

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2017

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, des organismes et collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

L'ordre des synthèses correspond à celui des insertions du rapport.

Introduction

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine la gestion, les politiques et les comptes publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités 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, démarche consacrée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui confie aux chambres régionales et territoriales des comptes la responsabilité de produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de leurs observations définitives.

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions repose sur l'organisation suivante¹ :

- 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 l'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, disponible sur www.ccomptes.fr

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 2013 à 2015 (chapitre I). Il rassemble ensuite les synthèses de **10 enquêtes de suivi** à laquelle elle a procédé.

Ces 10 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** (1) ;
- deuxième catégorie (orange) (chapitre III) : **la Cour insiste** (4) ;
- troisième catégorie (rouge) (chapitre IV) : **la Cour alerte** (5).

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

Chapitre I - Le suivi des recommandations en 2016

Le suivi des recommandations en 20169

Chapitre II - La Cour constate des progrès

L'externalisation du traitement des demandes de visa
à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter13

Chapitre III - La Cour insiste

1 L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage :
des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir19

2 Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise
en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité
insuffisante22

3 L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats
en progrès, une stratégie à préciser26

4 Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine
à se réaliser30

Chapitre IV - La Cour alerte

1 L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française
pour la biodiversité35

2 Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides
au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession37

3 La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance
et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité
de service encore médiocre, une réforme précipitée40

4 L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile :
un immobilisme persistant pour un coût élevé43

5 Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière
compromise par une augmentation des charges de personnel
sans lien avec l'activité46

Chapitre I

Le suivi des recommandations en 2016



Le suivi des recommandations en 2016

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'Etat 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.

Cet indicateur synthétique rend compte des suites données par leurs

destinataires aux recommandations les plus significatives formulées par la Cour dans ses communications publiées : les rapports publics annuels et thématiques et les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), ainsi que dans ses communications au Parlement, au Premier ministre ou aux ministres (les référés).

Les recommandations concernées par le suivi 2016 sont celles qui ont été formulées dans les communications définitives rendues publiques par la Cour entre le 1^{er} mars 2013 et le 28 février 2016, le rapport public annuel 2016 étant inclus.

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

	2014 (suivi des recommandations formulées en 2011, 2012 et 2013)	2015 (suivi des recommandations formulées en 2012, 2013 et 2014)	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	Évolution entre 2014 et 2016
Nombre de recommandations suivies	1 924	1 792	1 623	- 15,6 %
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 343	1 256	1 168	
Soit	69,8 %	70 %	72 %	+ 2,2 pts

Source : Cour des comptes

Le suivi des recommandations en 2016

Après une augmentation significative du nombre de recommandations formulées et suivies par la Cour jusqu'en 2014, la baisse constatée en 2015 se poursuit en 2016 (1 623 recommandations suivies en 2016 contre 1 792 recommandations en 2015). En effet, si les années 2012 et 2013 ont été marquées par un nombre particulièrement élevé de publications, ce qui a eu une forte incidence sur celui des recommandations à suivre en 2014, le nombre de publications a diminué depuis.

L'indicateur de suivi des recommandations connaît une légère amélioration

en 2016 : 72 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre, après une légère progression entre 2014 et 2015. Ainsi, sur 1 623 recommandations suivies en 2016, 1 168 ont été partiellement ou totalement mises en œuvre.

Six cotations permettent de refléter le plus étroitement possible la réalité du processus de mise en œuvre des recommandations par les administrations concernées et de mieux appréhender le degré de mise en œuvre de chaque recommandation au cours des trois années consécutives de suivi.

Cotation des recommandations suivies en 2015 et 2016

Cotation	Nombre de recommandations en 2016	Soit	Nombre de recommandations en 2015	Soit
Totalement mise en œuvre	405	24,9 %	491	27,4 %
Mise en œuvre en cours	513	31,6 %	461	25,7 %
Mise en œuvre incomplète	250	15,4 %	304	17,0 %
Non mise en œuvre	316	19,5 %	367	20,5 %
Devenue sans objet	21	1,3 %	27	1,5 %
Refus de mise en œuvre	118	7,3 %	142	7,9 %
Total	1 623	100 %	1 792	100 %

Source : Cour des comptes

Chapitre II

La Cour constate des progrès

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter



L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

Une réforme, nécessaire et à moindre coût pour les finances publiques, pour faire face à la croissance des demandes de visa

Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation particulièrement vive, notamment dans les pays émergents, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions.

Aussi, la France, à l'instar d'autres États, a mis en place une procédure d'externalisation du traitement des demandes de visa. Tout en laissant aux consulats la responsabilité de l'instruction des dossiers et de la décision d'accorder le visa, l'externalisation confie à un prestataire privé les tâches concernant la constitution des dossiers. En contrepartie, le prestataire perçoit une rémunération, sous la forme de frais de service acquittés directement par les demandeurs. Ces frais, plafonnés à 30 €, s'ajoutent aux droits de chancellerie (d'un montant de 60 € pour un visa Schengen de court séjour), perçus par l'État. De ce fait, l'externalisation d'une partie de la procédure s'est révélée

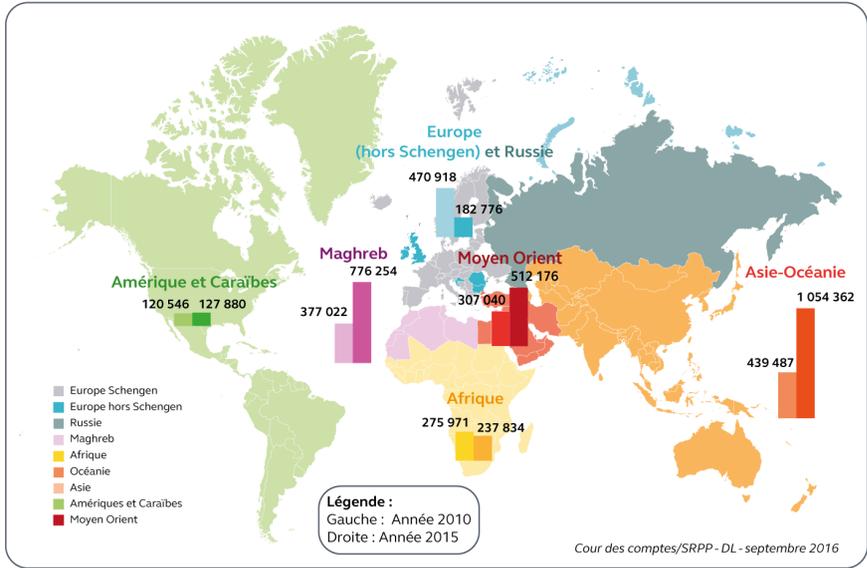
être une solution économe pour les finances publiques, son coût étant supporté par les demandeurs.

En 2015, on dénombre 70 centres externalisés pour la collecte de dossiers, auxquels s'ajoutent une trentaine de postes consulaires ayant externalisé la seule prise de rendez-vous. Certains centres sont également délocalisés dans des villes où n'existent pas de consulats, permettant de répondre ainsi à une demande de proximité et de compléter la carte consulaire.

Si l'installation et le fonctionnement des centres externalisés n'engendrent aucune dépense supplémentaire pour l'État, il n'en va pas de même pour le dispositif de recueil de données biométriques dans le cadre de l'accord de Schengen. À ce titre, la France a recouru à l'application « BIONET », qui a dû répondre à des spécifications particulières en matière de sécurité des données pour être installée dans les centres externalisés. Elle a représenté pour les finances publiques un coût d'environ 15 M€ pour la période 2010-2015. Début 2015, et avec l'introduction de la biométrie en Chine, en Inde et en Russie, environ 300 stations sont en place dans le monde.

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

Évolution du nombre de visas accordés



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

L'externalisation a permis de limiter la hausse des emplois nécessaires pour faire face à l'afflux des demandes : les services consulaires ont ainsi bénéficié des 1 200 agents que les sociétés externalisées ont embauchés, soit, en 2015, autant d'emplois que l'État n'a eu ni à recruter ni à former.

Une réforme qui redéfinit les contours d'une mission régalienn

La délivrance des visas est considérée comme une activité régalienn par nature. Le partage des tâches et des responsabilités entre l'État et l'opérateur privé à l'occasion de cette réforme a permis de définir un schéma de procédures commun à

l'ensemble des consulats et d'identifier les tâches pouvant être déléguées.

Le cadre juridique de l'externalisation s'est consolidé : alors que, pour les premières externalisations, la mise en concurrence n'a pas toujours été respectée, elle est désormais systématisée, car même les marchés passés à l'étranger doivent se conformer aux principes de la commande publique.

En revanche, la question de la régularité de l'encaissement des droits de chancellerie par les sociétés prestataires reste posée. La loi du 20 décembre 2014 autorise désormais l'État, sous certaines conditions, à confier à un tiers privé mandat de recouvrer certaines recettes publiques, parmi lesquelles les droits de chancellerie. Ainsi, une convention de mandat a

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

été conclue avec les opérateurs pour formaliser et préciser les obligations de ces derniers. Toutefois, la légalité de cette convention reste encore tributaire d'un décret d'application de la loi, qui n'a pas été pris, alors que celle-ci le prévoit.

