

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Le suivi des recommandations

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 et autres organismes intéressés sont insérées dans le rapport.

INTRODUCTION

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

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Progressivement, le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante⁽¹⁾ :

- 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 dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi ;
- enfin, avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même :
 - les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
 - pour sa part, la Cour présente ces suites dans son rapport public annuel, sur la base des comptes rendus fournis.

1) Ces principes sont repris dans les normes professionnelles : *Recueil des normes professionnelles*, chapitre 3 – C.

INTRODUCTION

Le présent fascicule présente d'abord les **résultats globaux du suivi effectué par la Cour de l'ensemble de ses recommandations rendues publiques** au cours des années 2011 à 2013 (chapitre I). Il rassemble ensuite les synthèses de **11 enquêtes de suivi** à laquelle elle a procédé.

Ces 11 textes sont regroupés en trois catégories, chacune matérialisée par une couleur, selon le degré de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées par les juridictions financières :

- première catégorie (vert) (chapitre II) : **la Cour constate des progrès** (2) ;
- deuxième catégorie (orange) (chapitre III) : **la Cour insiste** (7) ;
- troisième catégorie (rouge) (chapitre IV) : **la Cour alerte** (2).

La formulation et le suivi des recommandations selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour 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 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 énoncés. 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 de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance ».

Cette norme a été transposée dans les normes professionnelles de la Cour des comptes.

SOMMAIRE

Le suivi des recommandations de la Cour

Chapitre I - Le suivi des recommandations en 2014	7
Chapitre II - La Cour constate des progrès	11
1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants	13
2 Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé	16
Chapitre III - La Cour insiste	19
1 La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires	21
2 Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète	24
3 La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre	27
4 L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée	29
5 Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer	31
6 La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider	34
7 Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant	36
Chapitre IV - La Cour alerte	39
1 Le réseau des sous-préfectures : entre <i>statu quo</i> et expérimentation ..	41
2 Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon	43

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2014

Le suivi des recommandations en 2014

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années constitue le principal indicateur de performance du programme du budget de l'État (programme 164 - *Cour des comptes et autres juridictions financières*) relatif aux juridictions financières.

Cet indicateur est défini comme la part, dans les recommandations les plus significatives formulées au cours de la période, de celles qui ont été suivies d'une mise en œuvre effective. Pour être considérée comme effective, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle.

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

	2012 (suivi des recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011)	2013 (suivi des recommandations formulées en 2010, 2011 et 2012)	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	Progression du nombre de recommandations entre les suivis 2012 et 2014
Nombre de recommandations suivies	1 213	1 671	1 924	+ 58,6 %
dont recommandations partiellement ou totalement mises en oeuvre	862	1 033	1 343	+ 55,8 %
soit	71,1 %	62 %	69,8 %	

Source : Cour des comptes

Le suivi des recommandations en 2014

En raison de l'augmentation du nombre de publications de la Cour, le nombre de recommandations formulées et suivies a nettement progressé en 2014 (1 924 recommandations suivies en 2014 contre 1 671 en 2013 et 1 213 en 2012). En effet, les années 2012 et 2013 sont toutes les deux marquées par un niveau important de publications, avec un impact fort sur le nombre de recommandations à suivre en 2014. Par ailleurs, depuis 2012, la publication des référés et des recommandations en découlant est quasi systématique.

L'indicateur de suivi des recommandations progresse de 7,8 points passant de 62 % en 2013 à 69,8 % en 2014. Ainsi, sur 1 924 recommandations suivies en 2014, le nombre de recommandations partiellement ou totalement suivies est de 1 343.

La hausse de l'indicateur en 2014 s'explique par deux facteurs : un plus fort taux de réalisation globale en 2014, notamment pour les recommandations émises en 2011 et 2012, et l'amélioration de la qualité du suivi des recommandations désormais systématisé.

Chapitre II

La Cour constate des progrès

- 1 - Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants
- 2 - Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé



1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants

La situation des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie en déshérence soulève d'importants enjeux de protection des épargnants, que la Cour a mis en lumière dans une communication réalisée à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Les avoirs bancaires peuvent tomber en déshérence soit parce que leur titulaire, encore en vie, n'est pas localisable, soit parce que son décès n'est pas connu de l'établissement ou que, même connu, aucun héritier ne s'est manifesté. Dans la communication au Parlement de juin 2013, l'encours des avoirs bancaires en déshérence était estimé à environ 1,2 Md€, au minimum.

Les contrats en déshérence désignent les sommes dues au titre des contrats d'assurance-vie qui ne sont pas redistribuées aux bénéficiaires désignés dans les contrats malgré le décès des souscripteurs. Dans sa communication, la Cour avait estimé les contrats d'assurance-vie et de capitalisation en déshérence, recouvrant les prestations d'assurance-vie non versées trois ans après le décès de l'assuré ou deux ans après le terme du contrat ainsi que les contrats de capitalisation non

réclamés dix ans après le terme du contrat à un minimum de 2,76 Md€ en 2011.

Sur les 17 recommandations que la Cour avait formulées, 12 ont été pleinement mises en œuvre dans le cadre de la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, trois l'ont été partiellement et deux seulement n'ont pas été mises en œuvre.

La loi du 13 juin 2014 renforce la protection des titulaires de comptes bancaires inactifs

La communication au Parlement soulignait que les avoirs bancaires inactifs, puis en déshérence, étaient régis par un cadre juridique lacunaire. La seule obligation légale à la charge des banques concernant les avoirs bancaires en déshérence était celle de leur reversement à l'État aux termes de la prescription trentenaire. Le code monétaire et financier ne comprenait pas, en revanche, d'obligations particulières concernant les comptes inactifs, c'est-à-dire non mouvementés à l'initiative du client et pour lesquels ce dernier ne s'était pas manifesté.

Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants

Comme l'avait recommandé la Cour, la loi du 13 juin 2014 crée un cadre juridique spécifiquement applicable aux comptes bancaires inactifs. Les principaux apports sont les suivants :

- l'obligation pour les établissements de crédit de recenser chaque année les comptes inactifs et de transférer, au terme d'un certain délai (trois ans après le décès du titulaire, dix ans après le dernier mouvement du compte enregistré), à la Caisse des dépôts et consignations, les fonds non réclamés ;

- diverses obligations à la charge des établissements de crédit et de la Caisse, destinées à protéger les droits des épargnants. Il s'agit en particulier de l'information des clients, mais aussi du plafonnement des frais bancaires prélevés sur les comptes inactifs par les banques, ainsi que l'obligation, pour la Caisse, de ne pas entamer le capital des avoirs bancaires transférés.

