuis l'automne 2016 de chiffres robustes sur le nombre de salariés détachés en France. En 2017, 516 000 ont été recensés. La très nette augmentation constatée tient à la fois à la mise en place d'un service de télé-déclaration préalable

[1] La directive s'applique aux 28 États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de l'Association européenne de libre échange (Norvège, Islande, Suisse, Lichtenstein).

de détachement, au renforcement des sanctions en cas de non réalisation de cette formalité obligatoire et à la poursuite de l'augmentation du recours au travail détaché constatée dans l'Union européenne. Ces salariés sont concentrés dans certains secteurs (intérim, BTP, industrie et agriculture) ; en particulier, une fois les salariés intérimaires reclassés, le nombre de travailleurs détachés représente l'équivalent de 22 % de l'emploi total dans l'agriculture. 8,5 % des salariés détachés en France sont de nationalité française : 55 % le sont par des entreprises luxembourgeoises, monégasques ou suisses.

Principaux pays détachant en France des salariés de nationalité française (2017)



Source : Cour des comptes d'après données de la DGT

Les fraudes au détachement prennent trois formes, qui peuvent se cumuler

L'omission des formalités préalables au détachement

Plus de 1 000 sanctions administratives ont été prononcées par l'inspection du travail à ce titre en 2017. Cette forme de fraude, encore plus développée par le passé, nuit à la mesure du phénomène et peut suggérer la volonté de masquer d'autres irrégularités.

Le non-respect du « noyau dur » du droit national applicable aux salariés détachés

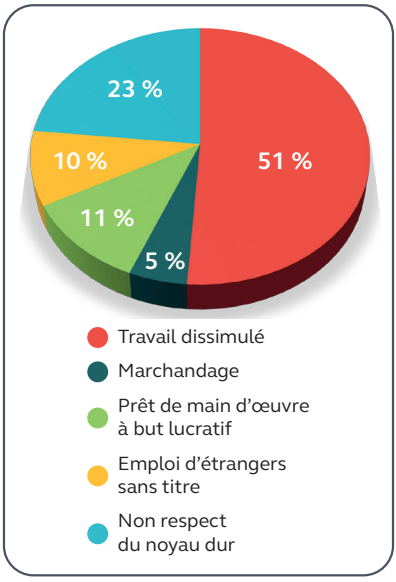
Ce cas représente une infraction pénale sur cinq relevée par l'inspection du travail en 2016 et 2017. Les fraudes se concentrent sur les métiers très peu qualifiés et concernent essentiellement des ressortissants venant de pays à bas coûts de main d'œuvre, parfois extérieurs à l'Union européenne. Environ 10 % des infractions relevées par l'inspection du travail en matière de détachement en 2016 et 2017 concernent l'emploi d'étrangers sans titre et s'ajoutent aux infractions pour non-respect du « noyau dur ». La lutte contre ces fraudes relève à la fois de la protection des salariés concernés, qui font parfois face à des conditions de travail indignes, et de la lutte contre la concurrence sociale déloyale liée aux durées de travail et aux rémunérations pratiquées.

La fraude complexe et en particulier la fraude à l'établissement

Il s'agit de salariés qui n'auraient pas dû bénéficier du régime du travail détaché mais être directement employés en France. C'est la forme de fraude la plus fréquente. Elle peut concerner des salariés de tous secteurs et de tous niveaux et fait généralement intervenir des montages complexes, des salariés étant recrutés dans des pays à bas coûts de main-d'œuvre par des filiales de sociétés implantées dans des pays à la fiscalité avantageuse avant d'être détachés. Cette forme de fraude constitue non seulement un élément de concurrence sociale déloyale mais conduit aussi à éluder le paiement des impôts et cotisations sociales en France.

Toutes ces fraudes font intervenir un bénéficiaire final installé en France, privé ou public. Certaines fraudes sont même organisées à partir de la France, le rapport en donne des illustrations.

Types d'infractions relevés par l'inspection du travail (moyenne 2016-2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGT

Déployée tardivement par la France, la politique de lutte contre la fraude au détachement produit de premiers effets, encore contrastés

Un arsenal législatif désormais important

La France s'est dotée des moyens législatifs adaptés pour lutter contre les fraudes au détachement, essentiellement par le biais de trois lois de 2014, 2015 et 2016. Le problème est aujourd'hui celui de la capacité des services de contrôle et des juridictions à mettre en œuvre ces mesures.

Une priorité assignée à l'inspection du travail

Des objectifs volontaristes ont été fixés à l'inspection du travail depuis 2015 : 1 000 contrôles par mois concernant le détachement, objectif porté à 1 500 contrôles en 2017. Ce dernier n'a pas été atteint, mais les contrôles liés au détachement représentent sa troisième activité en termes de volume, avec près de 14 900 contrôles en 2016 et de 11 600 en 2017.

Une mobilisation des autres acteurs très variable

L'office central de lutte contre le travail illégal joue également un rôle important pour les fraudes les plus complexes. En revanche, le réseau des Urssaf est en retrait, avec très peu d'affaires traitées (65 en 2016, 63 en 2017), et des conditions qui ne sont pas réunies pour un contrôle efficace du paiement des cotisations des salariés détachés à l'étranger.

Des progrès importants sont à réaliser dans trois domaines prioritaires

Conduire une politique de prévention

Ce n'est pas le statut de travailleur détaché qui pose problème (d'autant qu'il sera plus encadré grâce à l'application de la directive révisée en juin 2020) mais les fraudes auxquelles il donne lieu. Au niveau du Smic, **si le droit est respecté**, il n'est pas plus intéressant en termes économiques pour une entreprise d'avoir recours à des entreprises détachant des salariés qu'à la main-d'œuvre locale.

Cette situation et le droit applicable ne sont pas assez connus par ceux qui ont recours en France à des entreprises détachant des salariés, dont la responsabilité peut être engagée en cas de fraude.

Cibler les contrôles pour être plus efficaces

Les services de contrôle ne disposent à l'heure actuelle ni d'une carte partagée des risques ni d'une cotation des risques pour choisir les investigations à conduire.

Faire aboutir les procédures en termes de sanctions

La mise en cause d'entreprises étrangères pose des problèmes spécifiques. L'absence de droit d'accès des services de contrôle concernés aux données sur la TVA intracommunautaire freine la caractérisation des fraudes complexes.

Entre 2014 et 2016, pour 12 000 affaires orientées par an vers les parquets, moins de 3 000 ont donné lieu à des poursuites pénales. Les peines de prison prévues par le code du travail sont extrêmement rares. Par ailleurs, la France se situe au 24ème rang sur 30 pays intégrés dans le marché intérieur en matière de rapidité de réponse aux demandes d'information de ses homologues sur les détachements posant problème.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour une meilleure connaissance du travail détaché

1. (Ministères chargés du travail et de l'économie) organiser la mesure et l'analyse statistique commune du nombre de travailleurs détachés, de son évolution et de sa répartition dans les zones géographiques et les secteurs économiques les plus concernés ;

2. (Ministères chargés du travail, de l'économie, de la sécurité sociale, de la justice et de la fonction publique) améliorer la connaissance par les entreprises, les salariés et les agents publics du régime juridique applicable au détachement de travailleurs et les sanctions encourues pour prévenir le détournement de ce statut.

Pour une conduite plus efficace des contrôles et enquêtes

3. (Ministère chargé du travail) mieux cibler les contrôles de l'inspection du travail grâce à une cotation des risques ;

4. (Acoss) faire appliquer la procédure de redressement de cotisations liées aux fraudes au travail détaché en cohérence avec le droit européen et accroître le nombre de contrôles dans ce domaine ;

5. (Ministères chargés du travail, de la sécurité sociale, de la justice ; de l'intérieur et de l'action et des comptes publics) améliorer la coordination entre services, en organisant l'échange de fichiers et en élaborant une cartographie partagée des risques de fraude.

Pour des sanctions effectives et plus dissuasives

6. (Ministères chargés des affaires européennes, des comptes publics et du travail) assurer aux services de contrôle l'accès aux données sur la TVA intra-communautaire, en lien avec les services fiscaux, par le biais d'accords bilatéraux ou de la nouvelle Autorité européenne du travail ;

7. (Ministères chargés du travail, de l'intérieur et de la justice) renforcer les sanctions administratives et pénales appliquées en cas de fraude, notamment en termes de fermeture de chantiers ou d'établissements, et de mise en cause des donneurs d'ordres et maîtres d'ouvrage ;

8. (Ministère du travail) accélérer sans tarder les délais de réponse de la France aux demandes d'informations de ses homologues européens.

2 La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever

Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour avait alerté sur deux enjeux majeurs de la politique spatiale en matière de lanceurs : la nécessité de réduire les coûts pour assurer durablement la compétitivité de la filière Ariane et la faiblesse des contributions européennes pour le financement du port spatial de Kourou. Cinq années plus tard, la Cour observe que la situation s'est dégradée.