En ce qui concerne le pilotage et les contrôles sur le dispositif général d'externalisation, la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur présente parfois des lourdeurs, mais n'empêche pas que s'exerce un pilotage réel de l'organisation des visas : il a notamment permis l'élaboration des procédures et des documents communs à l'ensemble des consulats. Toutefois, la Cour constate que le contrôle sur place des opérateurs privés par les consulats et les audits effectués par l'administration centrale sont insuffisants pour vérifier que les centres respectent l'ensemble des obligations de sécurité et de préservation des données personnelles qui transitent par leurs locaux.

Une réforme qui a atteint ses objectifs mais dont l'avenir est en question

À l'origine, l'externalisation de la procédure de traitement des demandes de visa a fait l'objet de critiques, suscitées par la crainte d'une réduction des emplois dans les consulats, et par ses débuts tâtonnants et ses répercussions sur le coût des visas pour les demandeurs. Aujourd'hui, cette réforme a atteint son objectif de désengorgement des consulats tout en offrant un service de bien meilleure qualité. Les consulats peuvent désormais se concentrer sur leur cœur de métier et répondre à

l'objectif d'une délivrance en 48 heures. En faisant de l'octroi des visas un outil efficace, cette réponse a ainsi contribué à renforcer l'attractivité économique et touristique de la France.

Les fluctuations des demandes de visa et les changements technologiques conduisent à s'interroger sur les évolutions à venir. L'année 2016 a été marquée par un infléchissement sensible du nombre des demandes, de l'ordre de 8 %. Il n'est donc pas acquis que la forte progression des demandes de visa observée au cours de la dernière décennie se prolonge à l'avenir.

De même, les évolutions technologiques en cours soulèvent la question de la pérennité du dispositif d'externalisation auprès de centres privés tel qu'il existe actuellement. L'application « France-Visas », appelée à être déployée dans les services diplomatiques et consulaires français d'ici 2018, prévoit une gestion en ligne des demandes de visa. La numérisation du passeport et des pièces justificatives, permettant le traitement dématérialisé des demandes de visa sous la forme d'un télé-service de dépôt et d'un traitement en ligne, serait ainsi généralisée.

Dans ces conditions, cette dématérialisation pose la question du rôle et du maintien en nombre des centres externalisés, même s'ils conservent des tâches d'accueil du public que les consulats ne peuvent plus assurer : assistance à l'accès du portail numérique, recueil des données biométriques, dépôt puis remise des passeports, etc.

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

Recommandations

1. donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés, comme l'exige la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses

dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;

2. renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés.

Chapitre III

La Cour insiste

1. L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir
2. Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante
3. L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser
4. Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser



1 L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir

L'obligation d'accueil des gens du voyage est inscrite dans la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, qui impose aux communes de plus de 5 000 habitants de leur offrir des conditions de stationnement temporaires dignes et adaptées. Tirant les enseignements, dix ans plus tard, du relatif échec constaté dans la création d'aires d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, plus incitative, a déterminé un nouvel équilibre entre les droits et les devoirs respectifs des communes et des gens du voyage.

La Cour a procédé, en octobre 2012, à l'évaluation de cette politique publique. Constatant des insuffisances, elle a formulé 33 recommandations. 22 d'entre elles ont été prises en compte, totalement ou partiellement, notamment dans la loi du 25 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et la loi relative à

l'égalité et à la citoyenneté adoptée le 22 décembre 2016.

Des progrès lents et inégaux

Des aires permanentes d'accueil sont régulièrement créées par les collectivités. Mais elles ne couvrent que 69 % des besoins recensés par les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. De grandes disparités continuent d'exister selon les régions. La réforme de l'aide au fonctionnement de ces aires (ALT 2) a supprimé le principe du forfait au profit d'une allocation, conditionnée par l'occupation effective des emplacements. Ainsi, la charge globale portée par l'État et la Caisse nationale des allocations familiales a été réduite de 36,7 M€ en 2014 à 32 M€ en 2015.

Par ailleurs, le phénomène d'occupation permanente des aires d'accueil, contraire à leur vocation, s'amplifie. Il traduit une volonté croissante « d'ancrage territorial », qu'explique



Source : Association de gestion du schéma d'accueil et d'habitat des gens du voyage du Puy-de-Dôme (AGSCV 63)

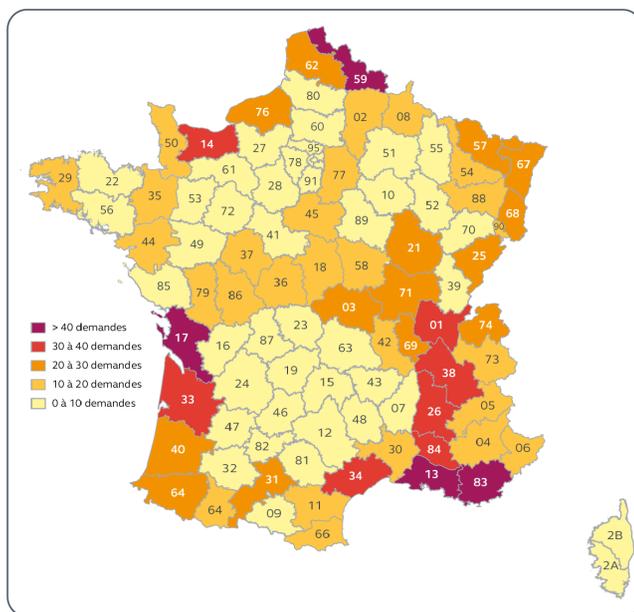
L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir

notamment la précarité financière d'une partie de la population des gens du voyage, dont les ressources reposent de façon majoritaire sur le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité ou d'autres allocations comme l'allocation adulte handicapé (AAH). Pour ces ménages, l'installation durable sur les

aires d'accueil permet d'éviter le recours à des terrains dépourvus de tout raccordement aux fluides.

Enfin, la scolarisation des enfants des gens du voyage reste insuffisante en primaire et dans le secondaire, malgré des efforts de l'éducation nationale. Le seul recours massif au Centre

Demands de « grands passages » émises par Action Grand Passage¹



Source : Cour des comptes

national d'enseignement à distance (CNED) à partir du collège ne garantit pas la poursuite des apprentissages et de la scolarité de ces enfants.

La gestion des grands passages, principalement estivaux, concernant des groupes de voyageurs pouvant atteindre deux cents caravanes, est toujours mal maîtrisée. Les tentatives d'organisation de ces mouvements

par les associations de voyageurs, les élus municipaux des communes d'accueil et les préfets de département ne suffisent pas à prévenir les nombreux conflits constatés au plan local.

Des objectifs à redéfinir

Compte tenu de l'évolution des besoins, l'accompagnement de la mobilité ne peut plus être l'objectif

¹ « Action Grand Passage » (AGP) : association intervenant auprès des maires des communes dans lesquelles sont envisagés des déplacements de grands groupes de caravanes de gens du voyage.

L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir

unique de la politique menée à l'égard des gens du voyage. Ces groupes se caractérisant par une volonté de « conserver la caravane comme mode d'habiter », même si celle-ci ne roule plus guère, il faut ainsi promouvoir la notion d'habitat adapté. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prend en compte cette évolution en élargissant les obligations communales à la création de terrains familiaux locatifs. D'autres solutions existent, comme celle du logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) et enchâssant la caravane dans le bâti. On passe ainsi, progressivement, d'un habitat offert sous forme d'équipement public à un habitat privé, locatif ou détenu en pleine propriété.

Pour pallier une absence de volonté communale de se plier aux exigences du schéma, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté crée par ailleurs une nouvelle procédure de substitution préfectorale, dont la mise en œuvre reste toutefois délicate. Parallèlement, les conditions juridiques d'évacuation des terrains occupés de manière illicite par les grands voyageurs sont élargies.

Enfin, la résorption des terrains non conformes au code de l'urbanisme est rendue possible par des régularisations au cas par cas suivant les procédures de son article L. 444-1.

L'application du droit commun s'est développée pour les gens du voyage, grâce notamment à l'abrogation du statut particulier issu de la loi du 3 janvier 1969 relative au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, ainsi qu'à l'extension du régime de la domiciliation, qui facilite l'accès aux droits sociaux. La généralisation des règles et procédures de droit commun doit néanmoins laisser subsister la possibilité de dispositifs spécifiques, destinés aux gens du voyage présentant des vulnérabilités importantes.

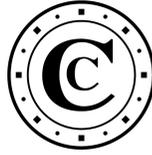
Le constat des difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs de la loi illustre la faiblesse de l'animation et de la conduite de cette politique, qui sont compliquées par la grande difficulté à recueillir la documentation utile, notamment pour des motifs d'ordre juridique.

Recommandations

1. redéfinir les objectifs de la politique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, en prenant notamment en compte le besoin d'un habitat adapté ;
2. renforcer le pilotage de la politique d'accompagnement des gens du voyage par la désignation du délégué interministériel à l'hébergement et à

l'accès au logement en tant que responsable interministériel, et, sur le plan local, par l'accroissement du rôle de coordination des préfets de région ;

3. assurer au niveau national avec les associations représentatives une coordination de l'organisation des grands passages.