La loi du 13 juin 2014 comporte également des garanties nouvelles pour les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie

La communication au Parlement soulignait que, depuis la loi du 17 décembre 2007, les assureurs avaient l'obligation explicite d'identifier leurs assurés décédés et de rechercher les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie. Cette loi n'était cependant pas intégralement appliquée par les assureurs, alors même que son entrée en vigueur datait de plus de six ans.

La loi du 13 juin 2014 prévoit une meilleure information des souscripteurs de contrats d'assurance-vie ainsi que des obligations renforcées à l'égard des assureurs en matière d'identification des assurés décédés.

Elle prévoit également le transfert obligatoire à la Caisse des dépôts et consignations des sommes dues au titre des contrats sur la vie et des bons ou contrats de capitalisation qui ne font pas l'objet d'une demande de versement des prestations ou du capital à l'issue d'un délai de dix ans à compter de la date de connaissance du décès par l'assureur ou de l'échéance du contrat.

Les notaires voient leur rôle renforcé

La communication au Parlement soulignait que l'absence de connaissance du décès de leurs clients par les banques était, en partie, liée au fait que les notaires n'avaient pas de droit propre à consulter, lors des successions, le fichier des comptes bancaires (FICOBA), qui recense l'ensemble des comptes bancaires ouverts en France. Elle recommandait donc de rendre obligatoire la consultation par les notaires de FICOBA dans le cadre d'une succession. La loi du 13 juin 2014 met en œuvre cette recommandation, en allant même au-delà puisqu'elle prévoit un accès des notaires au fichier des contrats d'assurance-vie, appelé FICOVIE.

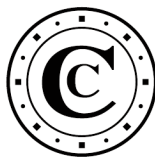
Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une protection renforcée des épargnants

Si le nouveau dispositif législatif ne prend effet qu'au 1^{er} janvier 2016, des modifications de comportement des acteurs sont déjà notables

On relève une prise de conscience du sujet par les professionnels. Surtout, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a renforcé ses contrôles. La commission des sanctions de l'ACPR a rendu le 7 avril 2014, le 31 octobre 2014 et le 19 décembre 2014, trois décisions de sanctions pécuniaires lourdes.

D'importants chantiers techniques et juridiques restent à mener pour assurer la mise en œuvre rapide du dispositif législatif.

La Cour maintiendra une vigilance particulière sur ces enjeux de protection des épargnants. Elle continuera d'assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre du dispositif concernant les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence.



2 Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé

Dans son rapport public thématique intitulé « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »⁽²⁾ (janvier 2013), la Cour avait constaté un recours insuffisant au dispositif du chômage partiel, jugé complexe et peu incitatif, malgré des modifications intervenues à de multiples reprises depuis le début de la crise en 2008. Elle avait recommandé de fusionner les dispositifs existants et d'améliorer l'attractivité du chômage partiel pour les entreprises.

L'Allemagne, qui a connu en 2009 un recul du PIB plus important que celui de la France, a mieux sauvé ses emplois grâce au chômage partiel, massivement financé par l'assurance chômage outre-rhin. En France en revanche, le dispositif, principalement financé par l'État, est demeuré circonscrit à titre principal aux grandes entreprises du secteur industriel (notamment automobile).

L'enjeu principal de la réforme intervenue avec la loi du 14 juin 2013 de sécurisation de l'emploi résidait dans la définition d'un nouveau dispositif, l'activité partielle, incitatif pour les PME.

Un dispositif simplifié et plus incitatif pour les entreprises

La loi du 14 juin 2013 a simplifié le dispositif en instaurant une allocation unique, cofinancée par l'État et l'Unédic, et en supprimant l'obligation de conventionnement des entreprises avec l'État pour bénéficier du régime le plus favorable. Les formalités administratives ont été allégées (les procédures sont désormais dématérialisées), avec des périodes de chômage partiel autorisées plus longues (six mois renouvelables) et le plafond de 1 000 heures par an et par salarié confirmé.

Les incitations financières ont été revues : le « reste à charge » par heure chômée pour les employeurs est désormais limité à 31 % pour une rémunération égale à trois fois le SMIC (il est nul pour une rémunération égale à un SMIC), tandis que le taux de remplacement pour les salariés a été diminué.

Le coût de l'allocation d'activité partielle versée aux employeurs par l'Agence de service et de paiement (ASP) s'est élevé à environ 220 M€ en 2014. Le montant horaire de

²⁾ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé

l'allocation (plus de 80 % du SMIC brut horaire) est pris en charge à 60 % environ par l'État, le reste étant financé par l'Unédic sur les fonds de l'assurance chômage.

La réalisation de stages de formation professionnelle pendant les périodes de chômage a été encouragée par deux mesures : le champ des formations éligibles a été étendu et le taux de remplacement pour les salariés porté à 100 % de la rémunération nette pendant les périodes de formation.

La Cour constate que la réforme de 2013 est conforme à ses recommandations.

Un nouveau régime à promouvoir et à évaluer

Il est encore trop tôt pour pouvoir mesurer les effets de la réforme sur le comportement des entreprises, mais il semble que le nombre de demandes

d'autorisation soit en hausse et que davantage d'entreprises aient recours au chômage partiel.

Désormais, les pouvoirs publics mettent l'accent sur le rôle que les DIRECCTE sont appelées à jouer auprès des entreprises et des réseaux professionnels pour faire connaître ce dispositif rénové dans l'éventail des outils de sauvegarde de l'emploi et accroître son utilisation auprès des entreprises qui n'y avaient pas habituellement recours, particulièrement des PME.

En l'absence de données individuelles permettant de suivre le parcours professionnel des salariés concernés par le chômage partiel, aucune évaluation de l'impact de ce dispositif sur le maintien de l'emploi n'a jusqu'à présent pu être réalisée. L'évolution du système d'information ouvre de nouvelles perspectives en ce domaine, qui devraient permettre de construire une démarche d'évaluation.

Recommandations

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

► se doter des outils permettant de mesurer l'impact du dispositif sur deux points :

- la mise à profit des périodes de chômage partiel pour améliorer

l'adaptation des salariés au poste de travail, et la sécurisation de leurs parcours professionnels ;

- le maintien durable des salariés concernés dans leur emploi.

Chapitre III

La Cour insiste

- 1 - La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires
- 2 - Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète
- 3 - La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre
- 4 - L'établissement public d'aménagement de la La Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée
- 5 - Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer
- 6 - La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider
- 7 - Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant



1 La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires

Les huit établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)⁽³⁾ comptent 16 662 chercheurs statutaires en activité en 2013 contre 17 005 en 2006, pour une masse salariale de 1,67 Md€. Le CNRS concentre à lui seul les deux tiers de l'effectif.