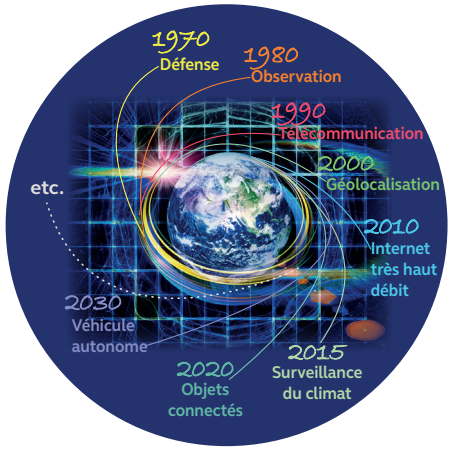
L'accès souverain à l'espace est plus que jamais stratégique pour l'Europe et la France

La France promeut depuis plusieurs décennies, auprès de ses partenaires européens, l'importance stratégique de l'accès souverain à l'espace, pour ne pas dépendre d'une puissance tierce pour la mise en orbite des satellites. Cet intérêt est d'autant plus important pour elle qu'il y a historiquement une synergie forte entre les lanceurs Ariane et les missiles balistiques.

Ceci a débouché sur l'émergence de la politique spatiale européenne, avec le développement de la filière Ariane, conduite dans le cadre interétatique de l'Agence spatiale européenne. Cette dernière a assuré à Arianespace le leadership du marché commercial mondial pendant plus de deux décennies.

L'émergence des nouvelles applications permises par le spatial, dans l'ensemble des champs de l'activité humaine, désignées sous le vocable de « New Space » (« Nouvel Espace »), rend l'accès souverain à l'espace plus stratégique que jamais, non seulement pour la France, mais aussi pour l'Europe. On assiste, en effet, à une révolution numérique caractérisée par la profusion des objets connectés et l'importance des échanges de données. Ceux-ci présentent des potentialités de croissance que le spatial peut permettre d'aider à saisir.

Les nouvelles applications du spatial



Source : Cour des comptes

Cet enjeu stratégique fait l'objet d'une compétition exacerbée entre les grandes puissances. Les États-Unis, par un effort financier public massif, ont ainsi suscité l'émergence de la société SpaceX, qui a rapidement ravi de nombreuses parts de marché. Les initiatives européennes témoignent d'un début de prise de conscience de ce nouvel enjeu de compétitivité, notamment à travers la volonté de l'Union européenne d'augmenter la part de son budget consacré au spatial et de se doter d'un règlement sur l'espace permettant à l'ensemble des acteurs de travailler plus efficacement ensemble.

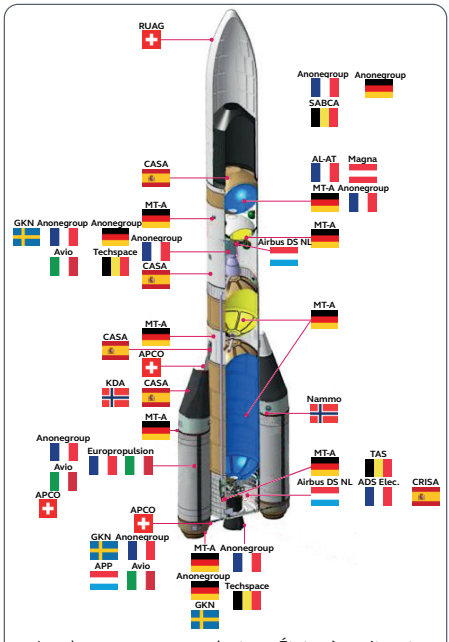
Le lanceur Ariane 6 doit évoluer pour rester compétitif

En 2017, Arianespace a perdu le leadership mondial sur le marché commercial au profit de la société américaine SpaceX. Le modèle économique de ce concurrent s'appuie sur la rupture technologique du réutilisable, le soutien financier public massif des États-Unis et l'intégration industrielle.

Face à cela, la réponse de l'Agence spatiale européenne, en 2014, a été le financement du développement d'un nouveau lanceur Ariane 6, pour 4 Md€, dont la moitié à la charge de la France. Le modèle économique de ce nouveau lanceur, fondé sur de plus grandes responsabilités confiées aux industriels pour réduire les coûts, tente de concilier : l'intérêt stratégique européen d'accès souverain à l'espace ; la promotion de la politique spatiale européenne à travers un partage industriel fondé sur le juste retour géographique ; et la nécessité d'être compétitif.

Ce nouveau lanceur ne constitue toutefois pas une réponse durable, pour être compétitif sur un marché commercial en stagnation, et dont certaines caractéristiques, comme la fixation des prix en dollars, sont spontanément favorables à la concurrence américaine.

Le retour géographique pour Ariane 6



Les drapeaux correspondent aux États où se situent les principaux sites des entreprises mentionnées.

Source : Arianespace

Les pouvoirs publics français et européens vont donc devoir prendre rapidement des décisions pour faire évoluer Ariane 6. D'une part, ils vont être sollicités pour financer l'innovation technologique devant permettre à ce lanceur d'évoluer, de façon incrémentale, vers la technologie du réutilisable. D'autre part, ils vont être sollicités pour le soutien à l'exploitation

d'Arianespace, qui devrait être recherché par d'autres moyens que les subventions d'équilibre : la passation de commandes pluriannuelles à Arianespace, pour les lancements des satellites financés par les États européens, l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne, ainsi que l'assouplissement des règles de retour géographique, pourraient être utiles dans ce cadre.

Les risques budgétaires inhérents à la politique spatiale doivent être mieux anticipés

Conscients des enjeux, les pouvoirs publics français ont décidé, à la fin de l'année 2017, d'augmenter de 895 M€, entre 2018 et 2020, les crédits budgétaires destinés au paiement de la contribution française à l'Agence spatiale européenne, dont une large part bénéficie aux lanceurs.

La France a ainsi réduit son arriéré de paiement envers l'Agence, mais cet effort budgétaire s'est fait au détriment des autres aspects de la politique spatiale française, notamment ceux liés au « New Space », dont les crédits ont été réduits de 229 M€ entre 2018 et 2022 par rapport à la trajectoire précédente, ce qui constitue un risque d'éviction important. Afin de limiter ce risque, les futurs financements publics éventuels dédiés aux lanceurs devraient être orientés vers le soutien à l'innovation et non vers les subventions d'équilibre.

Par ailleurs, l'effort budgétaire massif, réalisé à la fin de 2017, permet d'envisager l'apurement des arriérés de paiement de la France envers l'Agence spatiale européenne d'ici à 2020. Il est essentiel, tant pour la bonne gestion budgétaire que pour la crédibilité de ses engagements, que la France renonce au recours aux arriérés de paiement pour financer sa contribution. Pour limiter ce risque, il est nécessaire que la programmation budgétaire de la politique spatiale soit améliorée en recourant à la programmation pluriannuelle des autorisations d'engagements, pour couvrir de façon adéquates les engagements de la France au sein de l'Agence.

Une plus grande participation des partenaires européens doit être recherchée

L'accès souverain à l'espace étant stratégique pour les Européens, s'ils veulent être présents dans l'économie du « New Space », et la base de Kourou étant reconnue comme le « port spatial de l'Europe », il est légitime que la France plaide pour une plus grande participation de l'ensemble des acteurs européens à cette politique, dans la mesure où elle réalise pour l'heure l'effort budgétaire principal.

Cet effort financier européen partagé doit porter à la fois sur l'évolution du lanceur Ariane 6 et sur le financement de la modernisation et de l'exploitation du port spatial, en renégociant les accords de Kourou dans le cadre de l'Agence spatiale européenne. Cet effort doit être partagé par l'ensemble des acteurs européens, y compris l'Union européenne elle-même.

Il est également nécessaire que le Centre national d'études spatiales (CNES) qui exploite la base de

Kourou, se recentre sur son cœur de métier opérationnel : assurer la fiabilité des lancements, moderniser les infrastructures pour préparer l'accueil d'Ariane 6 et améliorer la compétitivité du port spatial de l'Europe. Le CNES doit pour cela mettre fin au saupoudrage, inefficace, des subventions à l'accompagnement du territoire, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement. Ces derniers, soutenus financièrement par le CNES, seraient inscrits dans le contrat de plan État / Collectivité territoriale de Guyane.

Cette action d'accompagnement du territoire, le cas échéant appuyée par des fonds européens, devrait mettre l'accent sur la formation des techniciens et des ingénieurs du spatial pour permettre à la Guyane de bénéficier pleinement des effets de la présence, sur son sol, du port spatial de l'Europe.

Recommandations

La Cour formule six recommandations à l'attention des pouvoirs publics :

1. si de nouveaux fonds publics devaient être engagés en soutien à la filière des lanceurs, donner la priorité à l'innovation technologique plutôt qu'au soutien à l'exploitation ;

2. chercher à impliquer davantage les partenaires européens et l'Union européenne elle-même ;

3. mettre un terme définitif à la pratique des arriérés de paiement envers l'Agence spatiale européenne ;

4. améliorer la programmation budgétaire de la politique spatiale en programmant de façon pluriannuelle les autorisations d'engagement du programme budgétaire 193 – *Recherche spatiale* de la mission – Re*cherche et enseignement supérieur* ;

5. proposer, à l'occasion de la réunion ministérielle de 2019 de l'Agence spatiale européenne, un ambitieux plan de modernisation du port spatial de l'Europe et faire évoluer les accords de Kourou vers une plus grande participation européenne au financement de la base spatiale ;

6. recentrer le port spatial sur son cœur de métier, en laissant à l'État la responsabilité du pilotage et de la gestion des projets de développement de la Guyane soutenus financièrement par le CNES.