2 Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

La réforme portuaire a été engagée en 2008 pour compléter les réformes précédemment menées et permettre aux ports français d'améliorer leur compétitivité.

Dans un premier bilan, publié dans son rapport public annuel de 2012, la Cour soulignait des avancées mais également une dérive des coûts et de nombreux compromis.

Les difficultés rencontrées alors (crise économique et tensions sociales) s'étant estompées, la Cour a examiné avec plus de recul les mesures prévues par la réforme et ses effets sur la compétitivité.

Une mise en œuvre de la réforme de 2008 inégale pour un coût potentiellement élevé

La réforme de la gouvernance et l'établissement de projets stratégiques ont fait l'objet d'une application assez complète. Il convient d'en conserver les acquis : instance de décision resserrée bénéficiant d'une expertise financière indépendante, limitation des conflits d'intérêts, élaboration concertée des projets stratégiques. Cependant, les projets stratégiques se révèlent d'une portée limitée et les avancées auraient pu être plus importantes, notamment

pour ce qui concerne l'application des règles de déontologie.

La mise en œuvre des autres mesures a été laborieuse ou reste largement à faire.

Ainsi, le transfert des outillages s'est révélé coûteux et certains ports ont maintenu une activité de manutention, ce qui n'est pas conforme aux objectifs de la réforme. Des difficultés ont en effet été rencontrées dans l'établissement des conventions de terminaux et leur application sur le terrain.

La mise en œuvre du volet social a été longue et difficile, en raison des négociations relatives à la nouvelle convention collective nationale unifiée (CCNU) et à la pénibilité, et son coût est potentiellement élevé. La CCNU a en effet été étendue à l'ensemble des salariés de tous les ports alors qu'elle ne devait s'appliquer qu'à ceux transférés dans les entreprises de manutention portuaire. De plus, elle repose essentiellement sur des critères d'augmentation salariale fondés sur l'ancienneté, réduisant ainsi la capacité des ports à maîtriser l'augmentation de leur masse salariale. L'objectif d'un commandement unifié par les entreprises de manutention des agents de conduite et de maintenance et des dockers (déjà transférés en 1992) n'a par ailleurs pas été atteint,

Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

malgré des mesures incitatives également coûteuses. Seulement 53 % des agents concernés sont désormais employés par les entreprises de manutention. Seuls 3 % ont été réellement transférés, les 50 % restants n'ont été que « détachés ».

Enfin, les leviers offerts par la réforme ont été peu ou inégalement mis en œuvre.

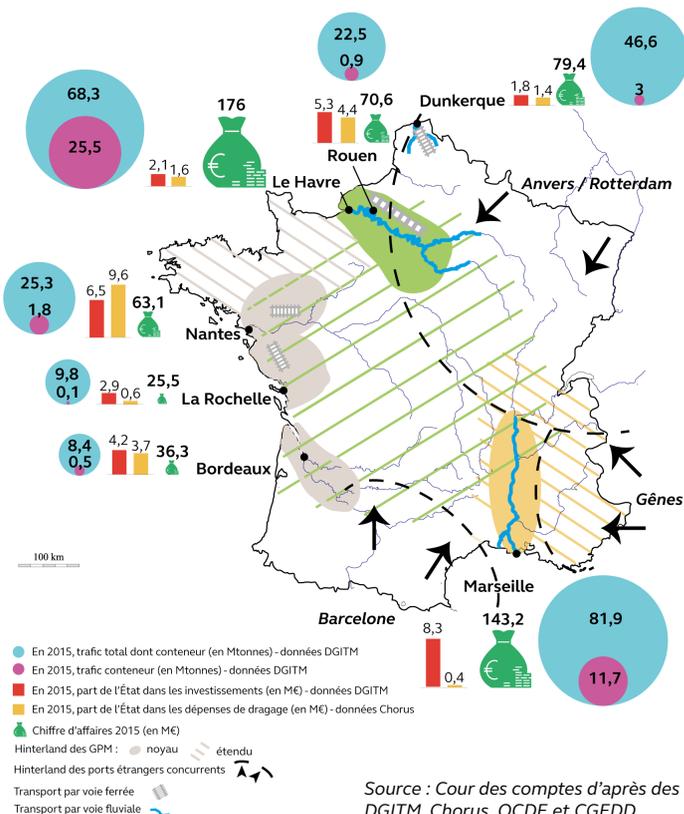
Le nouveau rôle d'aménageur confié aux ports s'est heurté à des difficultés liées à la longueur de la procédure de transfert de la propriété du domaine portuaire et au coût des travaux de remise en état des voies ferrées. Les

investissements en infrastructure prévus n'ont par ailleurs pas toujours été réalisés.

Les outils de coopération interportuaire ne se sont réellement concrétisés qu'au niveau de l'axe Seine, les ports de la façade atlantique ne s'y étant pas intéressés.

La tutelle n'a pas mis en place les indicateurs permettant de calculer un coût global de la réforme. Les bilans demandés par la Cour et fournis par certains ports apparaissent incomplets mais les montants sont déjà élevés, approchant le chiffre d'affaires annuel des ports concernés.

Des enjeux de niveaux différents pour les sept grands ports maritimes français



Source : Cour des comptes d'après des données DGITM, Chorus, OCDE et CGEDD

Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

L'objectif de performance et de compétitivité n'est pas encore atteint

L'objectif de performance et de compétitivité n'a pas été atteint. L'évolution des trafics et de l'attractivité en témoigne.

Évolution des trafics des grands ports maritimes par rapport au grands ports européens (en base 100)



Source : Cour des comptes d'après données DGITM et Eurostat

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour relevait une baisse du trafic des sept grands ports maritimes (GPM) de près de 10 % entre 2007 et 2010 que pouvaient alors expliquer la crise économique mondiale de 2009 et les difficultés de mise en œuvre de la réforme portuaire. Néanmoins, les trafics ont continué à baisser en France alors qu'ils sont repartis à la hausse au niveau européen. Les éléments extérieurs à la réforme (chute du trafic d'hydrocarbures ou désindustrialisation) n'expliquent que partiellement ce constat.

L'attractivité des grands ports maritimes est plus complexe à analyser car elle est déterminée par divers facteurs : le prix des services rendus mais également les attentes (hors

prix) des clients (assurance de ne pas rester bloqué dans le port en cas de conflit, réduction du temps de déchargement, d'acheminement, offres de services logistiques, etc.). Le positionnement des ports français en Europe, pour ce qui concerne les coûts de passage portuaire, s'avère variable selon les trafics et les efforts de renforcement de la compétitivité hors prix n'ont pas encore porté leurs fruits.

De nouvelles évolutions sont nécessaires

Deux leviers économiques doivent être prioritairement actionnés.

Il s'agit tout d'abord de mettre en place une desserte des ports à la hauteur des enjeux attendus en termes de trafics. En effet, le fret ferroviaire est moins présent en 2014 qu'en 2006 (- 16 % contre + 30 % pour le fluvial et + 32 % pour la route). Il doit devenir une priorité si l'on souhaite renforcer l'attractivité des grands ports français, notamment en accélérant le calendrier des travaux aujourd'hui prévus en 2020 pour le contournement par Serqueux-Gisors et 2030-2050 pour la ligne nouvelle Paris-Normandie.

Il convient ensuite de dynamiser et professionnaliser la gestion domaniale afin de renforcer la solidité financière des ports pour leur procurer des ressources financières moins volatiles que les droits de port. Les recettes domaniales ne représentent aujourd'hui que 25 % à 35 % du chiffre d'affaires des ports (contre plus de 40 % à Anvers et Rotterdam). Les surfaces valorisables sont pourtant

Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante

importantes (32 % des domaines artificiels cumulés) mais la politique tarifaire est ancienne et peu adaptée. Des réflexions ont émergé récemment qu'il convient de poursuivre et de mieux accompagner par la tutelle.

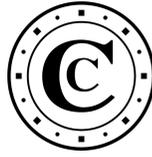
Par ailleurs, des coopérations interportuaires entre les GPM et leurs voisins (ports décentralisés ou autres) ont vu le jour autour d'ensembles portuaires conséquents : le GIE HAROPA sur l'axe Seine (Le Havre, Rouen et Paris), Medlink sur l'axe rhodanien (Marseille, Sète et des ports fluviaux), Ports Hauts de France (Dunkerque, Calais, Boulogne et des ports intérieurs). Leur plus-value reste à déterminer sur le long terme mais ces coopérations semblent de nature à mieux faire connaître les ports français et renforcer leur compétitivité par un effet de taille, ainsi que par leur capacité à proposer une offre logistique intégrée autour

d'ensembles portuaires potentiellement concurrentiels. Il convient de poursuivre dans cette voie.

Enfin, l'État doit clarifier ses choix stratégiques. Les grands ports maritimes ne forment pas un ensemble homogène. Certains desservent un *hinterland* étendu et ont potentiellement la capacité de concurrencer les grands ports européens (Le Havre voire HAROPA, Marseille et Dunkerque). D'autres, les ports de la façade atlantique, ne l'ont pas. Ces différences d'enjeux et de positionnement des GPM doivent se traduire dans la stratégie nationale portuaire et dans la participation financière de l'État aux dépenses des GPM, ce qui n'est actuellement pas le cas. Les ressources financières de l'État se raréfiant, la répartition de ses crédits devrait cibler les investissements visant à renforcer la compétitivité des grands ports maritimes constituant un enjeu national.