Une amélioration de l'accueil des jeunes chercheurs

La montée en puissance du financement de la recherche sur projet depuis 2006 et la clarification de la situation juridique des jeunes chercheurs ont amélioré les conditions d'accueil des post-doctorants. Ainsi, les effectifs de chercheurs contractuels dans les EPST ont fortement crû (+ 22 % entre 2008 et 2013) et représentent aujourd'hui un tiers des chercheurs (contre un cinquième en 2006).

Cette amélioration, très positive pour l'attractivité de la recherche française, engendre néanmoins un risque de précarisation des jeunes chercheurs dont les établissements ont pris conscience, mais qui doit être maîtrisé par les laboratoires au moment du recrutement.

Un recrutement des chercheurs statutaires sans lien avec les priorités nationales

L'opportunité qu'offrait la grande vague de départs à la retraite des années 2000 (entre 2006 et 2013, plus de 20 % des chercheurs en activité en 2006 sont partis à la retraite) pour orienter les recrutements vers les grandes priorités de recherche n'a pas été saisie. La capacité d'affecter des chercheurs en fonction des axes prioritaires de la stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) repose majoritairement sur les contractuels, recrutés pour des durées déterminées, en contradiction avec la durée des projets.

Depuis 2006, le rythme de recrutement des chercheurs statutaires a sensiblement baissé et la diminution prévue des départs à la retraite au cours des prochaines années laisse présager la poursuite de cette tendance. Dans ce contexte, afin de mieux répondre aux priorités scientifiques et de mieux anticiper les évolutions, la définition d'un plan pluriannuel de recrutement général et par discipline s'impose, sur la base des

3) Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Institut national des études démographiques (INED), Institut national de la recherche agronomique (INRA), Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA), Institut de recherche pour le développement (IRD), Institut national de recherche en sciences et technologies (IRSTEA).

La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires

capacités budgétaires libérées par les départs.

Des parcours de carrière à favoriser

Les candidatures étant de plus en plus nombreuses et le nombre de recrutements de chargés de recherche ayant baissé de 22 % entre 2006 et 2013, la sélectivité à l'entrée des EPST est de plus en plus forte et l'âge moyen au recrutement augmente sensiblement. Il se situe entre 30 et 34 ans, ce qui entraîne plusieurs conséquences en termes de niveau de rémunération, de déroulement de carrière et de constitution des droits à la retraite.

Le « plan carrières » lancé en 2009 a ponctuellement amélioré le déroulement de carrière des chercheurs, mais a laissé subsister les principaux problèmes identifiés en 2003 : difficulté à accéder aux grades les plus élevés (25 % à 30 % des chercheurs restent au dernier échelon de chargé de recherche de première classe), faible mobilité des personnels et impact limité de l'évaluation individuelle sur le déroulement de la carrière et sur la rémunération. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les exigences en termes de qualité scientifique et d'expérience au moment du recrutement sont croissantes. Ces

constats risquent de nuire à terme à l'attractivité de la carrière.

Une politique de rémunération manquant de cohérence

Principalement sous l'effet du « plan carrières », la rémunération moyenne brute des chercheurs, traitement indiciaire et toutes primes incluses, a progressé entre 2009 et 2013.

Les évolutions du régime de l'indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif permettent aujourd'hui de mieux valoriser la prise de responsabilité. En revanche, les modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral et de recherche, qui a succédé à la prime d'excellence scientifique, n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes et appellent à une réforme pour mieux prendre en compte les résultats de l'évaluation individuelle.

Par ailleurs, il est anormal que, dans un contexte insuffisamment contrôlé, l'indemnité relative au compte épargne-temps pèse autant sur la masse salariale des établissements, en dépassant parfois les enveloppes affectées aux primes de responsabilité ou de performance.

La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

Au ministère chargé de la recherche :

→ organiser la remontée des informations et améliorer la coordination des schémas stratégiques des EPST (recommandation réitérée) ;

→ favoriser l'intégration des chercheurs statutaires dans le corps des enseignants-chercheurs (recommandation réitérée) ;

→ réformer les modalités d'attribution de la prime d'encadrement doctoral et de recherche en l'articulant avec l'évaluation individuelle.

Au ministère et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) :

→ définir conjointement un plan pluriannuel de recrutement par discipline et compétence en fonction des priorités stratégiques ;

→ améliorer la connaissance de la population des chercheurs contractuels et de leur devenir professionnel en menant des études de suivi de cohortes ;

→ contrôler strictement la mise en œuvre du compte épargne-temps et en limiter l'impact budgétaire.

Aux EPST :

→ mieux sélectionner les candidats au post-doctorat afin de les inscrire dans une véritable perspective professionnelle.



2 Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète

La Cour avait constaté en 2007 la lenteur avec lesquels les soins palliatifs s'étaient développés en France. Elle avait appelé à la poursuite d'une politique active en ce domaine, reposant sur une meilleure évaluation des besoins, remédiant aux disparités géographiques, et mettant l'accent sur leur développement à domicile et dans le secteur médico-social.

Depuis, un programme national de développement des soins palliatifs a été mis en place en 2008, cette thématique constituant alors, avec le cancer et la maladie d'Alzheimer, une des trois grandes priorités gouvernementales de santé publique. La Cour s'est attachée à mesurer si ce programme avait permis une meilleure réponse aux demandes des patients et de leurs familles.

Un accès aux soins palliatifs encore globalement très insuffisant

L'observatoire national de la fin de vie a procédé en 2011, ainsi que la Cour l'avait recommandé, à une première estimation de la population susceptible de bénéficier de soins palliatifs. Selon cette étude, sur les 535 451 personnes décédées en 2008, 64 % étaient susceptibles de nécessiter des soins palliatifs.

Aucune estimation globale du nombre des personnes ayant effectivement bénéficié de soins palliatifs sur une année donnée n'est disponible. Cette absence de données actualisées fiables et complètes traduit la difficulté persistante à faire de la démarche palliative une réelle priorité de santé publique, contrairement à d'autres pays où elle est beaucoup plus développée, notamment dans les pays anglo-saxons. Seules existent des informations partielles qui soulignent un recours limité à ces soins, avec toutefois une tendance à l'augmentation entre 2009 et 2013. À l'hôpital, seul un tiers des 238 000 patients décédés en 2009 lors d'une hospitalisation en court séjour et susceptibles de nécessiter des soins palliatifs en auraient effectivement bénéficié.

Un développement resté prioritairement centré sur l'hôpital

Le programme de développement des soins palliatifs a cherché à structurer trois niveaux de prise en charge, de la plus simple (lits banalisés) à la plus complexe (unités spécialisées), en passant par l'identification de lits spécifiquement consacrés aux soins palliatifs dans les différents services, avec dans les trois cas le soutien par des

Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète

équipes mobiles de soins palliatifs, pouvant venir en appui des différents services de l'établissement.