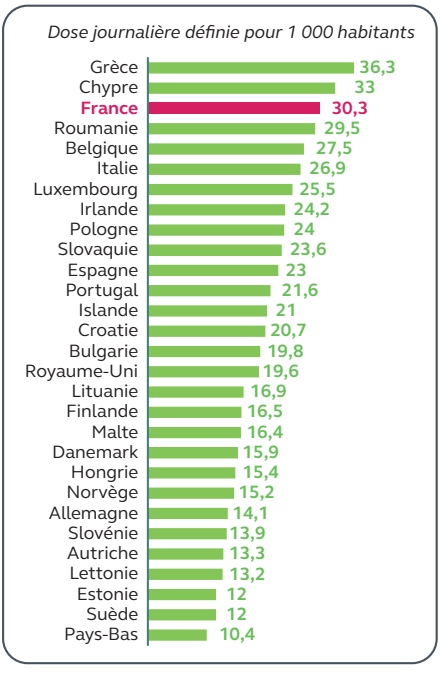
3 La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir

Les nouveaux enjeux de la lutte contre les infections associées aux soins

La politique de prévention des infections associées aux soins a été mise en place, il y a une trentaine d'années, dans les établissements de santé (infections nosocomiales). Elle a atteint aujourd'hui un palier : la prévalence des patients hospitalisés infectés à ce titre ne diminue plus depuis 2006 et reste de l'ordre de 5 % (1 patient hospitalisé sur 20). Cela représente environ 470 000 infections par an, dont certaines conséquences peuvent être lourdes en particulier chez les patients les plus fragiles. Elles seraient la cause directe de 4 000 décès en France.

De nouveaux enjeux doivent désormais être pris en compte. Alors que la prévention de ces infections est restée centrée sur les établissements hospitaliers, le nouveau programme national de prévention de 2015 a pour objectif de prendre en compte l'ensemble du parcours de soins, qu'il s'agisse des établissements de santé, des établissements médico-sociaux ou des soins de ville. En outre, l'accent est mis sur la lutte contre l'antibiorésistance (résistance aux antibiotiques), qui conduit à une perte d'efficacité des antibiotiques pour soigner les infections. Cette menace sanitaire résulte d'une consommation d'antibiotiques en santé humaine excessive, essentiellement en ville, qui situe la France parmi les trois pays les plus consommateurs en Europe.

Volume total d'antibiotiques prescrits en dose définie journalière dans l'Union Européenne en 2016



Source : Direction générale du Trésor (Trésor-Eco n°215 février 2018) sur la base de données ECDC

La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir

Une réorganisation de l'action publique à mener à bien

Dans les hôpitaux, des progrès sont encore possibles dans la surveillance des infections associées aux soins. Les équipes opérationnelles d'hygiène pourraient être mieux dimensionnées en fonction de l'activité et mutualisées dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire. Quant au signalement des infections auprès des autorités publiques, encore incomplet (seuls 700 établissements sur 2 700 font un signalement dans l'année), un suivi plus rigoureux et exhaustif des établissements non déclarants devrait être mis en place.

En ville, aucune enquête de prévalence de ce risque infectieux n'a encore été réalisée. Dans le secteur médico-social, l'amélioration de la gestion du risque infectieux reste embryonnaire.

Dans le cadre de la réforme des vigilances sanitaires, la création d'un centre de prévention des infections associées aux soins dans chaque région en 2017 permettra une meilleure articulation avec les agences régionales de santé et les autres dimensions de la sécurité du patient. Leur mise en place est toutefois encore inaboutie. Leur pilotage national par Santé Publique France pourrait être clarifié et renforcé.

Responsabiliser les acteurs du système de santé

Les acteurs en santé doivent davantage se mobiliser sur le respect des règles d'hygiène : celles-ci sont peu enseignées (maximum 8h de formation pour un étudiant en médecine durant les cinq premières années) et sont encore trop souvent négligées. Le taux de vaccination des professionnels de santé reste trop faible.

Les prescriptions des antibiotiques en ville ne sont pas toujours justifiées. Même quand elles le sont, le choix de la molécule et surtout celui de la durée ne le sont pas nécessairement. Le mode de dispensation « à la boîte » amplifie ce mésusage massif. Les pratiques professionnelles des médecins de ville doivent évoluer : les connaissances doivent être remises obligatoirement à niveau, l'usage des tests rapides de diagnostic plus systématique, l'emploi de logiciels d'aide à la prescription généralisé, la pratique de la vérification croisée développée. Une campagne de sensibilisation à destination des populations doit être réalisée.

Les indicateurs de qualité relatifs aux infections associées aux soins sont insuffisamment utilisés par les agences régionales de santé, qui devraient cibler les inspections sur les établissements ayant des résultats très mauvais, de façon récurrente, et le cas échéant, suspendre leur autorisation d'activité. Des mécanismes plus responsabilisants pourraient être mis en place dans l'indemnisation des infections associées aux soins. Le régime de réparation actuel, très fragmenté, doit s'adapter à la médecine organisée en parcours et selon des modalités plus ambulatoires.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention des directions du ministère des solidarités et de la santé, de Santé Publique France et de la Caisse nationale d'assurance maladie :

1. réaliser une enquête nationale de prévalence des infections associées aux soins dans le secteur des soins de ville, le cas échéant avec une méthodologie adaptée, afin de cibler les secteurs à risque et les actions à développer ;

2. confier explicitement à Santé Publique France, établissement public sous la tutelle du ministère chargé de la santé, la coordination des missions et des moyens d'action des CPIAS ;

3. mettre en œuvre de manière plus directive une palette de mesures visant à réduire la consommation d'antibiotiques (recours au logiciel d'aide à la prescription, dispensation à l'unité des antibiotiques, vérification croisée des prescriptions des antibiotiques des médecins généralistes par les médecins coordonnateurs des EHPAD, formation continue obligatoire des médecins, campagne de sensibilisation à destination des populations) et en garantir l'effectivité en utilisant l'instrument de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP) ;

4. donner la priorité aux inspections-contrôles des ARS des établissements de santé classés en D et en E au titre des indicateurs sur les infections associées aux soins élaborés par la HAS, et en tirer toutes les conséquences en matière de fonctionnement, sans exclure de suspendre les autorisations d'activité ;

5. réviser les critères de dimensionnement et de composition des équipes opérationnelles d'hygiène des établissements de santé en fonction de l'activité de ceux-ci et des recommandations internationales et, pour les hôpitaux publics, mutualiser ces équipes dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire ;

6. revenir sur la suspension de l'obligation de vaccination contre la grippe des professionnels de santé (recommandation réitérée).

Chapitre III

La gestion publique

1. L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer

2. La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre

3. Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle

1 L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer

Les régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, fédérés au sein de l'AGIRC-ARRCO, ont mis en place, de longue date, une action sociale. Celle-ci demeure méconnue de nos concitoyens. Son financement repose pourtant sur un prélèvement assis sur les cotisations de retraite des salariés. Sa gestion est assurée, sous la supervision de l'AGIRC-ARRCO, par les institutions de retraite complémentaire (IRC), rassemblées au sein de groupes de protection sociale dont l'activité s'exerce également dans un cadre concurrentiel (prévoyance notamment).

Une action sociale insuffisamment ciblée et contrôlée

Le champ financé par l'AGIRC-ARRCO s'étend à tous les domaines de l'action sociale : historiquement centré sur les retraités, il s'est progressivement élargi aux « aidants » ainsi qu'aux chômeurs, à travers des aides au retour à l'emploi, mais s'étend également au handicap, aux aides aux vacances, ou à la scolarité. Cet élargissement des publics visés a étendu les bénéficiaires potentiels à 80 % de la population française, soit 53 millions de personnes, posant la question des critères et de l'équité de la répartition des aides.

Montant des aides accordées (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012
Aides individuelles	71,9	68,9	59,1	45,8	44,4	41,5	- 43,2 %
Financements collectifs	102,9	114,4	109,8	121,2	135,4	143,8	+ 39,7 %
Actions mutualisées	37,7	26,8	23,3	25	23,9	26,6	- 29,4 %
Total	**212,5**	**210,1**	**192,2**	**192**	**203,7**	**211,9**	**- 0,28 %**

Source : Cour des comptes d'après données de l'AGIRC-ARRCO

Cette action prend des formes très diverses, avec des aides individuelles, des subventions attribuées à des associations, des établissements sociaux ou médico-sociaux ou d'autres organismes, des plateformes de services et un accueil téléphonique.

La fédération AGIRC-ARRCO a fixé des « orientations prioritaires » mais celles-ci ont peu d'effet sur la politique d'action sociale des groupes, qui conservent des priorités qui leur sont propres. Les moyens de contrôle mis en œuvre par la fédération sont limités. L'État n'a, quant à lui, signé

aucune convention avec l'AGIRC-ARRCO. Les actions ne sont pas non plus coordonnées avec les autres acteurs de l'action sociale.