Recommandations

1. réviser la stratégie nationale portuaire dans le but de définir les voies d'une coopération plus poussée entre les ports et des priorités d'investissement ;
2. améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes (Le Havre et Dunkerque) ;
3. améliorer la gestion domaniale en optimisant les recettes et en fiabilisant la gestion des grands ports maritimes ;
4. recueillir les déclarations d'intérêts et leurs actualisations selon les délais et critères réglementaires et sous un format permettant l'analyse d'ici mi-2017.



3 L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

141 000 personnes étaient sans domicile en 2012 en France métropolitaine. Leur nombre a progressé de 44 % par rapport à 2001. Il y a parmi elles davantage de femmes, d'enfants, d'étrangers, davantage d'actifs et de diplômés de l'enseignement supérieur.

L'objectif principal est de leur permettre d'accéder le plus tôt possible à un logement stable, et si nécessaire à un accompagnement social. En cas de « détresse médicale, psychique ou sociale », l'accueil dans les dispositifs d'hébergement d'urgence demeure inconditionnel.

Les résultats de la politique publique de l'hébergement d'urgence ont progressé

La politique d'hébergement des personnes sans domicile relève de la responsabilité de l'État, qui y a consacré 1,98 Md€ en 2016, soit une progression de 56,6 % en six ans.

L'effort a porté en particulier sur l'offre de logement accompagné, secteur dans lequel le nombre de places a augmenté de 128 % entre 2009 et 2015, pour s'établir à 215 750.

Les dispositifs généralistes

- Les dispositifs d'hébergement (centres d'hébergement d'urgence, nuitées d'hôtel, etc.) : l'accueil, d'une durée normalement limitée, ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou au paiement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière.
- Les dispositifs de logement (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, etc., ou logements ordinaires en sous-location ou en gestion locative adaptée) : les personnes accueillies sont hébergées temporairement ou de manière plus durable et paient un loyer ou une redevance en fonction de leurs revenus.

Le dispositif national d'accueil (DNA)

Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), à caractère temporaire ou pérenne, et places d'accueil temporaire du service de l'asile (AT-SA) : les personnes n'ayant pas encore déposé de demande d'asile ou ayant été déboutées de leur demande ne peuvent en bénéficier.

L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

Évolution du nombre de places ouvertes et financées (2009-2015)

Nombre de places	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Logement accompagné	94 653	99 665	126 492	134 199	185 583	209 749	215 750
Hébergement d'urgence	70 120	72 268	75 574	82 288	93 591	103 866	112 366
Total	164 773	171 933	202 066	216 487	279 174	313 615	328 116

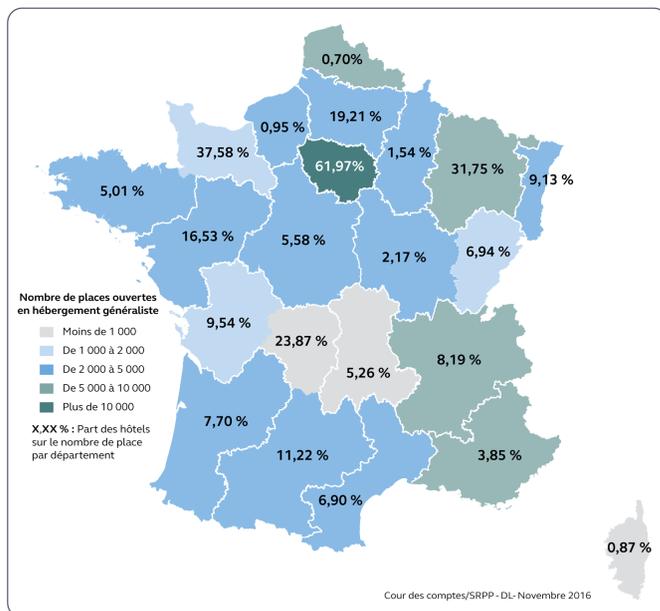
Source : Cour des comptes d'après données de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), avril 2016, sur la base de l'enquête AHI de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Le dispositif d'urgence généraliste a lui aussi été renforcé, ainsi que l'offre spécifiquement adressée aux demandeurs d'asile. Mais 40 % des demandeurs d'asile étaient encore hébergés en dehors du dispositif spécifique en janvier 2016.

Un plan d'humanisation lancé en 2009 a amélioré la situation dans les

structures d'urgence et de stabilisation. Les personnes accueillies sont plus souvent associées à la vie collective. Des progrès sont constatés dans la prévention des expulsions locatives et la reconquête des contingents préfectoraux de logements sociaux. Enfin, 12 M€ ont été consacrés à la résorption des bidonvilles entre 2012 et 2015.

Répartition territoriale des places ouvertes au 31 décembre 2015 en hébergement généraliste (dont places en hôtel)



Source : Cour des comptes

L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

Parallèlement, les durées de prise en charge se sont allongées et les personnes sont moins souvent remises à la rue après une nuit de mise à l'abri.

Enfin, un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a été créé dans trois départements sur quatre pour gérer l'ensemble des places d'hébergement et de logements adaptés, ce qui a permis d'augmenter le taux d'occupation.

Toutefois, la crise économique et le contexte international limitent les effets de l'effort accompli

La pauvreté monétaire a augmenté de 12,6 % entre 2008 et 2014. Elle touche désormais 8,8 millions de personnes, soit 14,1 % de la population métropolitaine. Cette évolution a pesé à la hausse sur le nombre des personnes sans domicile.

Tous les SIAO sont confrontés aujourd'hui à une insuffisance de places. En 2015, le SIAO Insertion 75 n'a pu répondre favorablement qu'à moins d'une demande sur cinq.

L'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement reste donc insuffisante. Au premier semestre 2016, les nuitées d'hôtel (qui avaient coûté 234 M€ en 2015) progressaient encore de 8 %.

D'autre part, la France a enregistré une augmentation du nombre des demandeurs d'asile de 27 % entre 2012 et 2015, date à laquelle il a dépassé 80 000. Les premières demandes d'asile ont progressé de 15 % au cours du premier semestre 2016. Combinée au maintien sur le

territoire de beaucoup de déboutés du droit d'asile, cette évolution a contribué à la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence.

Dans le cadre du programme européen de relocalisation, la France s'est engagée à accueillir 19 714 demandeurs d'asile en provenance de Grèce et d'Italie. Au 1^{er} septembre 2016, 1 658 personnes étaient hébergées à ce titre.

Depuis la fin 2015, le désengorgement du site de la Lande à Calais a conduit à ouvrir des centres d'accueil et d'orientation (CAO) sur l'ensemble du territoire, pour un coût estimé à 25 M€ pour l'année 2016. Ces centres accueillent également les personnes évacuées des campements qui se constituent régulièrement à Paris.

La politique de l'hébergement d'urgence requiert un pilotage plus précis et une articulation plus fine avec les autres politiques qui influent sur la demande

Le public des sans-domicile et ses besoins sont encore trop mal connus. Les dépenses budgétaires sont systématiquement sous-évaluées. Sous la pression de l'urgence, les crédits doivent être abondés en cours d'année. Mais les structures partenaires, majoritairement associatives, sont contraintes à des avances de trésorerie qui ne facilitent pas l'établissement de relations financières claires avec elles.

La coordination entre les différents services de l'État parties prenantes doit également être renforcée. Le ministère de la santé, notamment, devrait être davantage impliqué.

L'hébergement des personnes sans domicile : des résultats en progrès, une stratégie à préciser

La politique d'hébergement des personnes sans domicile est tributaire d'autres politiques publiques, comme la politique de l'aide sociale à l'enfance : une fois sortis des structures qui les prennent en charge, les jeunes majeurs se retrouvent souvent à la rue. Il en va de même des personnes sortant de prison et des mineurs isolés étrangers. Les résultats de la politique menée en matière de droit d'asile influent également sur l'hébergement d'urgence.

De très nombreux déboutés du droit d'asile sont en effet hébergés dans le dispositif généraliste.

Enfin, la construction de logements très sociaux reste insuffisante. En conséquence, les personnes aux revenus très faibles demeurent trop longtemps dans le dispositif d'hébergement d'urgence, ce qui engorge les structures d'accueil et fait croître le besoin de places nouvelles.

Recommandations

- 1.** privilégier le logement accompagné par rapport à l'hébergement d'urgence dans les réponses apportées aux besoins des personnes sans domicile ;
- 2.** accélérer le processus de reconquête par les préfets de leur contingent de logements sociaux ;
- 3.** mettre en place rapidement un service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) unique par département ;
- 4.** développer un outil de suivi statistique et anonyme des profils des publics accueillis ;
- 5.** inscrire en loi de finances initiale des dotations correspondant effectivement aux besoins de financement prévisibles, tant pour les demandeurs d'asile que pour les dispositifs généralistes ;
- 6.** mettre en place une structure nationale de coordination pour gérer les mises à l'abri résultant des évacuations de campements illicites qui se constituent régulièrement dans Paris depuis mi-2015 ;
- 7.** privilégier la construction de logements très sociaux en favorisant les PLAI dans l'allocation des aides à la pierre.