Les objectifs fixés par le programme ont dans l'ensemble été atteints pour ce qui est de la création des lits. S'agissant des équipes mobiles, malgré leur développement, se constatent de fortes disparités dans leurs moyens et dans leurs pratiques. De fortes inégalités territoriales, à la fois régionales et infrarégionales, demeurent malgré ces progrès : les taux d'équipement varient considérablement d'un territoire à l'autre, sans cohérence.

Des modalités de financement incitatives ont aidé au développement des soins palliatifs en court séjour et en hospitalisation à domicile, mais tel n'est pas encore le cas en moyen et long séjour. La formation des médecins et des personnels paramédicaux, principal vecteur de diffusion de la démarche palliative, a progressé, mais reste très insuffisante.

Une prise en charge extra-hospitalière toujours à construire

Les progrès ont été beaucoup plus limités dans les prises en charge au domicile, alors qu'il s'agit de l'aspiration très majoritaire des patients. Il en est de même au sein des établissements accueillant des personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La coordination des professionnels de ville, des réseaux de soins palliatifs, de l'hospitalisation à domicile et des ser-

vices de soins infirmiers à domicile apparaît encore souvent déficiente. L'évolution des pathologies et des modes de traitement rend pourtant particulièrement indispensable une prise en charge globale et décloisonnée. L'assurance maladie n'a au demeurant pas mis au service de cette priorité les conventions qu'elle négocie avec les différentes professions de santé.

L'accompagnement des patients requérant des soins palliatifs au sein des EHPAD se heurte notamment à leur faible médicalisation et à un développement insuffisant des interventions des équipes mobiles de soins palliatifs et des services d'hospitalisation à domicile.

Le soutien à l'entourage des malades demeure très faible. Le congé de solidarité familiale n'a été effectivement créé qu'en 2008, neuf ans après la loi qui l'a institué. Il est peu utilisé. La mise en place de l'allocation d'accompagnement des personnes en fin de vie n'est intervenue de fait qu'en 2010, cinq ans après la proposition faite en ce sens par une mission parlementaire. Le dispositif, limité (prises en charge par l'assurance maladie d'heures d'aide à domicile et de matériel), apparaît mal connu et peu mobilisé.

Des trois priorités de santé publique déclarées en 2008, la politique de développement des soins palliatifs apparaît ainsi comme celle qui, malgré

Les soins palliatifs : une prise en charge toujours très incomplète

les progrès réalisés, a le moins réussi à modifier les perspectives. La vision est demeurée institutionnelle, centrée sur l'hôpital, et encore souvent marquée par une culture médicale essentiellement curative et technique, quand les patients et leur entourage aspirent par priorité à une prise en charge à domicile et à un accompagnement soucieux d'humanité.

Alors même que le vieillissement grandissant de la population et l'évolution des pathologies laissent anticiper une demande encore accrue, adapter notre système de soins à ces attentes doit demeurer une priorité.

Recommandations

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

→ maintenir une politique clairement identifiée de développement des soins palliatifs, soutenue par un plan d'action spécifique, dans le cadre de la stratégie nationale de santé (recommandation réitérée) ;

→ donner la priorité à la diffusion des prises en charge palliatives à domicile et dans les EHPAD (recommandation réitérée) ;

→ mettre au service de cet objectif l'accord interprofessionnel en cours de négociation entre l'assurance maladie et les différentes professions de santé pour permettre l'intervention à domicile d'équipes pluridisciplinaires ;

→ poursuivre également à cette fin le développement des dispositifs d'accompagnement des aidants ;

→ cibler plus finement l'élargissement des dispositifs de prise en charge à l'hôpital pour permettre la résorption des disparités territoriales ;

→ mettre en place des modalités de financement spécifiques des soins palliatifs au sein des structures hospitalières de moyen et long séjour, afin de favoriser les prises en charge palliatives de longue durée.



3 La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui dispose de 140 agents et d'un budget annuel de 38 M€, a pour mission d'émettre des avis sur les projets de loi qui lui sont soumis par le Gouvernement. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008⁽⁴⁾, il peut également être saisi par le Parlement et, par voie de pétition, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Un régime financier dérogatoire

Son régime budgétaire particulier, qui ne respecte pas la séparation entre ordonnateur et comptable, n'est pas justifié. Les factures sont réglées plus lentement et la tenue de la comptabilité est moins rigoureuse que dans le régime de droit commun alors que la commande publique n'est pas encore pleinement maîtrisée.

Une gestion du personnel en progrès

Des progrès sont enregistrés dans le domaine des ressources humaines

grâce à l'élaboration d'un référentiel de gestion et l'ébauche d'une gestion dynamique des effectifs reposant davantage sur des agents détachés ou sous contrat. Mais l'avancement du personnel demeure trop rapide, le plafond d'emploi est surévalué, et le temps de travail est inférieur à la durée légale. De plus, le fondement juridique de la rémunération indemnitaire du personnel, arrêtée par le Président, n'est pas établi.

Une caisse de retraite toujours déficitaire

Malgré des réformes, la caisse de retraite des anciens membres du Conseil demeure durablement déficitaire en raison d'un effort contributif trop faible par rapport au niveau des pensions servies, ce qui contraint le CESE à compenser l'écart sur son budget ordinaire.

4) Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Le conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre

La Cour recommande en conséquence que le régime comptable du CESE soit aligné sur le droit commun, de revoir l'organisation du temps de travail, de

conforter l'assise réglementaire des dispositifs indemnitaires et de poursuivre la réforme du régime de retraite pour assurer son équilibre.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

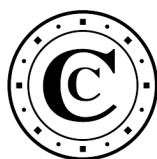
→ placer le CESE sous un régime budgétaire et comptable conforme aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 (recommandation réitérée) ;

→ poursuivre la réorganisation du temps de travail conformément au cadre réglementaire en vigueur ;

→ donner une assise réglementaire aux dispositifs indemnitaires ;

→ poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite (cotisation du double, assiette de calcul, montant de la participation de l'État, etc.) ;

→ faire évoluer le régime de retraites des membres vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.



4 L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée

L'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (EPADESA) est l'héritier de l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) créé en 1958 pour contribuer à la création du quartier d'affaires à dimension internationale, construit sur une dalle à La Défense. Le territoire d'intervention de l'EPADESA s'étend sur quatre communes : Nanterre, Puteaux, Courbevoie et La Garenne-Colombes, représentant 564 hectares.

La Cour, dans son rapport public annuel 2013, avait présenté plusieurs observations et recommandations relatives à l'EPADESA.

Une amélioration de l'information et une gestion de l'établissement plus rigoureuse

Au plan interne, l'établissement a assaini sa gestion, en améliorant la qualité de l'information financière qu'il délivre à la tutelle et au conseil d'administration. Depuis 2011, l'établissement s'est progressivement doté de documents pluriannuels incluant des prévisions à fin d'affaires et un plan pluriannuel. Depuis 2013, ces documents retracent mieux l'état

d'avancement des différentes opérations et leur contribution au résultat.