Des charges de gestion disproportionnées, une ponction excessive sur les cotisations de retraite

L'AGIRC-ARRCO s'est engagée dans un effort de réduction des coûts de gestion de son action sociale mais ceux-ci demeurent très élevés (106 M€ en 2017). L'effectif total consacré à l'action sociale est de 1 000 salariés en équivalent temps plein. Le montant des frais de gestion représente 50 % des aides financières versées (212 M€). Ce ratio, élevé, reflète, en partie, un choix d'organisation assumé par l'AGIRC-ARRCO consistant à prendre en charge une grande partie de la gestion des aides individuelles, sans la sous-traiter à des structures extérieures. Compte tenu de ce choix, l'AGIRC-ARRCO attribue deux fois moins d'aides que la CNAV avec un effectif deux fois plus important.

Les comptes de l'action sociale, alimentés par un prélèvement sur les cotisations de retraites complémentaires et par des produits financiers et exceptionnels, dégagent chaque année des excédents qui viennent abonder le montant des réserves de l'action sociale (1,3 Md€ en 2017). Celles-ci ne sont pas nécessaires à l'activité et ont vocation à être reversées au profit des réserves des opérations de retraite. Cependant, elles sont en partie immobilisées dans des murs d'établissements sociaux et médico-sociaux, dont la détention doit être réexaminée.

Une action sociale à rationaliser et à recentrer sur les retraités

Les procédures d'attribution des aides individuelles et collectives ont été renforcées, ce qui n'empêche ni certains phénomènes de cumul d'aides de l'AGIRC-ARRCO ni l'attribution de subventions ne relevant pas du champ de l'action sociale, ou bénéficiant aux activités concurrentielles des groupes de protection sociale. Cet effort doit donc être poursuivi.

Les interventions de l'AGIRC-ARRCO sont, en outre, insuffisamment transparentes et peu évaluées, ce qui pose la question de l'équité dans la distribution des aides et de leur efficience au regard des besoins d'un public très large. L'origine des fonds n'est pas toujours mentionnée par les gestionnaires et les bénéficiaires, et la liste des subventions accordées n'est connue ni du public, ni de l'AGIRC-ARRCO elle-même.

Les interventions dans le champ des établissements sociaux et médico-sociaux manquent de clarté. Elles donnent lieu en particulier à la comptabilisation de « droits réservataires » représentatifs de droits d'accès privilégiés aux établissements bénéficiaires des aides, ce qui pose la question du respect de l'égalité d'accès à ces établissements qui bénéficient de financement publics.

Enfin, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO devrait être recentrée sur les retraités, afin d'éviter une dilution dans une multitude d'interventions pour lesquelles d'autres acteurs sont à la fois mieux armés et plus légitimes.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de l'AGIRC-ARRCO et des groupes de protection sociale (GPS) :

1. réduire les prélèvements sur les cotisations de retraite (AGIRC-ARRCO) ;

2. resserrer le cadre financier de l'action sociale (AGIRC-ARRCO et GPS) :

- en diminuant les coûts de gestion, en particulier les effectifs employés,
- en veillant à la correcte répartition des coûts des fonctions support des groupes entre les activités concurrentielles (prévoyance) et non concurrentielles (retraite et action sociale),
- en procédant à un nouvel écrêtement, très significatif, des réserves.

3. recentrer les aides accordées sur les retraités et faire mieux connaître aux bénéficiaires potentiels les aides auxquelles ils peuvent prétendre (AGIRC-ARRCO et GPS) ;

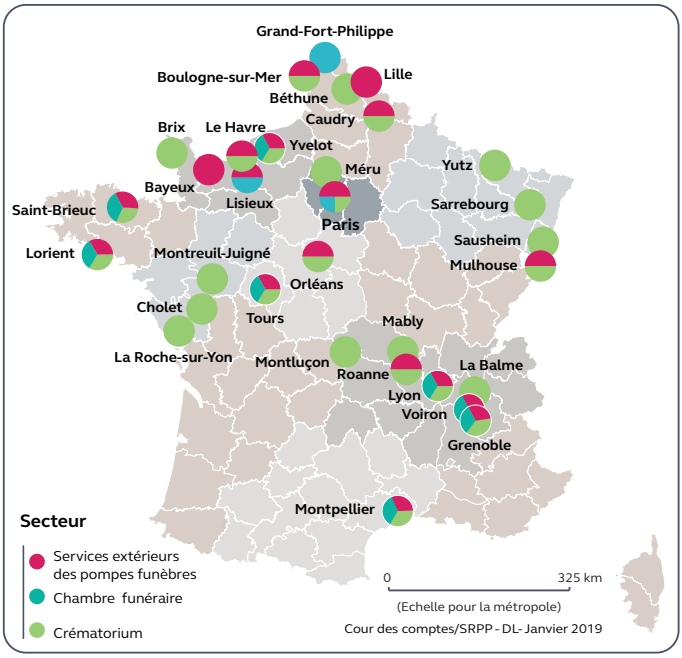
4. renforcer la coopération avec les organismes qui agissent dans le secteur de l'action sociale, notamment la CNAV et les collectivités territoriales (AGIRC-ARRCO) ;

5. mettre en extinction le dispositif des « droits réservataires » qui correspondent à des accès prioritaires dans les établissements d'hébergement bénéficiaires des subventions d'action sociale (AGIRC-ARRCO).

2 La gestion des opérations funéraires : une réforme à poursuivre

Le service public des opérations funéraires organise plus de 500 000 cérémonies d'obsèques chaque année. Les modalités de son fonctionnement ont été profondément rénovées en 1993. Pour mettre fin à une « situation inextricable », le législateur s'est fixé trois objectifs indissociables : abroger le monopole communal des pompes funèbres et mettre en place une concurrence entre des opérateurs dûment habilités ; redéfinir la mission de service public et prendre les dispositions garantissant son respect par les opérateurs ; protéger les familles et assurer une transparence des prix. Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la « loi Sueur », la Cour et douze chambres régionales des comptes ont conduit une enquête visant à apprécier ses conséquences du point de vue des familles. Dans cette perspective, l'analyse des juridictions financières a porté sur le contrôle du service extérieur des pompes funèbres[1] et des crématoriums par les pouvoirs publics ainsi que sur leur gestion publique.

Les services funéraires contrôlés par les juridictions financières en métropole



Source : Cour des comptes

[1] Par opposition au « service intérieur », qui correspond aux cérémonies organisées dans les édifices cultuels.

Une offre diversifiée, en termes d'opérateurs comme en termes de services

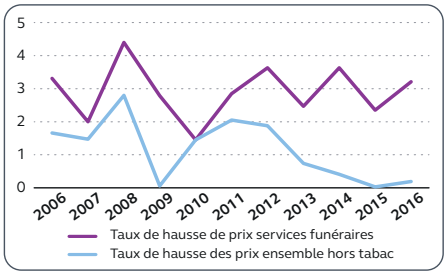
Le secteur funéraire était dominé, à la fin des années 1980, par un opérateur présent sur le marché depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Si l'ouverture à la concurrence a pu favoriser le développement de petites et moyennes entreprises, le secteur est à nouveau marqué depuis quelques années par un mouvement de concentration. Dans ce contexte, la place des collectivités publiques et de leurs opérateurs n'a cessé de décroître : leur part est passée de 20 % des opérateurs habilités avant la mise en œuvre de la réforme de 1993 à 7 % en 2016. Des collectivités importantes ont toutefois maintenu leur implication dans le domaine funéraire, avec un positionnement très variable selon leur zone d'influence, plusieurs SEM ou SPL assurant plus de la moitié des convois sur leur territoire.

Parallèlement, l'offre de prestations relevant du service public proposée aux familles s'est élargie de manière significative. Le niveau d'équipement du territoire en chambres funéraires et en crématoriums a rapidement progressé. Le numérique contribue également à la diffusion de nouveaux services et facilite certaines démarches. Enfin, en dix ans, le nombre de souscripteurs de contrats « obsèques » a plus que doublé. Tandis qu'ils sont présentés aux souscripteurs comme le moyen de soulager leurs proches, ces contrats permettent seulement de constituer une provision, qui devra fréquemment être abondée, sans que le souscripteur en ait été informé.

La persistance de nombreux obstacles pour les familles endeuillées

Les familles doivent accomplir de multiples démarches et opérer des choix parfois difficiles, dans une situation de grande vulnérabilité et dans des délais très courts, alors même qu'elles souhaitent davantage s'impliquer dans le déroulement de la cérémonie. Or les conditions dans lesquelles elles doivent agir, à chacune des étapes du processus, ne sont pas toujours satisfaisantes. Elles peuvent pâtir des pratiques de certains opérateurs, notamment les gestionnaires de chambres funéraires, et rencontrer des difficultés spécifiques dans l'organisation d'une cérémonie de crémation. Enfin, le renforcement des dispositions visant à éclairer leurs choix n'a pas permis, jusqu'alors, de les faire bénéficier d'une évolution du coût des prestations plus en adéquation avec celle des autres services marchands.