4 Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

Les autoroutes ferroviaires, forme spécifique du transport combiné rail-route, visent à favoriser le report modal en transportant, sur des trains spécialement conçus et selon un rythme cadencé, des camions entiers ou des semi-remorques non accompagnées. Il s'agit d'inciter des transporteurs routiers non spécialisés dans le transport multimodal à quitter le réseau routier pour des trajets de transit.

La France a mis en service deux autoroutes ferroviaires : depuis 2003, une autoroute de franchissement de montagne, l'autoroute ferroviaire alpine, relie Aiton, en France, à Orbassano, en Italie, tandis que, depuis 2007, une autoroute de transit de longue distance relie Le Boulou, près de Perpignan, à Bettembourg, au Luxembourg. La Cour avait effectué un premier examen de ces deux autoroutes dans une insertion à son rapport public annuel de 2012. Elle a effectué un nouveau bilan en 2016, en étendant son contrôle aux projets d'extension de ce réseau intervenus depuis, sur l'axe atlantique et entre Calais et Perpignan.

Une forte ambition française

Le développement des autoroutes ferroviaires constitue l'un des objectifs du « Grenelle de l'Environnement »

de 2009 et de l'Engagement national pour le fret ferroviaire : contribuant à l'effort de transfert modal vers le ferroviaire, la réalisation d'un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence devait transporter 500 000 camions dès 2020 et économiser annuellement 450 000 tonnes de CO₂.

L'autoroute ferroviaire alpine : une activité déficitaire fortement subventionnée, un trafic qui stagne

Créée par une convention franco-italienne de 2003, l'autoroute ferroviaire alpine constituait initialement une expérimentation, dont le subventionnement était provisoirement accepté par la Commission européenne. Après l'échec d'un projet de mise en concession en 2009, la Commission européenne a admis, en 2015, que ce régime se poursuive jusqu'en 2018. Subventionnée à hauteur de 53 % de ses recettes, l'autoroute ne parvient pas à monter en puissance : son trafic plafonne à moins de 30 000 véhicules par an, soit 2 % du trafic de poids lourds traversant les Alpes du Nord. Une interrogation demeure sur le devenir de cette expérimentation fortement subventionnée et gérée sans enthousiasme par les deux pays.

Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

L'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg (AFPL): un équilibre fragile

Gérée depuis sa mise en service, en 2007, par la société Lorry Rail, société de droit luxembourgeois majoritairement contrôlée par la SNCF, l'AFPL a longtemps vu son activité handicapée par les travaux d'adaptation du réseau ferroviaire nécessaires à la circulation de ses wagons. Ces travaux sont en voie

d'achèvement mais le rythme des convois pâtit encore de procédures particulièrement lourdes de circulation et des restrictions dues aux travaux sur le réseau. Non subventionnée, l'autoroute atteint depuis peu un fragile équilibre économique, grâce à l'allongement progressif des convois qui en abaisse le coût unitaire. Avec 40 000 semi-remorques par an, le trafic de l'AFPL ne représente qu'environ 6 % de l'ensemble du trafic de poids lourds sur cet axe nord-sud.

Réseau des autoroutes ferroviaires françaises (en service et en projet)



Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Les autoroutes ferroviaires : une ambition qui peine à se réaliser

Le projet d'autoroute ferroviaire atlantique : un échec coûteux

Projet phare du Grenelle, l'autoroute ferroviaire atlantique devait relier en 2013, sur une distance de plus de 1 000 km, le pays basque au nord de la France. En dépit d'un engagement fort de l'État, le projet s'est heurté, depuis son lancement en 2007, à l'avis réservé ou défavorable de plusieurs instances techniques consultées et à une forte opposition au sein de la commune de Tarnos où devait être construit son terminal, ce qui a conduit, en 2015, à son abandon sous cette forme. Sur les quelque 70 millions d'euros de crédits publics engagés, la Cour évalue à une quarantaine de millions les dépenses qui auront été faites en pure perte pour ce projet, même s'il renaît ultérieurement, comme c'est envisagé, avec un terminal situé à Vitoria, en Espagne.

L'autoroute ferroviaire Calais – Le Boulou : un projet prometteur mais un démarrage laborieux

Une nouvelle autoroute ferroviaire reliant le port de Calais au terminal du Boulou a été inaugurée fin mars 2016. Elle doit profiter du potentiel du trafic transmanche de camions et des investissements d'infrastructure

déjà consentis sur la ligne de l'AFPL, qui lui est largement commune. La mise en service d'une nouvelle génération de wagons, aptes à circuler sur les réseaux européens sans adaptation du gabarit du réseau, lui permet d'envisager un embranchement vers l'Italie du Nord. Néanmoins, la situation sécuritaire prévalant à Calais a nécessité en juillet une interruption *sine die* de son service, trois mois après son démarrage.

Des résultats éloignés des ambitions affichées, pour un coût non négligeable

Avec environ 70 000 unités transportées en 2015, les autoroutes ferroviaires ne représentent que 4 % du volume du fret ferroviaire. Ce total, même ultérieurement porté à 110 000 unités par l'autoroute Calais-Le Boulou, reste éloigné de l'objectif de 500 000 du Grenelle. Le développement des autoroutes ferroviaires reste fragile compte tenu du dynamisme de la concurrence de la route, d'une configuration du réseau ferroviaire français peu propice à ce type de circulation, et de l'absence d'incitations fortes des transporteurs comme cela existe en Suisse. La Cour a estimé à 213 M€ les crédits publics engagés depuis 2010 pour le développement de ces autoroutes, en regrettant que le bénéfice environnemental pour la collectivité, qui en constitue la justification, n'ait pas été évalué par l'État.

Recommandations

1. mettre en œuvre d'ici 2018 la mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine et poursuivre la réduction de son subventionnement ;

2. évaluer le bénéfice socio-économique et environnemental apporté à la collectivité par l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg.

Chapitre IV

La Cour alerte

1. L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité
2. Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession
3. La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée
4. L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé
5. Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité



1 L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité

La Cour a contrôlé l'ONEMA en 2016, quatre ans après son dernier contrôle et quelques mois avant que cet établissement intègre l'Agence française pour la biodiversité (AFB). La Cour a constaté que les recommandations formulées il y a quatre ans n'avaient été que très partiellement mises en œuvre. Ce constat appelle donc à la vigilance : les réformes qui n'ont pas été menées avant 2017 devront en effet l'être rapidement dans le cadre de l'AFB.

La gestion des ressources humaines devra être améliorée dans le cadre de l'AFB

Il a été observé que pour pallier ses difficultés de recrutement, l'ONEMA avait, entre 2012 et 2016, massivement eu recours à des types de recrutement dérogatoires, comme les contrats à durée déterminée ou les détachements sur contrat, et ce, en méconnaissance des évolutions réglementaires intervenues en septembre 2015. Les modalités de recrutement qui ont prévalu au sein de l'ONEMA devront donc évoluer dans le cadre de l'AFB.

La Cour relève également une forte dynamique des rémunérations au sein de l'ONEMA entre 2012 et 2016. Elle appelle donc à la vigilance quant à l'évolution de la masse salariale de

la nouvelle Agence, puisque des garanties de rémunération ont été octroyées avant la fusion.

Enfin, l'organisation du temps de travail au sein de l'AFB devra être revue. La Cour estime que la possibilité pour les agents du nouvel établissement d'opter pour la semaine « de quatre jours », héritée de l'ONEMA, n'apparaît plus être en adéquation avec la capacité de l'Agence à mener à bien ses missions.

Le dispositif territorial de la nouvelle agence devra être rationalisé

Le nombre des implantations héritées des établissements fusionnés devrait être réduit. Fin 2016, l'ONEMA disposait à lui seul de 113 sites, dont trop peu étaient mutualisés avec d'autres organismes. La mutualisation des services territoriaux de l'AFB avec ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) devrait permettre d'y remédier.

La Cour regrette en outre que l'objectif de réduction du nombre d'implantations n'ait pas été privilégié par les pouvoirs publics, les trois implantations héritées des sièges des établissements fusionnés étant maintenues.

L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité

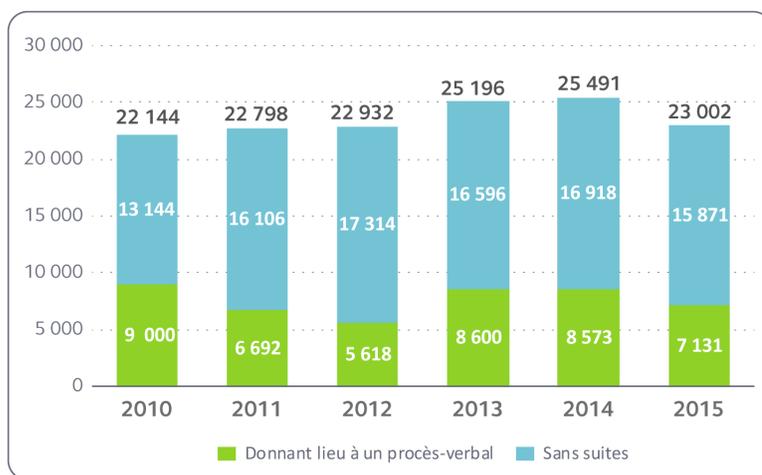
La répartition des moyens au sein du réseau doit être adaptée à l'exercice des missions, notamment de la police de l'eau

Jusqu'en 2016, l'ONEMA n'était pas parvenu à répartir ses effectifs territoriaux en fonction de la sensibilité ou de la complexité de l'exercice des missions sur le terrain. L'AFB devra donc mettre en adéquation la répartition des moyens humains entre

ses services territoriaux, afin de limiter les inégalités géographiques.