En matière salariale, l'établissement applique désormais aux cadres les mêmes plafonds d'augmentation salariale que ceux qui s'appliquent aux autres catégories de salariés de l'établissement.

En outre, il surveille davantage certains postes de dépenses. La politique de réduction des dépenses de communication a été poursuivie.

Une incertitude sur le financement de la remise en état du quartier d'affaires

La Cour a analysé les changements intervenus depuis 2012 dans la situation et l'environnement de l'EPADESA.

Depuis la naissance en 2007 de l'établissement public chargé de la gestion des équipements du quartier d'affaires, appelé Defacto, l'activité de l'EPADESA était entravée par l'incertitude qui régnait sur le partage de leurs compétences respectives. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'af-

L'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche : une remise en ordre inachevée

firmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a établi un régime juridique clair des biens et espaces publics : propriété de l'EPADESA, ils peuvent seulement être mis à disposition de l'établissement gestionnaire.

En revanche, la question du partage du coût de la remise en état de ces biens, supérieur à 350 M€ selon l'EPADESA (dont 156,8 M€ pour les tunnels) n'est pas encore résolue, bien que l'article 24 de la loi MAPTAM ait imposé au Gouvernement de remettre un rapport sur cette question au Parlement avant la fin de l'année 2014. Les décisions sont donc reportées à 2015.

Une stratégie d'aménagement qui reste à construire

Par ailleurs, l'EPADESA, jusque-là privé de document d'orientations, s'emploie depuis l'automne 2013 à construire un projet stratégique opérationnel applicable à l'ensemble de son périmètre d'intervention sur la base des orientations données par

l'État. Cette élaboration est laborieuse car les incertitudes extérieures qui pèsent sur les grands projets franciliens, qu'il s'agisse de transport ou de l'organisation de la métropole, se conjuguent aux difficultés internes pour concilier les différents points de vue. Les 40 000 emplois nouveaux attendus dans le quartier d'affaires avant 2027 risquent de contribuer à un engorgement croissant des capacités de transport. Quant au marché de l'immobilier de bureau, il demeure atone : plus de 440 000 m² restaient inoccupés au 1^{er} trimestre 2014.

L'action de l'EPADESA doit s'inscrire dans un processus d'aménagement concerté avec les communes et leurs groupements, dans le respect des prérogatives de chacun. Toutefois la Cour a constaté que la conciliation des points de vue a souvent été difficile et met en garde sur les conséquences d'absence de choix clairs qui risqueraient de compromettre l'avenir de l'établissement.

Recommandations

Tout en prenant acte des progrès accomplis dans la gestion interne de l'EPADESA, la Cour recommande aux pouvoirs publics et à l'établissement :

→ d'arrêter rapidement les modalités de répartition des coûts de réfection des équipements du quartier de La Défense ;

→ d'élaborer un document stratégique précisant le développement qu'ils entendent donner à ce quartier d'affaires au cours des dix à quinze prochaines années.



5 Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes : des enseignements à tirer

En 2014, la Cour a mené une enquête de suivi du rapport public thématique publié en 2011 : « Le campus de Jussieu : les dérives d'une réhabilitation mal conduite ».

Un chantier interminable au coût croissant

L'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations menées sur le campus de Jussieu. Dix-sept ans après le lancement des premiers travaux sur le site, une convention du 8 octobre 2013 entre l'État, l'université Pierre et Marie Curie et l'EPAURIF a fixé la mission de l'établissement en matière de désamiantage et de réhabilitation des bâtiments, ainsi que de relogement et de transfert de leurs occupants.

Conformément au calendrier fixé par la convention, le secteur « ouest-centre » a été livré en juillet 2014. La livraison du secteur « est », prévue au deuxième trimestre 2015, pourrait subir du retard en raison de travaux de désamiantage non anticipés, tout en

restant dans le délai fixé par la convention du 8 octobre 2013.

Alors que cette convention laissait présager un achèvement des principales opérations en 2015, l'université Pierre et Marie Curie envisage désormais une opération de réhabilitation des « barres de Cassan », bâtiments situés au nord du campus et qui n'avaient pas été à l'origine intégrés au périmètre de l'opération. Ces travaux pourraient être réalisés entre 2015 et 2025 pour un montant final estimé de 249 M€ (valeur 2012), mais aucun engagement financier n'a encore été pris pour cette opération.

La Cour avait relevé que le coût prévisionnel total de l'opération Jussieu n'avait cessé de dériver depuis son lancement : 183 M€ en 1996, 591 M€ en 1998, 800 M€ en 2002, 1,03 Md€ en 2005 et 1,77 Md€ fin 2008. La Cour avait évalué en 2011 le coût global de la réhabilitation du campus de Jussieu à 1,71 Md€, correspondant à 1,80 Md€ en valeur 2014. Compte tenu du coût complémentaire envisagé sur les « barres de Cassan », le montant final prévisionnel du chantier du campus

Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes

de Jussieu peut être estimé en 2014 à plus de 2 Md€.

L'apport de l'EPAURIF aux opérations immobilières des universités : des progrès à confirmer

Comme la Cour l'y invitait en 2011, l'EPAURIF a signé un contrat d'objectifs et de performance avec l'État en 2012.

La Cour notait que les opérations menées sur le campus de Jussieu n'avaient pas fait l'objet d'une définition des objectifs en termes de périmètre, de délais et de coûts. Désormais, chaque opération est encadrée par une convention définissant les paramètres essentiels du projet : nature des missions, délais, conditions de financement, mode de gouvernance, estimation du coût final. Le conseil d'administration de l'EPAURIF, réunissant des représentants de l'État, des collectivités territoriales et du monde universitaire, est régulièrement informé de la conduite des opérations. Ces améliorations, ainsi que l'expertise acquise sur le chantier de Jussieu, ont permis à l'établissement d'acquiescer une légitimité technique auprès du ministère et des établissements universitaires.

L'EPAURIF était chargé d'environ 40 opérations hors Jussieu en 2014, sur lesquelles il intervient à des titres divers (maître d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué, conducteur d'opération, assistant à la maîtrise d'ouvrage ou expert). Depuis 2011, l'établissement a adapté son organisation à la diversification de ses missions, en ren-

forçant notamment les équipes chargées des études préalables et de la programmation immobilière.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit cependant affiner sa « doctrine d'emploi » de l'établissement public, en précisant pour quels types d'opérations ou en fonction de quels seuils financiers il pourrait recommander le recours à l'EPAURIF.