Évolution de l'indice des prix de services funéraires comparé à celui de l'inflation hors tabac (2006 à 2016)



Source : Insee

Les juridictions financières ont cherché à évaluer le positionnement tarifaire des opérateurs publics en privilégiant une comparaison sur la

base des prix unitaires des principales prestations, plutôt que des coûts moyens, dont le niveau varie selon la nature et la qualité des prestations choisies. La politique tarifaire des opérateurs publics se révèle plutôt favorable, mais ce constat doit être tempéré : le coût des prestations s'avère parfois sous-évalué dès lors que les flux financiers générés par les différents services proposés ne sont pas correctement identifiés. Des situations dans lesquelles les tarifs pourraient être encore inférieurs, sans que l'équilibre financier des services s'en trouve menacé, ont également été mises en évidence.

Les autorités nationales et locales doivent pleinement assumer leurs responsabilités en matière de contrôle

En raison du caractère spécifique de l'activité, le législateur a considéré en 1993 que l'ouverture à la concurrence devait s'accompagner de la réaffirmation claire de son caractère de service public. Cela impliquait que les pouvoirs publics veillent à l'adaptation du cadre général dans lequel la profession s'exerce aux pratiques sociales ainsi qu'à son respect par les opérateurs. Or le conseil national des opérations funéraires, dont c'est la mission principale, connaît des difficultés de fonctionnement récurrentes. Par ailleurs, la Cour a constaté une certaine insuffisance dans la coordination des services déconcentrés. Les modes d'organisation mis en place dans les préfectures ne permettent pas, sauf exception, d'assurer la mission de délivrance des habilitations aux opérateurs et des autorisations pour la création des équipements de manière satisfaisante. Enfin, comme c'est le cas dans d'autres secteurs d'activité, le contrôle des services délégués par les collectivités reste insuffisant.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. dématérialiser le dépôt de la demande d'habilitation des opérateurs funéraires, sur la base d'un dossier uniforme sur le territoire national, et autoriser les opérateurs à effectuer en ligne des modifications ;

2. subordonner le renouvellement des habilitations des opérateurs funéraires à la transmission régulière des devis-types ;

3. réformer l'arrêté du 23 août 2010 portant définition du modèle de devis type en prévoyant trois niveaux de prestations définies de façon suffisamment précise pour faciliter la lecture et la comparaison des offres des différents opérateurs ;

4. faire tenir à jour par les préfets la liste des opérateurs habilités et la publier sur le site internet de chaque préfecture.

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

5. exercer la compétence tarifaire dans toute sa plénitude, quel que soit le mode de gestion du service funéraire ;

6. renforcer le contrôle des contrats de délégation de service public, en particulier en ce qui concerne la tarification et la fiabilité des coûts.

3 Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle

Héritier d'institutions très anciennes, le Mobilier national et les manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie (MNGBS) a été érigé en service à compétence nationale (SCN) par un arrêté du 23 décembre 2002.

Faute de commandes publiques, l'activité de création du MNGBS n'est, toutefois, plus reliée à la fonction d'ameublement, tandis que la gestion des collections se heurte à la difficulté croissante de concilier la conservation d'un patrimoine de grande valeur avec leur usage mobilier.

Une configuration propice à l'immobilisme

Du fait de la rapide rotation des directeurs lors de la période sous revue, la réitération, par le ministère, d'une demande de modernisation n'a pas été suivie de véritables effets.

Le directeur du MNGBS ne dispose à l'endroit de ses personnels, recrutés et administrés par le ministère, que d'une compétence de gestion de proximité et non pas du pouvoir hiérarchique qui devrait lui incomber.

Le MNGBS étant supposé bénéficier du soutien opérationnel de l'administration centrale, ses services support, peu pourvus, ne peuvent, en outre, fournir à la direction l'appui adéquat dans le développement d'une stratégie de modernisation et la maîtrise de sa gestion. La gestion des ressources propres repose sur de lourdes procédures, incompatibles avec toute perspective de développement économique.

Une gestion sclérosée des ressources humaines

La majorité des agents du Mobilier national accomplissent leur vie professionnelle en son sein. Ils sont très attentifs à en préserver les caractéristiques principales et appréhendent d'autant plus les mutations que leur situation est relativement enviable en comparaison de celles de leurs homologues qui travaillent dans le secteur privé. Il en résulte un fonctionnement en « vase clos » marqué par des recrutements peu ouverts sur des profils originaux, des promotions hiérarchiques quasiment autogérées, et un taux d'encadrement croissant lié à la faible rotation des effectifs.

Le temps de travail effectif au Mobilier national est de 30 heures par semaine. Le nombre de jours réellement travaillés oscille, selon les services et ateliers, entre 120 et 176 jours par an. L'absentéisme, qui dépasse 22 jours en moyenne, est particulièrement notable dans certains ateliers ou pour certains agents protégés.

Au surplus, le temps de travail réellement effectué n'est pas vérifié et les agents sont autorisés à utiliser les ateliers pour effectuer des travaux à des fins personnelles (la « perruque »), usage dont aucun dispositif de contrôle n'assure le respect des conditions qui l'encadrent.

Enfin, les rémunérations dont le niveau s'échelonne, en brut annuel, de 27 000 € pour un technicien d'art débutant à 61 000 € pour un chef de travaux d'art en fin de carrière sont complétées par une dotation d'habillement à la destination non contrôlée et, dans certains cas, par des logements occupés à des conditions particulièrement favorables.

De nombreuses défaillances dans l'accomplissement des missions

Conséquence de cette situation générale, les missions confiées au MNGBS sont mal remplies.

Au-delà des insuffisances affectant les inventaires de ses collections (notamment le fonds textiles), le MNGBS est loin d'avoir achevé l'ensemble des opérations permettant d'assurer la conservation sécurisée de ses objets.

Par ailleurs, la fonction d'ameublement à laquelle sont destinées ses collections connaît une baisse tendancielle de ses usages – la demande des administrations portant de plus en plus vers des objets autres que ceux qui sont proposés par le MNGBS. En outre, une part très importante des collections conservées dans les réserves l'est dans des conditions de sécurité incertaines.

Si les dépôts sont gratuits, les frais afférents à la restauration des meubles incombent aux administrations dépositaires. Liés à la faible productivité de ses ateliers, les prix élevés que pratique le MNGBS ne permettent pas d'obtenir aisément le consentement de celles-ci aux travaux sur les objets dont elles ont l'usage. Près de la moitié des restaurations nécessaires restent donc pendantes.

Par ailleurs, les collections ne bénéficient plus guère de l'enrichissement que devrait leur apporter la production issue des manufactures. Sans doute le MNGBS et son administration de rattachement ne font-ils pas preuve des initiatives qui permettraient de susciter davantage de commandes publiques. Cette problématique de la demande n'en est pas moins fortement liée au facteur limitant que constitue l'insuffisante productivité des ateliers qui pourraient y répondre.

Malgré la richesse du patrimoine dont il a la garde et la qualité de ses savoir-faire dans les métiers d'art, le MNGBS peine, au-delà de sa fonction d'ameublement, à développer sa mission statutaire de valorisation économique et culturelle. Ainsi, il ne s'est pas doté de lieu d'exposition adapté au niveau des collections

qu'il pourrait présenter. En outre, la faiblesse insigne de ses ressources propres traduit sa réticence à nourrir ses activités de production par des commandes privées, lesquelles constitueraient sans aucun doute un levier opportun d'amélioration de la productivité des ateliers concernés et de la valorisation de leurs travaux.

La situation actuelle du Mobilier national ne saurait donc perdurer. Indispensable, la mise sous tension de l'activité doit être engagée sans attendre. Elle n'aura néanmoins de sens que si la réflexion stratégique récemment demandée à l'actuel directeur est replacée dans un cadre plus large, portant sur la structuration générale des activités qui participent des missions exercées aujourd'hui par l'institution.

Mener une réflexion stratégique

L'opportunité de conserver le MNGBS dans son périmètre actuel d'activités est une question qui doit être posée. S'il estime que les métiers d'art ont encore besoin d'être soutenus et ne sont pas en mesure de perpétuer leur excellence hors son intervention, l'État n'en doit pas moins reconsidérer les conditions dans lesquelles les activités correspondantes peuvent continuer d'être exercées. Ce préalable doit ensuite conduire à s'interroger sur l'architecture organique et statutaire la plus appropriée à l'optimisation de ces activités.

Dans cette perspective, deux options se présentent : soit conserver le périmètre actuel du MNGBS, mais au prix d'une profonde transformation de ses modes de fonctionnement, de sa gouvernance, voire de son statut ; soit procéder à une recomposition de l'ensemble, en distinguant :

- l'activité de création et de fabrication, qui pourrait constituer avec celles de Sèvres un grand établissement des manufactures françaises ;
- l'activité relative à la gestion des objets de qualité muséale, qui gagnerait à être assumée par des établissements dont c'est la fonction spécifique et qui disposent des espaces d'exposition adaptés ;
- et la fonction d'ameublement, dont le champ d'intervention pourrait être revu afin d'être circonscrit aux besoins avérés et strictement nécessaires des administrations.