Ces imperfections, comme la diminution des effectifs sur le terrain au profit du siège, ont pesé sur l'exercice de la police de l'eau, dont le nombre de contrôles a stagné entre 2012 et 2016. La Cour recommande également de revoir les indicateurs de suivi de la police de l'eau, qui ne permettent pas en l'état d'appréhender correctement la « pression de contrôle ».

Nombre de contrôles annuels



Source : Cour des comptes d'après ONEMA

Recommandations

1. mettre un terme à la semaine de quatre jours dans le cadre de la création de l'AFB (recommandation réitérée) ;

2. déterminer une implantation unique pour le siège de l'AFB ;

3. redéfinir les indicateurs relatifs aux missions de police de l'eau afin d'aboutir à une définition et à une mesure de la « pression de contrôle ».



2 Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession

L'État accorde depuis 2004 un soutien particulier aux buralistes pour atténuer les effets que pourrait avoir la baisse de la consommation du tabac – baisse recherchée dans le cadre de la politique de santé – sur les revenus de ces commerçants. Ce soutien a pris la forme de diverses mesures qui se sont inscrites à ce jour dans trois « contrats d'avenir » pour la période de 2004 à 2016, et d'un « protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes » couvrant les années 2017-2021, signé le 15 novembre 2016.

La Cour estimait dans son rapport public pour 2013 que l'effort budgétaire était disproportionné par rapport à ce qu'aurait exigé la situation des débitants les plus affectés par la baisse des ventes. Or le nouveau protocole ne prend en compte que très partiellement les recommandations de 2013.

Des dispositifs toujours nombreux et peu ciblés

Les mesures financées sur le budget de l'État sont constituées d'aides directes au revenu et d'aides spécifiques telles que la contribution au régime d'allocation viagère des gérants des débits de

tabac (RAGVT), l'aide à la sécurisation des débits, l'aide à la diversification de l'activité de ces commerces ou encore l'aide au départ ou à la mobilité. Le montant de la dépense budgétaire a décliné sur la période des trois contrats d'avenir, passant de 1 419,2 M€ pour le premier « contrat d'avenir » entre 2004 et 2007, à 908,8 M€ pour le troisième contrat entre 2012 et 2015, mais son montant total – 3 493,5 M€ sur douze ans – n'est pas négligeable pour un nombre de débitants qui s'établissait à 25 492 fin 2015.

L'État soutient également la profession des buralistes en fixant la part du prix de vente du tabac qui leur revient : le troisième « contrat d'avenir » a mis en place une hausse progressive de cette part, appelée taux de remise nette, qui a crû de 0,4 point pour les cigarettes entre 2011 et 2016. De ce fait, malgré la baisse des ventes de tabac en France, et dans un contexte de hausse du prix des cigarettes, les revenus tirés par les buralistes de la vente du tabac continuent d'augmenter : ils ont été d'un tiers supérieurs sur la période 2012-2015 (1 233,2 M€) à ce qu'ils avaient été entre 2004 et 2007 (908,5 M€).

Le soutien aux débiteurs de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession

Le protocole signé pour la période 2017-2021 prévoit une hausse sans précédent de la remise nette qui devrait passer de 6,9 % du prix de vente fin 2016 à 8 % en 2021 pour plusieurs raisons.

Une politique de soutien contestable

Cette politique de soutien, légitime au début des années 2000 quand l'État a pris les premières mesures fortes pour lutter contre le tabagisme et qu'il convenait d'accompagner la reconversion des buralistes, est aujourd'hui très contestable, pour plusieurs raisons.

Le dispositif contractuel qui, sous les dénominations de contrat d'avenir ou de protocole d'accord, semble engager la profession par le biais de la Confédération des buralistes, est un faux semblant. Le seul engagement de la profession concerne la lutte contre les trafics illicites dans le cadre d'un dispositif qui ne fonctionne pas. Très médiatisés, ces « contrats » ne retracent que la moitié des aides budgétaires dont les buralistes ont bénéficié depuis 2004. Ni le complément de remise (qui représente pourtant 30 % de l'intervention budgétaire sur les trois contrats d'avenir), ni la contribution de l'État au financement du RAVGT (900 M€ depuis 2004) ne sont mentionnés.

En second lieu, la baisse du soutien public est un trompe-l'œil. La diminution des aides budgétaires versées au titre des trois contrats d'avenir a été plus que compensée par la hausse de la remise nette : au total, entre 2012 et 2015, la hausse de la remise nette aura été près de trois fois supérieure à la baisse des aides au revenu. Cette évolution va être amplifiée par les dispositions du protocole d'accord

2017-2021 qui prévoit une nouvelle hausse du taux de la remise nette dès 2017, de + 0,6 % pour les cigarettes et de + 0,5 % pour les cigares et cigarillos. En outre, depuis 2016, le soutien financier de l'État au RAVGT a cessé de prendre la forme de crédits budgétaires, mais cette baisse a été remplacée par un prélèvement de même montant opéré directement sur les recettes fiscales de droit de consommation.

Par ailleurs, cette politique de soutien est menée en aveugle : les dispositifs sont insuffisamment contrôlés et ciblés par l'administration alors que des fraudes ont été repérées sur l'aide à la sécurisation des débits et que les indemnités de fin d'activité ont été utilisées de manière opportuniste par certains buralistes. L'administration ne s'est pas dotée des moyens de suivre l'évolution des revenus globaux des buralistes, alors même que la diversification des activités de ces commerçants et le soutien aux débiteurs en difficulté sont affichés par les trois contrats d'avenir et le récent protocole comme les objectifs centraux du soutien public.

Enfin, cette politique, en continuant d'être axée prioritairement sur le soutien au revenu tiré du tabac, est un contresens économique. À niveau de consommation du tabac inchangé, la hausse du taux de remise nette se traduira en 2017 par une augmentation du revenu moyen des débiteurs de 4 550 € soit plus de 8 % du seul fait de la vente du tabac, ce qui n'incite pas à la diversification de l'activité de ces commerçants. En utilisant massivement le moyen de l'augmentation du taux de la remise nette, elle profite d'abord aux débiteurs dont l'activité de vente de tabac est la plus dynamique, et non, comme cela est affiché, à ceux qui seraient les plus touchés par la baisse de leur activité.

Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession

Plus généralement, la persistance de cette politique de soutien aux buralistes, 12 ans après les premières mesures, est incohérente avec la politique que l'État conduit en matière de lutte contre le tabagisme.

Une politique de soutien à revoir en profondeur

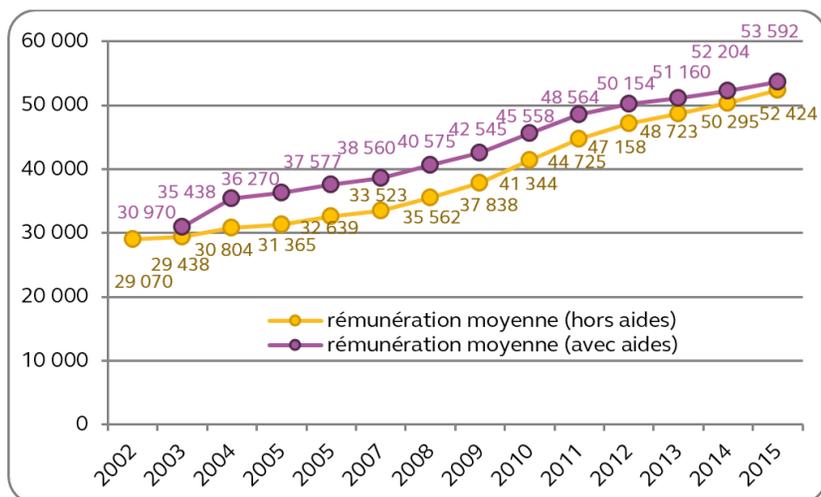
Au total, et en dépit de quelques avancées comme la prise en compte de l'année 2012 pour la fixation du niveau de la remise compensatoire, la Cour estime que l'évolution des revenus des commerçants qui vendent du tabac et de ce réseau de vente aurait justifié l'arrêt des trois dispositifs budgétaires d'aide au revenu (dans le cadre du protocole 2017-2021, un seul l'est, les deux autres sont réformés) et l'arrêt de l'augmentation de la remise nette. Les mesures décidées fin 2016 et qui courent jusqu'en 2021 l'ont été sans considération des besoins réels des débiteurs véritablement en difficulté et sont inadaptées à ce qui doit être

l'objectif principal, la reconversion des commerces de vente de tabac à d'autres activités.