Compte tenu des nombreux risques (juridiques, financiers, de délais, etc.) auxquels il est exposé, l'EPAURIF doit encore renforcer sa capacité de contrôle juridique interne de l'établissement, achever le chantier d'écriture des procédures entamé en 2011, et améliorer sa qualité comptable afin de mettre fin à la situation actuelle de double comptabilisation des immobilisations.

L'immobilier universitaire francilien, un pilotage stratégique à mettre en place

Comme la Cour le préconisait en 2011, l'évolution du cadre normatif applicable aux investissements de l'État et de ses établissements publics a permis de renforcer les phases d'évaluation préalable des projets immobiliers. Une nouvelle circulaire relative à l'expertise des projets immobiliers, couvrant l'ensemble des opérations (contrat de projets État-régions, opérations du plan campus, etc.) devrait être publiée au début de l'année 2015.

Le chantier de Jussieu et la conduite des grandes opérations immobilières des universités franciliennes

Cependant, la diversité des acteurs concourant aux orientations de la politique immobilière de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France (universités, communautés d'établissements, établissements d'aménagement) ne facilite pas la cohérence des initiatives en la matière.

En 2012, un premier schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante en Île-de-France a été élaboré. Ce document n'a pas été diffusé et ses orientations sont en partie obsolètes en raison des nombreuses évolutions intervenues depuis 2012, concernant notamment les regroupements d'établissements.

Le cadre stratégique des grandes opérations en Île-de-France doit être modernisé. La conception d'un schéma d'ensemble ne peut être confiée à une instance unique telle que le comité des recteurs prévu à l'article R. 222-2 du code de l'éducation. Elle doit tenir compte des autres schémas d'organisation (notamment les travaux menés dans le cadre du Grand Paris en matière d'infrastructures de transport) et des nouveaux enjeux de l'immobilier universitaire (politique de site, transition énergétique, développement du numérique, coût de l'exploitation-maintenance). Enfin, la stratégie immobilière des établissements ne peut se concevoir qu'en application d'une stratégie de l'enseignement supérieur et de la recherche en Île-de-France définie au préalable, l'immobilier n'étant qu'une fonction support mise au service des objectifs premiers des établissements.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

→ arbitrer la programmation et le financement des travaux de réhabilitation des « barres de Cassan » envisagés par l'université Pierre et Marie Curie ;

→ définir une doctrine d'emploi de l'EPAURIF pour la réalisation des

projets immobiliers universitaires franciliens ;

→ mettre en cohérence le schéma d'implantation immobilière prévu par le décret du 26 août 2010 avec la stratégie de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche en Île-de-France et d'aménagement du Grand Paris (recommandation réitérée).



6 La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider

Créée le 24 décembre 2003, la société « Château de Versailles Spectacles » (CVS) est une société par action simplifiée unipersonnelle (SASU), filiale à 100 % de l'Établissement public du château, du musée et du domaine de Versailles (EPV). Elle organise notamment les « grandes eaux » dans les jardins du domaine, les expositions d'art contemporain et la saison musicale de l'Opéra Royal. Dans un référé du 24 septembre 2010, la Cour relevait les limites de l'externalisation d'une mission statutaire et les irrégularités afférentes au recueil, par CVS, des recettes de mécénat et à la rémunération accessoire des agents de l'EPV intervenant au profit de cette société.

Des évolutions positives depuis 2010

CVS est parvenue à développer et à diversifier ses activités. La rentabilité des « grandes eaux » a été accrue. Les expositions d'art contemporain constituent désormais un rendez-vous de portée internationale, même si leur impact sur la fréquentation du Château peut difficilement être établi en raison de leur gratuité. Enfin, longtemps marginale, l'activité musicale s'est considérablement développée avec l'organisation d'une saison orientée vers la musique baroque dont la qualité est reconnue et qui rencontre un certain succès auprès du public. Le développement et la diversification de l'activité de CVS depuis 2010 se sont

traduits par une croissance significative de la société dont le chiffre d'affaires est passé de 10,50 M€ en 2009 à 14,5 M€ en 2013.

Conformément aux recommandations formulées par la Cour en 2010, des progrès ont été accomplis par la société dans la gestion de ses ressources humaines ainsi que dans sa gouvernance. Le rôle du conseil d'administration de l'EPV vis-à-vis de CVS a été affermi. Les démarches tendant à sécuriser sa capacité à recevoir du mécénat de la part des entreprises ont été menées à bien. Enfin, alors que l'équilibre financier de CVS avait été plusieurs fois ébranlé au cours de la période 2003-2009, la situation s'est consolidée au cours de la période 2010-2013 avec un résultat net annuel proche de l'équilibre, permettant de stabiliser les flux entre l'EPV et sa filiale.

La persistance de fragilités appelle une maîtrise accrue des risques

En dépit des progrès constatés, des lacunes demeurent dans les procédures applicables aux frais de mission, aux achats et à l'établissement du bilan financier des expositions d'art contemporain. En outre, des risques financiers nouveaux sont apparus au cours des dernières années : le premier tient au montage financier des expositions d'art contemporain, qui

La société « Château de Versailles Spectacles » : des progrès à consolider

présentent des structures de coûts très variables selon les artistes présentés et reposent presque exclusivement sur des ressources provenant du mécénat ; le second tient au déficit important de la saison musicale, face aux faibles perspectives d'augmentation des recettes provenant de la billetterie et du mécénat.

Par ailleurs, la Cour réitère ses constats antérieurs concernant le recours au dispositif des « heures mécénat » pour rémunérer les travaux supplémentaires réalisés par les agents de l'EPV au profit de CVS. Ce dispositif n'est pas encadré au plan juridique et le recours à des solutions alternatives, lorsque cela est possible, présenterait des avantages en termes de coût et d'organisation du travail.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

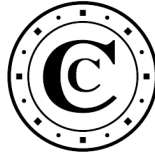
→ rendre le recours par CVS au dispositif des « heures mécénat » conforme à la réglementation, tout en s'employant à développer des solutions alternatives ;

→ appliquer les procédures de mise en concurrence en matière d'achats, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ;

L'organisation retenue par l'EPV, en se dotant d'une filiale, semble enfin avoir trouvé un point d'équilibre qu'il convient désormais de consolider. Au-delà des améliorations qui restent à apporter au fonctionnement administratif et financier de CVS, et dans le respect de son autonomie de gestion. Il reste à améliorer l'information du conseil d'administration de l'EPV sur les activités de CVS, et à mieux intégrer celles-ci dans le développement de l'offre culturelle du Château de Versailles.

→ améliorer la gestion et l'organisation des expositions d'art contemporain en clarifiant les responsabilités respectives de l'EPV et de CVS et en fiabilisant les bilans financiers ;

→ renforcer le rôle de surveillance du conseil d'administration de l'EPV par une meilleure information sur le coût des activités de CVS, en particulier de sa saison musicale, et sur leur incidence sur les équilibres financiers.



