

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

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 des collectivités concernés figurent à la suite de chacune des insertions.

L'ordre des synthèses correspond à celui du rapport.

Introduction

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine la gestion et les comptes publics. Elle se prononce sur leur conformité aux normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficience des actions conduites. Elle s'attache par ailleurs à proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie, et veille aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

La Cour généralise ainsi, dans ses travaux, la formulation de recommandations ; en outre, elle systématise l'examen périodique de leur mise en œuvre. Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) se sont engagées dans la même voie en 2013. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») leur a ensuite confié la responsabilité de produire une synthèse annuelle du suivi de leurs observations par les collectivités territoriales.

Pour accomplir cette mission, les juridictions financières :

- conduisent, au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- réalisent, entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, un contrôle circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières :

- les destinataires des observations définitives des juridictions financières sont tenus de leur fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour présente ces suites dans le rapport public annuel, sur la base des comptes rendus ainsi produits.

Introduction

Ce fascicule rassemble, d'une part, les synthèses de douze enquêtes de suivi auxquelles la Cour et les CRTC ont procédé. Elles sont regroupées en trois catégories, chacune caractérisée par une couleur, selon le degré de mise en œuvre des recommandations précédemment formulées par les juridictions financières :

- vert (chapitre I) : la Cour constate des progrès (2) ;
- orange (chapitre II) : la Cour insiste (7) ;
- rouge (chapitre III) : la Cour alerte (3).

Le fascicule présente, d'autre part, les résultats globaux du suivi des recommandations effectué par la Cour (chapitre IV) et les CRTC (chapitre V).

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

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a approuvé des normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public.

La norme ISSAI 300 énonce notamment, 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 - La Cour constate des progrès

1. Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter 9
2. Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser. 13

Chapitre II - La Cour insiste

1. Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition. 19
2. Les trains Intercités : une réforme à achever 23
3. Radio France : des audiences en progrès, des blocages persistants, une situation financière toujours fragile 26
4. La politique salariale à EDF SA : des réformes de fond qui restent à engager 29
5. Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro 31
6. Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités 34
7. Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider 38

Chapitre III - La Cour alerte

1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation 43
2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérieuse. 47
3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances 50

Sommaire

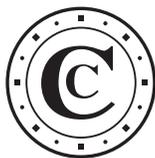
Chapitre IV - Le suivi des recommandations de la Cour
en 2018.....55

Chapitre V - Le suivi des recommandations des chambres
régionales et territoriales des comptes en 2018.....59

Chapitre I

La Cour constate des progrès

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

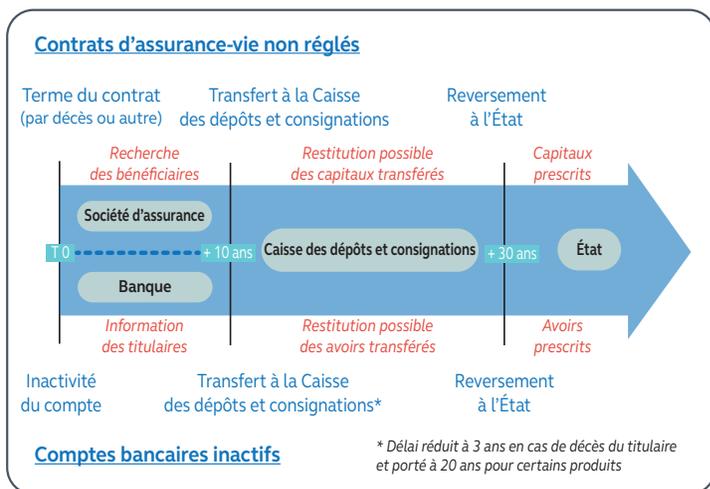


1 Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence : une réforme bien engagée, une mise en œuvre à conforter

La loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, dite « loi Eckert », vise à renforcer la protection des épargnants. Ses dispositions, pour l'essentiel

entrées en vigueur au 1er janvier 2016, ont imposé de nouvelles obligations aux banques et aux assureurs, et prévu la conservation par la Caisse des dépôts et consignations des sommes non restituées aux épargnants.

Circuit de traitement des comptes inactifs et contrats d'assurance-vie non réglés



Source : Cour des comptes

Dès 2013, la Cour avait mis en lumière les enjeux associés à la déshérence, dont l'ampleur était estimée à un minimum de 1,2 Md€ pour les avoirs bancaires inactifs et à 2,8 Md€ pour les contrats d'assurance-vie non réglés. En 2018, elle a souhaité s'assurer de la mise en œuvre effective des dispositions de la loi.

La Cour constate que la mobilisation de toutes les parties prenantes pour se conformer aux nouvelles obligations a eu des effets très positifs au profit des épargnants. L'application de la loi révèle un phénomène de déshérence qui dépasse largement les estimations initiales. Des progrès sont dès lors encore nécessaires afin d'améliorer

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

le traitement assuré par les banques, les assureurs et la Caisse des dépôts, tandis que certains éléments de la loi demandent à être précisés.

Une meilleure protection des avoirs des épargnants

Dans le délai de dix-huit mois prévu entre la promulgation et l'entrée en vigueur de la loi Eckert, les professionnels de la banque et de l'assurance-vie ont fait évoluer de façon très substantielle leurs processus et leurs systèmes d'information afin d'identifier et traiter les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance-vie non réglés. De même, la Caisse des dépôts a mis en place les outils informatisés permettant de recevoir les sommes que les banques et les assureurs ont l'obligation légale de lui transférer et de traiter les demandes de restitution du grand public.