Le statut particulier des buralistes, celui de préposés des Douanes, induit une relation particulière entre l'État et cette profession qui n'a pas été de nature à favoriser cette reconversion inéluctable.

En conséquence, la Cour invite les pouvoirs publics à réfléchir aux modalités d'organisation de la vente au détail du tabac, sans tabou sur le statut de préposé des Douanes et dans un objectif de meilleure efficacité et de plus grande cohérence des politiques publiques. Elle invite à reconsidérer au plus vite, et sans attendre l'échéance de 2021, les dispositions du protocole d'accord du 15 novembre 2016 afin de mettre en place une politique profondément renouvelée dans ses objectifs, ses responsables et ses outils.

Rémunération moyenne liée à la vente du tabac, avec et sans aide de l'État



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



3 La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée

La CIPAV est la plus importante des dix sections de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). Comprenant, en 2015, 540 000 cotisants et 84 000 pensionnés, elle regroupe certaines professions réglementées (architectes et géomètres), les professions de conseil, ainsi que plus de 300 professions libérales d'une très grande diversité. Elle accueille à ce titre plus de 320 000 micro-entrepreneurs.

Dans son rapport public 2014, la Cour avait relevé de graves défaillances dans la qualité du service rendu aux assurés. Elle avait également constaté des carences considérables de gestion du Groupe Berri, structure ayant vocation à assurer une mutualisation des fonctions-support de la CIPAV avec trois autres caisses. Elle avait recommandé de mettre immédiatement en œuvre un plan complet de redressement.

Le nouveau contrôle effectué par la Cour montre que cette recommandation n'a été encore qu'imparfaitement suivie d'effets. En dépit de progrès ponctuels, la qualité de service aux assurés reste insuffisante. Dans ce contexte, le transfert de l'affiliation de

certaines professions de la CIPAV vers le Régime social des indépendants (RSI) apparaît comme une réforme précipitée et risquée, au calendrier rendu incertain à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 22 décembre 2016 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Un processus de redressement tardif et incomplet

Malgré la gravité des constats dressés par la Cour, la réaction de la caisse et de son administration de tutelle a été lente. Plutôt que de prendre des mesures immédiates, il a été décidé de réaliser un nouvel audit. Un plan de redressement n'a été élaboré qu'en janvier 2015. Il a certes permis certains progrès nécessaires, dans les domaines où l'action était la plus aisée à conduire et la plus rapide à produire des résultats, qu'il s'agisse notamment de la gestion financière des 4,2 Md€ de réserves, du suivi du patrimoine immobilier et de la mise en conformité avec les règles de la commande publique. Mais l'effort de redressement s'est avéré incomplet et insuffisamment hiérarchisé. De

La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée

plus, il a été freiné dans sa mise en œuvre par l'éclatement chaotique du groupe Berri dont les membres ont repris leur indépendance alors même que certains n'ont pas la taille critique pour subsister isolément.

Des lacunes persistantes dans le service rendu aux usagers

En dépit de certaines améliorations, les résultats obtenus en matière de qualité de service ne sont pas encore à la hauteur des exigences. L'accueil téléphonique est en progrès, mais reste perfectible. Les délais de traitement du courrier ont été généralement réduits, en dépit de la persistance d'un stock substantiel de dossiers en attente. Les résultats restent toutefois en deçà de ceux atteints dans les autres caisses de la CNAVPL et des attentes des usagers. Si les délais de liquidation des retraites ont été raccourcis, ils demeurent particulièrement élevés pour les pensions de réversion. La reprise du recouvrement, largement délaissé auparavant, a été engagée, au prix d'une inflation des contentieux que la caisse peine à absorber. Les auto-entrepreneurs, auxquels ont été appliquées jusqu'en 2015 des règles de cotisation interprétées de manière restrictive, n'ont pas été rétablis dans la plénitude de leurs droits, comme le relevait déjà la Cour en 2014.

Le redressement durable de la CIPAV reste entravé par la faiblesse de ses outils, notamment de son système d'information, dont la mise à niveau est encore lointaine. Par ailleurs, la caisse reste confrontée à de nombreuses difficultés liées au manque de fiabilité des données relatives à ses assurés, ce qui fragilise l'ensemble de son activité.

Près de 20 000 personnes qui déclarent à l'URSSAF des revenus en tant que professions libérales devraient être affiliées à la caisse, mais ne le sont pas.

Une réforme précipitée et risquée, des conditions de succès exigeantes

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit de basculer, à horizon 2018 ou 2019 selon les cas, les nouvelles affiliations de la plupart des professions libérales non réglementées de la CIPAV au RSI. La loi de financement offre aussi aux personnes déjà assurées à la CIPAV qui relèvent de ces mêmes professions la possibilité de transférer leurs droits au RSI sous certaines conditions.

Cette réforme a été décidée sans concertation ni études préalables, trois mois à peine après la conclusion du contrat d'objectifs pluriannuels entre l'État et la CNVAPL, qui n'en évoquait pas la perspective. Elle revient à transférer des assurés d'une caisse en butte à des dysfonctionnements encore marqués à un organisme toujours fragilisé par la « catastrophe industrielle » provoquée par la mise en place de l'interlocuteur social unique des travailleurs indépendants, au risque de déstabiliser davantage encore ces deux institutions. Elle ne peut réussir qu'à condition d'une accélération de leur redressement respectif, de la fixation rapide d'une ligne de partage des professions concernées entre elles, et d'un accompagnement resserré par la tutelle, en particulier pour assurer la fiabilisation des données sur les assurés, sans préjudice de la définition des progrès attendus de chaque

La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée

caisse en matière de gestion et de qualité de service dans son nouveau périmètre. La décision du Conseil constitutionnel du 22 décembre 2016, qui prévoit de nouvelles dispositions législatives et réglementaires pour

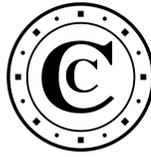
définir les critères d'affiliation des professions, est cependant de nature à décaler la montée en charge de cette réforme, qui n'est pas sans remettre en question les options retenues pour le redressement de la caisse.

Recommandations

- 1.** faire de la fiabilisation des données relatives aux affiliés de la CIPAV une priorité conjointe de la tutelle, de la caisse et des autres organismes concernés (ACOSS, RSI) ;
- 2.** clarifier rapidement les périmètres respectifs de chacun de ces organismes au regard des professions rattachées à l'un et à l'autre ;
- 3.** en tirer toutes les conséquences en amendant le contrat d'objectifs

pluriannuels conclu par l'État avec la CNAVPL et en déclinant dans le contrat de gestion entre cette dernière et la CIPAV, en fonction de son nouveau périmètre, les objectifs, le calendrier et les résultats attendus en termes de qualité de service d'une trajectoire de redressement actualisée ;

- 4.** rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs pour les années 2009 à 2015 (recommandation réitérée).



4 L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé

Un coût élevé et une gestion peu rigoureuse

L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) concerne 10 601 agents (en ETPT) en 2015. Alors que les crédits votés s'élevaient à 9,14 M€, le montant consolidé des dépenses d'action sociale atteint 12,81 M€, soit un dépassement de 40 %. Depuis le précédent contrôle de la Cour, l'absence de valorisation des dépenses de fonctionnement a perduré.

En 2015, la dépense moyenne d'action sociale représente 1 208 € par agent de la DGAC, un des niveaux les plus élevés de la fonction publique. La gestion de l'action sociale est elle-même coûteuse au regard des prestations versées, avec 4,7 M€ de frais de gestion pour 8,13 M€ de prestations, soit un taux de 57,8 %.

Estimation du coût complet de l'action sociale

En M€	2012	2013	2014	2015
Crédits votés en LF	9,15	8,54	8,64	9,14
Loi de règlement	9,43	8,82	9,00	8,14
Masse salariale des agents affectés à l'action sociale	2,24	2,55	2,48	2,39
Masse salariale des agents mis à disposition des associations	1,51	1,56	1,47	1,33
Loyers budgétaires des associations nationales	0,24	0,25	0,25	0,25
Valorisation des ATAS	0,54	0,59	0,66	0,70
Total des dépenses d'action sociale	13,96	13,77	13,86	12,81
Dépense totale par agent	1 270 €	1 268 €	1 295 €	1 208 €

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

La gestion des crédits locaux encourage la dépense car l'enveloppe de crédits déléguée aux directions régionales doit être consommée en cours d'année, ce qui conduit les comités locaux d'action sociale à fonctionner « à guichet ouvert » tant que des crédits sont disponibles. Par ailleurs, des prestations pour Météo-France sont remboursées par rétablissement de crédit forfaitaire (915 000 € en 2015), sans référence aux dépenses réelles. Enfin, l'action sociale fonctionne grâce à un système d'autorisations temporaires d'absence (ATAS) pour encadrer le bénévolat, qui ne repose sur aucune base légale. Au surplus, la comptabilisation des ATAS étant mal suivie, la DGAC n'a aucune vision du temps de travail de ses agents consacré à l'action sociale, et donc du surcroît de coûts indirects résultant de cette pratique.

Une réforme qui manque son but

Les trois objectifs de l'action sociale affichés par la DGAC sont la solidarité, la cohésion sociale et l'accompagnement du changement. En réponse aux recommandations de la Cour, le protocole 2013-2015 prévoyait une réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle politique « dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ».