7 Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant

En dressant le bilan des opérations immobilières du ministère des affaires étrangères sur les sites de La Courneuve et de la rue de la Convention, à Paris, la Cour a, en 2014, constaté que les défaillances de la gestion de tels projets, qu'elle avait déjà dénoncées en 2005 et en 2008, n'avaient pas disparu. Le ministère ne s'est ainsi pas donné les moyens nécessaires pour éviter des dysfonctionnements ayant des conséquences pour les finances publiques.

Une rationalisation inachevée

Si l'effort de rationalisation des implantations immobilières en région parisienne s'est ressenti dans la réduction de la surface utile nette occupée de 39 %, il n'a toujours pas atteint les objectifs pourtant espérés « à l'horizon 2010 ».

Une programmation manquant de réalisme

Le manque de réalisme dans la programmation des opérations immobilières s'est manifesté dans la sous-évaluation quasi-systématique des

projections financières (prise de possession du bâtiment de la rue de la Convention dépassant les estimations de plus de 47 M€), dans la mauvaise prise en compte des besoins de l'administration ou de ses usagers (surdimensionnement de la salle de lecture des archives du site de La Courneuve), ainsi que dans l'absence de suivi des priorités initiales (installation à la Convention du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie pour un surcoût de travaux de plus de 2 M€). L'aile des archives du Quai d'Orsay restera ainsi inoccupée pendant neuf ans jusqu'en 2018, pour un coût évalué à plus de 6 M€.

Un professionnalisme en défaut

Le défaut de professionnalisme s'est ressenti dans la défaillance de la maîtrise d'ouvrage, avec des choix compromettant l'objectif ; le calendrier et le budget des projets concernés (changement de position du ministre sur la disposition des espaces de travail engendrant un surcoût de 24 % du marché correspondant, passant de 2,55 à 3,15 €) et dans le sous-calibrage et le manque de for-

Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères en région parisienne : un bilan insatisfaisant

mation des équipes, qui n'ont pu s'opposer aux demandes parfois inflationnistes de la hiérarchie du ministère (hausse par avenants à hauteur de

4,60 M€ pour des marchés d'un montant initial de 9,20 M€ pour divers aménagements sur le site Convention).

Recommandations

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

→ prendre en compte, dans le schéma immobilier du MAEDI, les perspectives d'évolution prévisible des effectifs de ses services centraux, de son organisation administrative, de son activité et de ses métiers ;

→ renforcer les compétences, techniques et juridiques, de la direction des immeubles et de la logistique du ministère afin d'assurer la qualité et la fiabilité des opérations immobilières et de veiller à la stabilité des programmes ainsi définis ; à défaut, envisager le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée.

Chapitre IV

La Cour alerte

- 1 - Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation
- 2 - Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon



1 Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation

Au 1^{er} janvier 2015, le réseau des 235 sous-préfectures recouvre une carte historique de 336 arrondissements, échelon administratif généralement absent des structures territoriales des pays européens comparables.

Dans son rapport public de 2012, la Cour constatait que l'écart se creusait entre les transformations sociologiques et administratives du pays et ce réseau quasi intangible. Elle observait la réduction progressive des missions traditionnelles des sous-préfectures et critiquait l'absence de réforme d'ensemble d'un réseau organisé selon une carte anachronique.

Le contrôle de suivi mené par la Cour aboutit au constat d'un *statu quo* qui n'a été remis en cause que très récemment par le développement de certaines expérimentations.

Le maintien artificiel de « missions de guichet »

En application de la doctrine officielle du ministère de l'intérieur, les « missions de guichet » étaient amenées à décroître rapidement à l'horizon 2015. Dans les faits, des agents restent affectés à ces missions dans les sous-préfectures. Ils se consacrent, d'une part, à des tâches matérielles pour le contrôle de légalité qu'une

application informatique dédiée a rendues largement inutiles. Ils sont, d'autre part, mobilisés par des activités de délivrance de titres réglementaires, que la généralisation de télé-services ou la délivrance en préfecture étaient censées faire disparaître.

Une refonte des cartes sans cesse repoussée

Alors que l'intervention de l'État au plus près des territoires a suscité de nombreux travaux de réflexion aux niveaux interministériel comme ministériel, la situation des arrondissements et des sous-préfectures a peu évolué depuis la dernière grande refonte de 1926. Elle n'a pratiquement pas changé ces dernières années, faute de volonté des pouvoirs publics. Malgré des projets de réforme étudiés par des « groupes de travail » et « missions de hauts fonctionnaires », le ministère n'a défini aucune stratégie d'ensemble pour adapter ces services locaux aux besoins des citoyens et des collectivités territoriales.

Une « mission d'expérimentation sur la rénovation du réseau des sous-préfectures » pour les arrondissements de la région Alsace et du département de la Moselle a été confiée aux préfets de région concernés, pour corriger une situation atypique héritée du XIX^e

Le réseau des sous-préfectures : entre *statu quo* et expérimentation

siècle. Elle a débouché sur des mesures de réduction du réseau qui prennent effet au 1^{er} janvier 2015 (sont supprimés cinq sous-préfectures en 2015 et une en 2016 ainsi que huit arrondissements).

Une redéfinition en attente

La refonte de la carte des arrondissements n'est, en soi, pas suffisante pour garantir une intervention pertinente des services de l'État au niveau infradépartemental. Le ministère de

l'intérieur a envisagé deux voies de réforme : le concept de « maison de l'État » et le projet de faire animer par les sous-préfets d'arrondissement des administrations dites « de mission ».

Aucune de ces deux voies n'a pour l'instant encore abouti. Au surplus, elles peinent à convaincre de leur pertinence parce qu'elles n'apportent, en réalité, pas de réponse à la hauteur de l'enjeu d'adaptation de la présence de l'État au niveau local, alors que s'engage une réforme des collectivités locales.

Recommandations

La Cour réitère ses recommandations et en formule deux en guise de synthèse :

→ dessiner une nouvelle carte des arrondissements, ne conservant que les sous-préfectures pour lesquelles

la présence d'un sous-préfet et d'un échelon déconcentré d'administration est nécessaire ;

→ la mettre en œuvre progressivement, selon un calendrier fixé d'avance.



2 Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon

Dans un rapport public de 2008 relatif aux aéroports face aux mutations du transport aérien, la Cour des comptes mettait en lumière les déficits chroniques de nombreux aéroports locaux, comblés par des subventions élevées. Elle relevait le manque de rationalité dans l'implantation des aéroports et le manque de synergie. La Cour enjoignait aux acteurs de développer des solutions intermodales pour utiliser plus efficacement les infrastructures existantes et invitait les financeurs à s'interroger sur le maintien en activité de plates-formes déficitaires.