Recommandations

À cet effet, la Cour formule les recommandations suivantes :

La rationalisation du fonctionnement :

1. dans le cadre du futur schéma directeur immobilier, transférer sur des implantations moins onéreuses les activités de production installées à Paris et l'excédent des réserves qui ne pourra être gardés à Pantin ou à Perret ;

2. recourir systématiquement à la sous-traitance chez les prestataires agréés dès lors que leurs devis sont inférieurs aux coûts complets des ateliers du MNGBS et en tirer les conséquences sur le format des effectifs de ceux-ci lorsque l'offre privée est performante ;

3. proscrire la « perruque », c'est-à-dire l'utilisation par les agents, à des fins privées, des moyens publics de production.

La remobilisation des équipes :

4. mettre en place un système automatique de suivi des présences sur les lieux de travail avec des badges individuels ;

5. prendre en compte dans les rémunérations indemnitaires (RIFSEEP) des agents des ateliers les qualités et quantités de leurs productions individuelles.

L'amélioration de la préservation et de la valorisation du patrimoine national :

6. diversifier le recrutement des jurys de concours des métiers de restauration ;

7. pour l'activité d'ameublement, mettre à l'étude la substitution d'une location mobilière assise sur la valeur d'assurance des objets déposés au système actuel de dépôt gratuit.

Chapitre IV

Les territoires

1. Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur

2. La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en Outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider

3. La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir

4. Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan

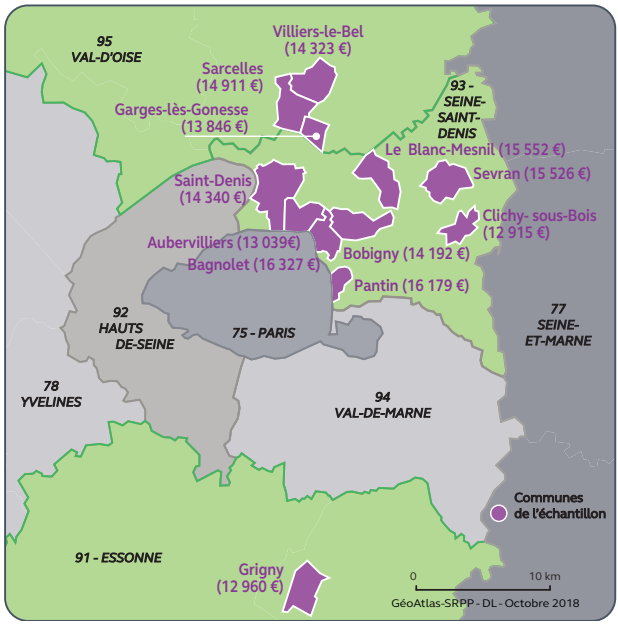
1 Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur

Première région économique du pays, l'Île-de-France est aussi celle où les disparités économiques et sociales entre communes sont les plus fortes. Elle concentre 30 % du PIB national, alors même que treize des vingt communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants les plus en difficulté se situent en banlieue parisienne.

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé douze des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %, ainsi que deux communautés d'agglomération comprenant la moitié d'entre elles.

Des communes aux faibles ressources fiscales

Ces communes ont connu une rapide croissance de leur population avec l'édification en leur sein de grands ensembles de logements entre les années 1950 et 1970. Les logements locatifs sociaux y représentent désormais entre un tiers et la moitié des résidences principales, et elles comptent toutes au moins un quartier prioritaire de la ville (QPV).



Source : Cour des comptes, données Insee

Les communes défavorisées d'Île-de-France : des difficultés structurelles appelant des réformes d'ampleur

Leur population est jeune et en situation de fragilité socioéconomique. La médiane du revenu disponible se situait ainsi, en 2015, entre 12 900 € et 15 000 € à Aubervilliers, Bobigny, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Saint Denis, Sarcelles, Villiers-le-Bel et Grigny, commune la plus pauvre de l'échantillon. Une partie de leur population souffre par ailleurs d'un manque de qualification les empêchant de bénéficier du dynamisme économique qui caractérise certaines d'entre elles, en particulier celles jouxtant Paris.

Ces communes sont par conséquent confrontées à la faiblesse de leurs bases d'imposition pour les trois taxes dites « ménages ». Elles ne sont pas toutes dénuées de ressources, certaines d'entre elles, notamment les plus proches de la capitale, bénéficiant de l'implantation d'entreprises sur leur territoire. Toutefois, la perte de leur pouvoir de taux sur la fiscalité économique au profit des intercommunalités depuis 2010 limite leur capacité à en tirer profit.

Des communes soumises à des contraintes de gestion majeures

En raison des caractéristiques spécifiques de leur population, ces communes ont développé une offre de services étoffée. Leur tarification étant déterminée avant tout sur la base de critères sociaux afin d'en garantir le plus large accès possible, ces services génèrent un montant de recettes limité.

Eu égard à leurs caractéristiques, ces communes réalisent également de fortes dépenses d'investissement, notamment en matière d'équipements à destination de la jeunesse et de rénovation urbaine. Leur capacité d'autofinancement est cependant souvent limitée et elles connaissent un endettement élevé.

Le renforcement des dispositifs de péréquation au cours des années 2010 a contribué à limiter les effets de la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement sur les budgets de ces communes. Cependant, la faiblesse de leurs ressources propres, combinée aux charges budgétaires auxquelles elles doivent faire face, rend ces collectivités très dépendantes de ces dispositifs.

Des mesures structurelles rendues nécessaires

En dépit des contraintes qu'elles subissent, ces communes disposent, pour un certain nombre d'entre elles, de marges de manœuvre budgétaires encore insuffisamment exploitées. Les dépenses de personnels peuvent y être élevées alors même qu'elles ne respectent souvent pas la durée annuelle légale du travail. Certaines sont cependant d'ores et déjà parvenues à initier une démarche de maîtrise de leurs dépenses.

Par ailleurs, malgré le renouvellement récent de la carte de l'intercommunalité francilienne, les structures intercommunales actuelles ne sont pas en mesure de jouer un rôle de

rééquilibrage des inégalités. En particulier, la mutualisation des ressources fiscales demeure insuffisante, et les compétences en matière d'aménagement urbain qui constituent un enjeu majeur de solidarité pour les communes les plus défavorisée, ne sont, en majorité, pas exercées par les établissements publics de coopération intercommunale dans la grande couronne parisienne.

La mise en place du réseau du Grand Paris express, si elle permettra de désenclaver le territoire de ces communes, sera cependant insuffisante pour améliorer durablement leur situation. À cet égard, le transfert de l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux établissements publics de coopération intercommunale de grande couronne permettrait de mieux lutter contre les inégalités territoriales sur ce territoire. En outre, une réforme globale du statut de la métropole du Grand Paris, tel que proposé par la Cour dans son référé de 2017 relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France[1], permettrait de renforcer son rôle de mutualisation des moyens.

Enfin, le caractère structurel des difficultés de ces collectivités appelle un renforcement de la cohérence des dispositifs d'accompagnement dont elles bénéficient. La logique de contractualisation instituée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 pourrait, à cette fin, être déclinée de façon spécifique pour les communes les plus en difficulté. De tels pactes incluraient notamment une hausse de la prise en charge des opérations de rénovation urbaine dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain, en contrepartie d'engagements sous forme d'objectifs chiffrés et mesurables, en matière notamment de maîtrise des finances publiques.

[1] Cour des comptes, référé *L'organisation territoriale en région Île-de-France*. 31 octobre 2017, 13 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Recommandations

Dans ce contexte, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

1. transférer l'ensemble des opérations d'aménagement urbain aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines de la grande couronne, comprenant les communes les plus défavorisées ;

2. initier une démarche de contractualisation entre les communes les plus défavorisées, leur intercommunalité et l'État afin d'établir des engagements fermes en matière de maîtrise des finances publiques en contrepartie du renforcement des dispositifs d'aide existants.

Aux communes :

3. mettre à profit les marges de manœuvre existantes, notamment en matière de maîtrise des dépenses de personnel, pour améliorer l'efficience de la gestion des communes et conforter leur capacité d'autofinancement.

2 La gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider

Le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour la pêche (FEP), devenu en 2014 fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), sont des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) qui permettent à l'Union européenne de soutenir le développement économique et social des régions fragiles. Les juridictions financières ont enquêté sur leur gestion en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte, qui, en tant que « régions ultrapériphériques » (RUP), en sont de grands bénéficiaires.

En 2007-2013, les crédits ont été fortement mobilisés

Pour la période 2007-2013, les 3,2 Md€ attribués aux RUP françaises au titre du FEDER et du FSE ont été presque intégralement dépensés. Les crédits du FEADER et du FEP, en revanche, comme dans les régions métropolitaines, n'ont pas été entièrement mobilisés. Pour les 650 M€ du FEADER, le ratio a varié entre 91 et 94 % selon les territoires. S'agissant des 30 M€ du FEP, le ratio est de 98 à 100 %, sauf en Guadeloupe (74 %).