L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé

La réorientation a été en définitive minime, le protocole se contentant de préserver le montant des crédits consacrés à l'action sociale.

Faute de réelle harmonisation des compétences du comité central de l'action sociale (CCAS) et des comités locaux d'action sociale (CLAS), la gouvernance n'a pas davantage été simplifiée. Par ailleurs, les associations ont désormais à intervenir dans la mise en œuvre des projets des CLAS auxquels a été retiré le rôle d'opérateur. Si certaines l'ont refusée, d'autres ont accepté cette prise en charge, ce qui a soulevé des problèmes juridiques, l'écueil principal étant que l'action sociale dépend *in fine* du bon vouloir associatif.

Si des évolutions ont été constatées dans les dépenses d'action sociale, la part relevant de la « solidarité » passe pendant la période d'un peu plus de 30 % en 2012 à moins de 27 % en 2015 ; près des trois quarts des crédits sont absorbés par la restauration collective et les subventions accordées aux associations nationales et locales pour favoriser la vie associative, culturelle et sportive.

Les outils de suivi de la consommation des prestations par catégorie et par bénéficiaire demeurent lacunaires.

Un réseau associatif à rationaliser et à mieux contrôler

Les précédentes observations de la Cour relatives aux associations gérant les prestations collectives et régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 n'ont été que partiellement suivies d'effet.

Ainsi, l'association pour la réalisation des actions et missions sociales (ARAMIS) continue de bénéficier de la mise à disposition gratuite de personnel et de moyens matériels importants. Son autonomie vis-à-vis de l'administration reste insuffisante. La DGAC a indiqué à la Cour qu'elle cessera de participer aux instances dirigeantes, et qu'en contrepartie une évaluation des résultats obtenus sera effectuée.

Alors que la DGAC s'était engagée à réduire le nombre des associations subventionnées, celles-ci sont toujours aussi nombreuses (101 associations locales et trois nationales) et la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris est très coûteuse au regard du faible nombre de ses bénéficiaires.

Par ailleurs, les relations avec les associations ne sont pas encore en totale conformité avec le droit, en ce qui concerne notamment les mises à disposition de personnel, qui devraient être valorisées et remboursées, les dispenses d'activité au profit des bénévoles, qui sont illégales, et les conventions pluriannuelles, qui ne respectent pas le modèle prescrit. Enfin, le contrôle des associations doit être renforcé. L'accent devra porter plus particulièrement sur les associations nationales, en termes de compte rendu d'utilisation des subventions et d'évaluation de leurs actions.

L'action sociale de la DGAC a peu évolué depuis le précédent rapport de la Cour. Son organisation reste complexe et coûteuse, élaborée sans réelle connaissance des attentes des bénéficiaires et mise en œuvre sans outil de pilotage adapté.

L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé

Recommandations

1. retracer dans le budget annexe l'intégralité des crédits affectés à l'action sociale et réactualiser dans les meilleurs délais le montant du rétablissement de crédit de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC (recommandation réitérée) ;

2. recentrer l'action sociale sur la solidarité, conformément à la priorité affichée dans le cadre du protocole social triennal (recommandation réitérée) ;

3. reprendre l'effort de réduction du nombre d'associations (recommandation réitérée) ;

4. mettre fin à la gratuité des mises à disposition de personnels

et valoriser les moyens matériels mis à la disposition des associations ;

5. mettre un terme aux autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS) accordées aux représentants associatifs ou à défaut leur donner une base légale ;

6. dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP) ;

7. mettre en place des tableaux de bord pour piloter l'action sociale, notamment pour permettre de suivre la consommation des prestations par catégorie et par type de bénéficiaires (recommandation réitérée).



5 Les hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité

Des situations financières dégradées en dépit de plusieurs plans de redressement

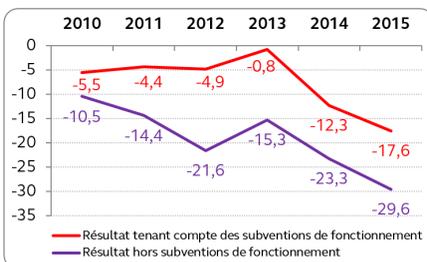
En dépit des préconisations répétées de la chambre régionale des comptes de Corse, les déficits des centres hospitaliers d'Ajaccio et de Bastia ne cessent de se creuser.

Ainsi, celui de l'hôpital d'Ajaccio est passé de 5,5 M€ en 2010 à 17,6 M€ en 2015. Or, au cours de cette période, il a bénéficié de 69,2 M€ de subventions de fonctionnement. Sans ces aides exceptionnelles, le résultat déficitaire aurait été de 10,5 M€ en 2010 et de 29,6 M€ en 2015. La situation financière de l'hôpital de Bastia connaît une évolution similaire avec un déficit qui est passé de 2,8 M€ en 2010 à 7,6 M€ en 2015 malgré 25,3 M€

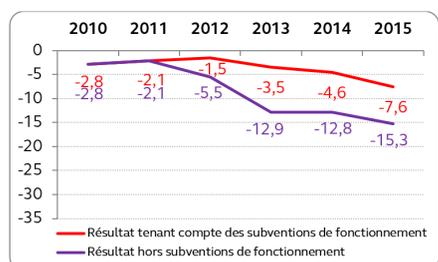
de subventions de fonctionnement sans lesquelles le résultat déficitaire aurait été de 15,3 M€ en 2015.

Entre 2005 et 2015, dans le cadre de trois plans de redressement, l'hôpital d'Ajaccio a obtenu 119,3 M€ de subventions de fonctionnement et de dotations exceptionnelles. Celui de Bastia a connu, entre 2009 et 2015, un contrat de retour à l'équilibre financier puis un plan de modernisation et de progrès, qui lui ont permis de bénéficier au final de 34,4 M€ de subventions exceptionnelles. L'État, non seulement a attribué des aides d'un montant nettement supérieur à celui prévu dans les différents plans de redressement, mais n'a pas tenu compte, pour l'octroi d'aides nouvelles, du non-respect par les établissements de leurs engagements, notamment ceux tenant à la maîtrise des dépenses.

Évolution du résultat du centre hospitalier d'Ajaccio (en M€)



Évolution du résultat du centre hospitalier de Bastia (en M€)



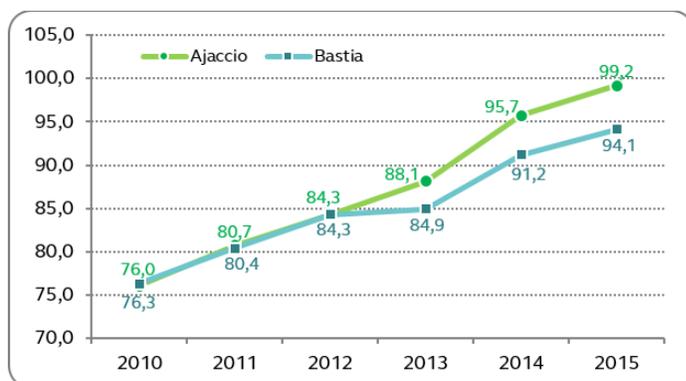
Les hôpitaux d’Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l’activité

L’augmentation des charges de personnel au cœur du problème

Nonobstant des mesures, jamais mises en œuvre, destinées à améliorer la facturation et le recouvrement des actes médicaux, chacun des différents

plans, en contrepartie de l’octroi des aides, comprenait un volet lié à la maîtrise des dépenses, en particulier les charges de personnel. Or, au cours de la période 2010 à 2015, ces dernières ont augmenté de 23,2 M€ pour l’hôpital d’Ajaccio et de 17,8 M€ pour celui de Bastia, sans corrélation avec l’augmentation de leur activité.

Évolution des charges de personnel des hôpitaux de Bastia et d’Ajaccio (en M€)



Source : Cour des comptes

Les recrutements massifs de personnels non médicaux résultent d’un fort taux d’absentéisme, d’une titularisation quasi automatique des contractuels non médicaux et d’un temps de travail du personnel non médical qui souffre de nombreuses dérogations particulièrement coûteuses. Il en est ainsi de l’attribution de cinq jours de congé supplémentaires pour le

personnel de l’hôpital d’Ajaccio et de six jours pour celui de Bastia. En outre, une erreur de paramétrage d’un logiciel de gestion du planning à l’hôpital d’Ajaccio a octroyé 6,42 jours supplémentaires indus de réduction du temps de travail entre 2009 et 2014, ce qui a généré un coût pour cet établissement de 10 M€.

Les hôpitaux d’Ajaccio et de Bastia : une situation financière compromise par une augmentation des charges de personnel sans lien avec l’activité

Recommandations

Aux hôpitaux d’Ajaccio et de Bastia :

- 1.** mettre fin aux jours de congé supplémentaires qui ne reposent sur aucune base réglementaire ;
- 2.** mettre en place rapidement un outil automatique de suivi du temps de travail.

À l’État :

- 3.** conditionner l’attribution des aides exceptionnelles de fonctionnement au respect par les hôpitaux des dispositions réglementaires en matière de gestion du personnel, à l’abandon des pratiques irrégulières d’octroi d’avantages indus et à la réduction des effectifs du personnel non médical.