Dans le même esprit, la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a examiné la situation des deux aéroports de Dijon et de Dole.

La mise en œuvre de stratégies concurrentes

La faible concertation entre gestionnaires et entre financeurs des deux aéroports s'explique notamment par une gouvernance complexe : l'aéroport de Dijon a quatre financeurs (région Bourgogne, département de la Côte-d'Or, communauté urbaine du Grand Dijon et chambre de commerce et d'industrie de la Côte-d'Or) et l'aéroport de Dole est subventionné principalement par le département du

Jura. Ce manque de coordination, rendu possible par la clause de compétence générale prévue par le code général des collectivités territoriales et par l'implantation des équipements dans deux régions différentes, a entraîné la coexistence de plans de développement concurrents.

Un soutien public massif et diversifié

Cette concurrence d'équipements distants de moins de 50 kilomètres, se caractérisant par des zones de chalandise largement substituables, s'est traduite par une allocation inefficace des financements publics. À Dijon, la modernisation de l'aéroport a représenté un coût de 14,7 M€. À Dole, si le projet de construction d'une nouvelle aérogare se concrétise, les investissements devraient atteindre 9,5 M€ d'ici la fin de la délégation de service public, soit, au total, plus de 24 M€ pour la modernisation des deux aéroports.

Au titre du soutien au fonctionnement de l'aéroport de Dijon, les financeurs ont versé plus de 3,5 M€ entre 2010 et 2013. Dans le même temps, à Dole, la contribution totale du département du Jura a atteint 2,65 M€ : avec les aides versées par d'autres organismes, le montant total des aides au fonctionnement atteint 3 M€.

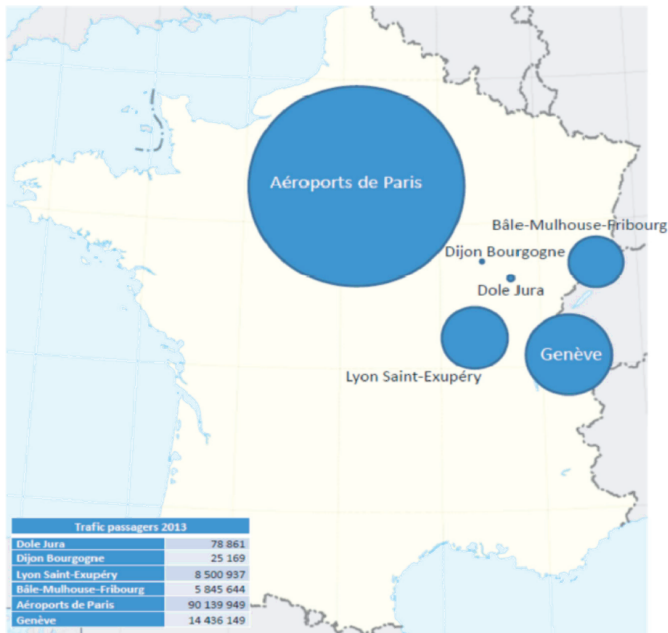
Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon

Les financeurs de l'aéroport de Dijon ont également versé 3,3 M€ à une compagnie aérienne, dont 2,3 M€ au titre de l'aide aux lignes et 1 M€ au titre des contrats de marketing. La région Bourgogne a aussi accordé 0,5 M€ à la compagnie en investissement pour aider son implantation. Dans le Jura, les aides aux compagnies aériennes se sont élevées à plus de 2,5 M€ entre 2011 et 2013. Le département du Jura a choisi de ne pas noti-

fier à la Commission européenne les aides versées aux compagnies aériennes, s'exposant au risque d'une demande de remboursement.

Rapportées au trafic, les subventions pour l'aide aux lignes régulières à Dijon se sont élevées à environ 45 € par passager transporté. À Dole, les subventions versées aux compagnies aériennes à bas coûts ont atteint environ 23 € par passager.

Trafic passagers 2013 des principaux aéroports concernés par le bassin de chalandise des aéroports de Dijon et Dole



Source : Cour des comptes, d'après données DGAC

Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon

Deux projets en difficulté

Alors que les financeurs de l'aéroport de Dijon avaient fixé des objectifs de 190 000 et 250 000 passagers pour 2014 et 2017, le trafic 2013 a été plus de cinq fois inférieur au trafic prévisionnel escompté pour 2012, et même inférieur à celui constaté au début de la décennie 2000, en raison de taux de fuite élevés vers les aéroports concurrents. L'essor du trafic de Dole a été supérieur aux prévisions contractuelles, compte tenu du repositionnement sur les vols à bas coûts, et a atteint environ 100 000 passagers en 2014. Si le trafic cumulé des deux aéroports a augmenté, il est néanmoins inférieur à 150 000 passagers et reste très éloigné du seuil que la Cour des comptes identifiait en 2008 comme permettant généralement de dégager un excédent brut d'exploitation. Enfin, les taux de remplissage des avions s'avèrent décevants sur les deux plateformes, à l'exception de deux liaisons aériennes.

Ainsi, ces aéroports ne sont pas parvenus à dégager un excédent brut d'exploitation hors subventions. La situation financière de l'aéroport de Dijon, particulièrement fragile, a contraint ses financeurs à augmenter leur prise en charge de déficits initialement conçus comme dégressifs. Au premier

semestre 2014, certains d'entre eux ont décidé de mettre un terme à leur participation, condamnant l'activité commerciale à Dijon.

À Dijon comme à Dole, les retombées économiques n'ont pas été précisément mesurées. Le nombre d'emplois créés est faible au regard des aides versées et l'offre hôtelière et de restauration n'a pas connu de modification substantielle. À Dole, la faiblesse des retombées économiques due à l'accueil insuffisant de voyageurs étrangers explique en partie la décision de la région Franche-Comté de ne pas verser de subvention en 2015.

L'offre aéroportuaire des régions concernées doit être rationalisée, dans le contexte de la fermeture de la base aérienne 102 (Dijon) en 2016 et d'une probable fusion de ces régions. La pertinence même du développement d'un aéroport unique interrégional est en question. L'éventuelle poursuite du développement d'un aéroport ne peut être envisagée que sur le fondement d'un modèle économique reposant sur des hypothèses de trafic et de budgets réalistes, après étude d'un scénario alternatif tenant compte de la bonne desserte des aéroports concurrents et des contraintes budgétaires des financeurs.

Recommandations

La Cour des comptes formule la recommandation suivante aux collectivités et organismes publics concernés :

► mettre un terme au soutien aux deux équipements et envisager un scénario alternatif au développement de la desserte aérienne, reposant sur les possibilités de report modal (fer, route) et sur la desserte des grands aéroports voisins.