Taux de consommation estimés des FESI

	Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion	
	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé	Montant prévu en M€	% consommé
FEDER	543	**100 %**	417	**99 %**	305	**100 %**	1 014	**100 %**
FSE	185	**99 %**	98	**100 %**	100	**89 %**	536	**99 %**
FEADER	143	**91 %**	104	**92 %**	78	**91 %**	329	**94 %**
FEP	6	**74 %**	8	**100 %**	5	**100 %**	10	**98 %**

Source : Cour des comptes

La gestion, en revanche, a été de qualité inégale

Les juridictions financières ont contrôlé les plus grosses opérations financées Outre-mer par les fonds européens. Elles constatent des succès favorables au développement économique. C'est le cas, à La Réunion, de la mise aux normes de l'aéroport Roland Garros (37 M€ de FEDER), du projet d'irrigation du littoral Ouest (450 M€ de FEDER, 210 M€ de FEADER) et de la construction d'un abattoir de volailles (14 M€ de FEADER).

Elle déplore en revanche des défaillances de gestion. L'élaboration et la conduite des projets font souvent l'objet d'une maîtrise insuffisante, comme dans les réalisations, en Guyane, d'une usine de seconde transformation des produits de la mer (1,5 M€ de FEP, 1 M€ de FEDER) ou, en Guadeloupe, du Mémorial ACTe (17 M€ de FEDER). Les calendriers de mise en œuvre, par ailleurs, ne sont pas toujours respectés. Ainsi, en Martinique, le transport en commun en site propre (82 M€ de FEDER) n'a été mis en service qu'en août 2018, alors que les infrastructures avaient été achevées et le matériel roulant livré deux ans auparavant. En Guyane, le déploiement du haut débit (12 M€ de FEDER) a connu une succession de retards ; ainsi, l'Union européenne a financé des équipements dépassés et peu efficaces.

D'autre part, les autorités de gestion ont constitué, sur leurs enveloppes FEDER et FSE, des « réserves » financières, dont les usages sont opaques et en général irréguliers.

Des risques pour la période 2014-2020

Pour la programmation 2014-2020, la mise en œuvre des fonds structurels et d'investissement a été marquée par un défaut d'anticipation. Le principe a été posé en 2014 d'un transfert des autorités de gestion de l'État vers les régions. Cette décentralisation, qui est restée partielle, a fragmenté les responsabilités. La coopération administrative entre État et collectivités territoriales n'a pas été suffisante, sauf à La Réunion, dont le dispositif mutualisé AGILE constitue une bonne pratique.

En outre, les systèmes d'information ont été mal conçus et livrés tardivement, ce qui a compliqué la gestion.

Au total, des risques financiers persistent. Des dégagements d'office, automatiques lorsque des crédits programmés ne sont pas dépensés dans les trois ans, sont susceptibles d'intervenir. Des corrections financières pourraient être décidées par la Commission européenne. Les « réserves de performance » prévues par la réglementation européenne ne seront débloquées que si les indicateurs de performance sont satisfaisants.

Recommandations

Dans ce cadre, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'attention des autorités de contrôle et d'audit (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics) :

1. définir pour la programmation 2014-2020 des règles d'emploi permettant un suivi et un contrôle effectif des « réserves » résultant de la différence entre les versements effectués par l'Union européenne et les montants versés aux bénéficiaires des fonds.

À l'attention des autorités de gestion (Etat, régions) :

2. fixer dans les conventions conclues avec les bénéficiaires des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les retombées économiques et sociales des investissements financés par les fonds européens et d'appliquer des pénalités si les objectifs ne sont pas atteints ;

3. augmenter la sélectivité dans le choix des projets appelés à être financés par les FESI, en favorisant l'accroissement de leur nombre, notamment en développant les mécanismes de préfinancement ;

4. développer pour la gestion du FSE une mutualisation des services instructeurs de l'État et des collectivités territoriales ;

5. organiser une formation régulière des agents instructeurs des dossiers, afin de développer leur maîtrise de la réglementation des fonds européens.

À l'attention des organismes chargés de l'élaboration des systèmes d'information (commissariat général à l'égalité des territoires, agence de services et de paiement) :

6. procéder à un diagnostic stratégique permettant de décider du choix des systèmes d'information à mettre en œuvre pour la programmation 2021-2027.

3 La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir

La fusion des trois universités publiques lilloises au 1er janvier 2018 a engendré l'une des universités les plus importantes de France (69 000 étudiants, un budget de plus de 560 M€). Il s'agit de la première étape d'un ambitieux projet de création en dix ans de l'Université Lille Nord Europe (ULNE) qui regroupera l'université de Lille, les grandes écoles, le centre hospitalier universitaire régional et l'institut Pasteur de Lille.

La Cour estime que cette fusion a été mal préparée et qu'elle résulte d'orientations contradictoires. La situation de la nouvelle université impose, par ailleurs, une reconfiguration de l'offre académique régionale.

Née d'orientations contradictoires, la fusion a été mal préparée

La fusion des trois universités lilloises est un cas emblématique des incohérences entre politique d'excellence et politique de site

Il a fallu quatre tentatives pour que le projet soit distingué en 2017, non pas par un label IDEX, mais par un I-site, moins prestigieux quoique doté de moyens significatifs. Au départ loin de faire l'unanimité, le projet de fusion ne résulte pas d'une vision stratégique partagée mais de l'interprétation par les trois universités lilloises des souhaits supposés du jury. Le passage d'une logique de regroupement territorial, incluant les universités de proximité, à celle du projet ULNE centré sur Lille illustre le défaut d'articulation entre politique d'excellence et politique de site.

Le processus de transformation a privilégié l'aspect institutionnel au détriment de la dimension opérationnelle

La réussite de la fusion supposait un plan d'accompagnement et de transformation. L'université aurait dû mettre en place un pilotage stratégique, relevant de la gouvernance, et un pilotage opérationnel, reposant sur des procédures robustes et des outils adaptés. La fusion doit aujourd'hui relever ces défis et s'appuyer sur une réflexion stratégique, sur la rénovation de l'offre de formation et sur l'ouverture internationale.

La nouvelle université de Lille : une fusion à parachever, une stratégie académique et régionale à définir

Ni les universités ni l'État n'ont pris la juste mesure des implications de la fusion

Les trois universités n'ont pas adapté leur gestion à la perspective de la fusion. L'université de Lille 2 a massivement réduit son fonds de roulement entre 2016 et 2017 et l'université de Lille 1 présentait une situation critique bien identifiée avant la fusion, sans que des mesures substantielles aient été prises pour la redresser.

Au nom du principe d'autonomie, l'État s'est borné à contribuer financièrement à la fusion sans accompagner efficacement le nouvel ensemble. Son soutien financier (2,5 M€) repose sur un calcul forfaitaire et non objectivé. Les mesures de suivi ont été tardives et au demeurant peu déterminées.

La présence de la nouvelle université, fragilisée dès sa création, appelle à reconfigurer l'offre académique régionale

Un socle de départ fragilisé pour l'université de Lille, des mesures structurelles à prendre sans attendre

Le premier budget de l'université de Lille a été établi selon une procédure budgétaire marquée par une mauvaise circulation de l'information financière. Il a présenté d'emblée un déficit de 6 M€. Les actions correctrices du budget rectificatif n'ont pas permis de faire cesser la dérive de la masse salariale et d'un programme d'investissements considérable, sans perspective crédible de financement.

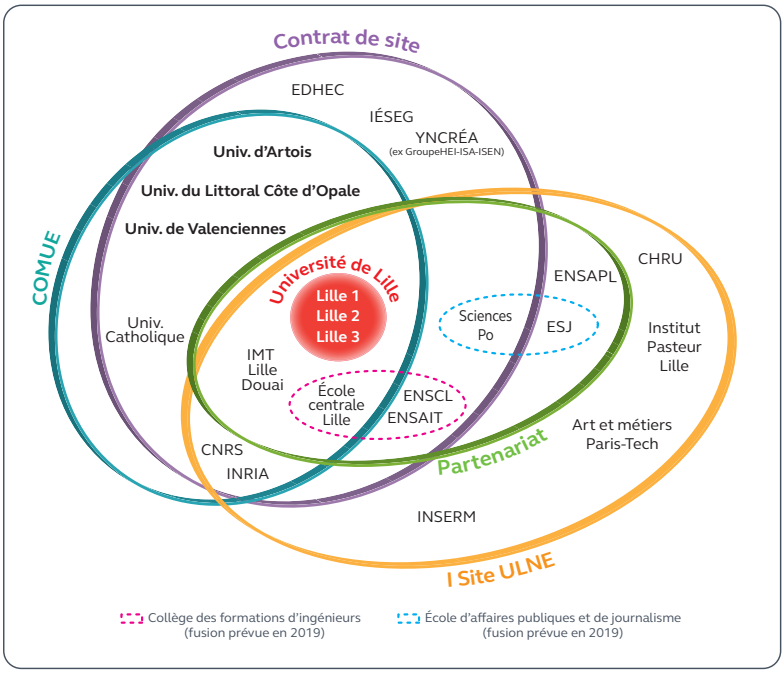
Un paysage académique régional qui reste à redessiner

Les universités de proximité devront composer avec le géant lillois. Elles sont déjà engagées dans des actions permettant un large accès à l'enseignement supérieur et une spécialisation de leur recherche. Elles devront poursuivre dans cette stratégie, en concentrant leurs ressources sur le premier cycle et en confirmant leur spécialisation marquée en matière de recherche, pour rester attractives face aux grands pôles universitaires.

L'organisation de la coopération régionale est actuellement illisible et révélatrice des difficultés des acteurs à se coordonner. Ses modalités et ses instances doivent être repensées.

Une nouvelle organisation régionale devra permettre d'optimiser l'offre de formation au service des étudiants et l'allocation des moyens au service de la recherche. Son articulation avec l'I-site peut être le point de départ d'une dynamique académique et scientifique qui reste à soutenir.

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



Source : Cour des comptes

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Université de Lille) : mettre en œuvre, dès 2019, le plan de redressement financier annoncé par l'université (maîtrise durable de la masse salariale, réexamen du coût des formations, rationalisation du patrimoine, réexamen du plan d'investissement, développement des ressources propres) ;

2. (Université de Lille) : mettre au point les outils de pilotage annoncés par l'université : schéma directeur des systèmes d'information, schéma pluriannuel de stratégie immobilière, contrôle de gestion, suivi des coûts, contrôle et audit internes ;

3. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : mettre à profit la fusion pour construire une offre de formation régionale rénovée, enrichie et coordonnée plaçant l'étudiant au cœur du dispositif ;

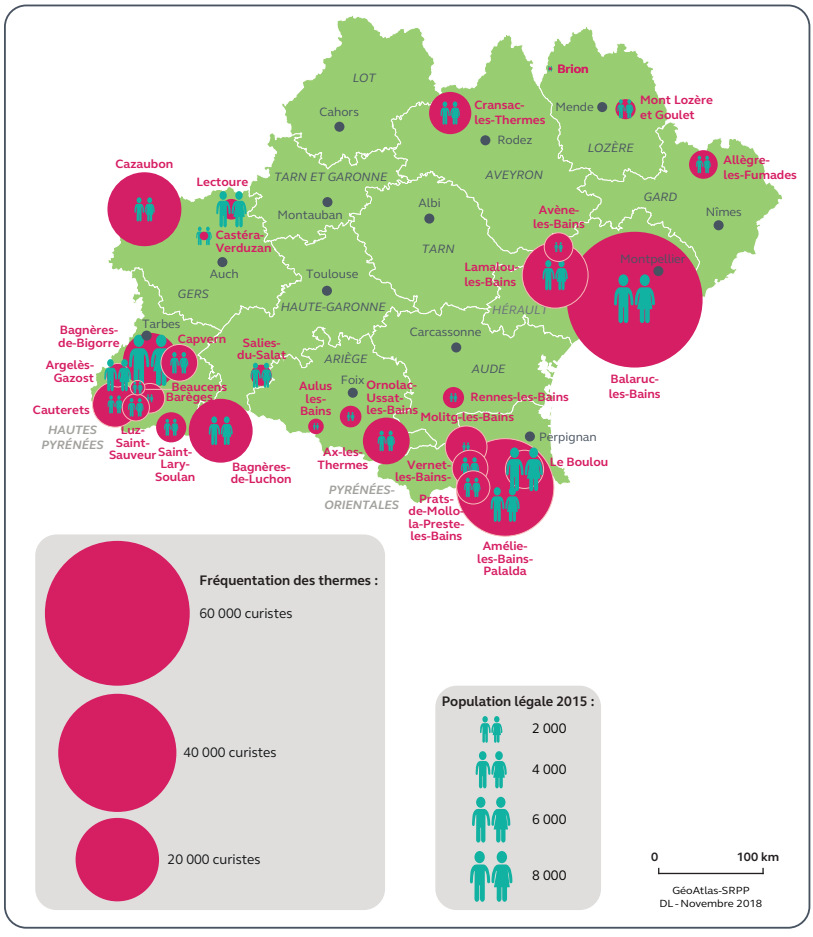
4. (Universités des Hauts-de-France, MESRI) : dans la perspective d'une extinction progressive de la ComUE, définir une forme de coopération souple et efficace qui permettra, avec le soutien des pouvoirs publics, de coordonner les stratégies d'excellence et les stratégies territoriales ;

5. (MESRI, DGFIP) : modifier le code de l'éducation pour mettre en place un dispositif de redressement financier ne reposant pas sur le seul résultat comptable (articles R. 719-104 et R. 719-109) ; intégrer une présentation du fonds de roulement mobilisable aux programmes pluriannuels d'investissement soumis au vote des organes délibérants (article R. 719-67) ; prévoir et communiquer au conseil d'administration un avis écrit et motivé du recteur (article R. 719-65), prenant en compte l'avis du contrôleur budgétaire en région, sur les budgets et comptes financiers qui lui sont soumis dans le cadre du contrôle budgétaire.

4 Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan

Financé en grande partie par de l'argent public, le thermalisme s'ancre dans des territoires dont il constitue l'une des ressources, parfois la principale. L'Occitanie, première destination thermale avec près de 190 000 curistes en 2017, a connu une progression constante de cette activité ces cinq dernières années, sans qu'elle en tire véritablement les bénéfices attendus.

Les établissements thermaux d'Occitanie



Source : Cour des comptes

Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile : le cas occitan

L'activité thermale occitane : entre santé et tourisme

Le thermalisme est une activité soutenue pour l'essentiel par l'assurance-maladie, qui assure 75 % du chiffre d'affaires des établissements thermaux occitans via le remboursement des cures. Le coût est de 290 M€ par an au niveau national alors que le lien entre service médical rendu (SMR) et prise en charge n'est pas établi.

L'activité thermale bénéficie par ailleurs de financements locaux, aides à l'investissement ou gestion du fonctionnement des établissements, au titre de son impact sur le tourisme. Près de 90 M€ ont ainsi été investis sur la période 2011-2016 dans les stations thermales occitanes, dont 35 M€ financés par les communes.

L'activité se caractérise par une relative concentration sur les marges pyrénéennes de la région, dans des communes de petite taille, dont presque la moitié comptent moins de 1 000 habitants. À l'exception de deux ou trois gros établissements, la plupart connaissent une fréquentation modeste, inférieure à 5 000 curistes par an.

Les retombées économiques en matière d'attractivité et d'emploi sont mal cernées. La filière thermale fait état de 60 000 à 90 000 emplois au niveau national, dont 14 000 pour la seule Occitanie, avec 2 600 emplois directs. À l'échelle des communes, et compte tenu de leur petite taille, l'enjeu peut néanmoins être sensible, de 2 à 50 % de l'emploi communal.

Un modèle économique fragile

La dispersion de l'offre au sein de petites structures situées majoritairement en zone de montagne concourt à la précarité du modèle économique, indépendamment du mode de gestion de l'activité, en société privée, en régie, ou en gestion semi-publique. La Chaîne thermale du soleil, groupe privé, domine le secteur en Occitanie en termes de fréquentation et de chiffres d'affaires.

Atypiques, les finances des communes thermales se distinguent par de forts montants de charges et par des recettes spécifiques, notamment le prélèvement sur le produit des jeux perçu en leur qualité de stations de tourisme accueillant un casino. Les recettes liées au thermalisme constituent une ressource parfois significative pour certaines stations, pouvant aller jusqu'à 60 % des produits de gestion, comme à Balaruc-les-Bains.

En contrepartie, les dépenses d'équipement et l'endettement sont plus de deux fois supérieurs à ceux des communes de taille équivalente. Or les stratégies d'investissement se sont souvent révélées hasardeuses, grevant l'équilibre financier des collectivités. Il en résulte que seule une minorité des stations occitanes tire réellement parti de la présence d'un établissement thermal.

Une offre thermale à restructurer dans un cadre normatif différent

Le thermalisme doit donc évoluer. Le cadre de prise en charge par la Sécurité sociale doit être revu. Une véritable évaluation du service rendu,

conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et permettant d'adapter les taux de remboursement en conséquence, doit ainsi être envisagée. Parallèlement, la durée des cures gagnerait à être modulée à la baisse selon les patients et selon l'indication, afin de diversifier l'offre et de répartir la patientèle sur différents types de cures.

Le développement du « thermoludisme », hors indication thérapeutique, peut contribuer à un élargissement de l'offre, à la condition qu'il procède d'une réflexion à mener à un niveau intercommunal. Un fonds public local d'un montant correspondant aux aides actuellement allouées pourrait soutenir la restructuration de l'activité.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

À la CNAM, l'UNCAM et la HAS :

1. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, faire établir par la HAS un avis relatif à l'inscription ou à la radiation de chacun des actes et prestations thermaux sur la liste des actes et prestations ouvrant droit à prise en charge ou remboursement ;

2. dans le cadre de la prochaine révision de la convention nationale thermale après 2022, étudier la possibilité de différencier les durées des cures selon les indications médicales, dès lors que la réalité du SMR aura été établie par la HAS.

À l'État :

3. porter à une durée déterminée l'autorisation d'exploiter l'eau minérale naturelle des établissements thermaux.

Aux communes thermales occitanes :

4. transférer la gestion des établissements thermaux publics à leurs EPCI.

À la région Occitanie :

5. renforcer le groupement thermal mis en place à l'échelle de l'Occitanie ;

6. mettre en place un fonds public local de soutien à la restructuration de l'activité thermale.