Ainsi, du côté des sociétés d'assurance, de nombreux contrats à régler ont pu être identifiés. Un montant de 2,2 Md€ en 2016 et 2 Md€ en 2017 a été versé aux bénéficiaires des contrats d'assurance-vie non réglés en stock l'année précédente. Du côté des établissements bancaires, 50 % des comptes inactifs ont été réactivés en 2016 grâce à l'information diffusée à leur titulaire. Au 30 novembre 2018, plus de 1,5 million de recherches ont été effectuées sur le site Ciclade¹, qui offre au public la possibilité de renseigner en ligne des données d'état-civil et d'être immédiatement informé

en cas de possible correspondance avec les fichiers de la Caisse des dépôts. Ces recherches ont permis la restitution de 143,2 M€.

Un stock de déshérence important et durable

La loi Eckert a donné une définition des comptes inactifs et des contrats d'assurance-vie non réglés qui permet désormais leur suivi sur un périmètre stable. De fait, l'ampleur de la déshérence s'est révélée très supérieure aux estimations antérieures. Au 31 décembre 2015, l'encours des contrats d'assurance-vie non réglés s'élevait à 5,4 Md€. À la fin de l'année 2017, après le transfert des contrats les plus anciens à la Caisse des dépôts et à l'État, il atteignait encore un montant de 4,7 Md€. Les établissements bancaires détenaient 18,9 Md€ de comptes et produits inactifs au 1^{er} janvier 2016. Après la réactivation de la moitié de l'encours et le transfert des avoirs les plus anciens, les produits inactifs conservés par les banques représentaient 6,2 Md€ fin 2016. En outre, la Caisse des dépôts a reçu 3,7 Md€ en 2016 au titre des avoirs bancaires et des contrats d'assurance-vie. Ce montant atteint 5,1 Md€ au 30 novembre 2018.

La décrue des stocks en déshérence sera lente. S'agissant de l'assurance-vie, leur diminution est freinée par des flux entrants dynamiques et par l'obligation légale de conserver pendant dix ans les contrats dont

¹ <https://ciclade.caissedesdepots.fr>

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

les bénéficiaires n'ont pu être identifiés. Pour le secteur bancaire, le recensement des comptes inactifs est sans doute encore inachevé, ce qui pourrait expliquer leur progression entre 2016 et 2017. S'agissant de la Caisse des dépôts, le solde des sommes conservées est en augmentation constante depuis 2016 et devrait s'élever à 4,9 Md€ au 31 décembre 2018.

Après un délai de trente ans, les avoirs non réclamés reviennent à l'État au titre de la prescription trentenaire. Pour l'instant, leur montant est peu important (137 M€ en 2017) et ne devrait pas augmenter significativement jusqu'aux années 2030.

Des processus de traitement de la déshérence encore perfectibles

Si l'essentiel des obligations imposées par la loi est respecté par les banques, les assureurs et la Caisse des dépôts, des améliorations doivent être poursuivies pour une plus grande fluidité des processus, au bénéfice de l'épargnant.

Du côté de la Caisse des dépôts, les lacunes du site Ciclade doivent être comblées pour faciliter les recherches du grand public. En effet, quelques produits financiers ne peuvent être demandés que par voie postale, d'autres sont traités via un site internet distinct, tandis que certains bénéficiaires n'ont aucune possibilité

de recherche de leurs avoirs. Malgré des améliorations, le délai de traitement des demandes reste long et atteignait encore 5,3 mois au 31 août 2018.

Par ailleurs, à la suite d'une recommandation de la Cour lors de l'instruction, la Caisse des dépôts a décidé de rémunérer les avoirs déposés au taux de 0,3 %. Elle est invitée à revoir périodiquement ce taux en fonction des conditions de placement sur les marchés financiers et de l'amélioration de la connaissance des durées de conservation des sommes.

Pour les banques et les assureurs, des difficultés d'application des textes doivent encore être levées. Des précisions sur le périmètre d'inclusion de la loi sont nécessaires, par exemple, pour les bons de caisse, les parts sociales des entreprises ou les contrats prévoyant une sortie en rente. Ces produits ne sont, dans les faits, pas pris en charge alors que la loi devait englober l'ensemble des produits d'épargne sauf exceptions explicitement prévues.

Une prévention de la déshérence à développer

Le renforcement de la fiabilité des bases de données clients est indispensable pour améliorer la prévention de la déshérence. En 2013, la Cour avait déjà souligné que l'accès des banques et des assureurs au numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes

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

physiques tenu par l'Insee (NIR ou « numéro de sécurité sociale »), sous certaines conditions de confidentialité et de sécurité, permettrait des progrès dans ce domaine. L'accès au NIR pour fiabiliser les bases de données clientèle reste à ce jour non autorisé.

Un autre champ de déshérence potentielle a été identifié, pour lequel des mesures doivent être prises. Il s'agit des contrats d'assurance-vie portant sur la retraite supplémentaire qui, en

l'état actuel des textes, ne font pas l'objet de recherche de bénéficiaires. S'agissant des contrats collectifs à adhésion obligatoire, il existe, de plus, un risque de méconnaissance de leurs droits par les assurés. L'enjeu est financièrement important puisque, en première estimation, le montant des capitaux constitutifs de rentes non liquidées après l'âge légal de 62 ans s'élève à plus de 13 Md€ à la fin de 2016.

Recommandations

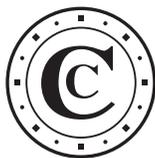
La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Caisse des dépôts et consignations)* : développer les fonctionnalités et l'ergonomie du site Ciclade afin de faciliter la recherche par les épargnants des avoirs transférés ;

2. *(Caisse des dépôts et consignations)* : optimiser les processus de traitement interne des demandes des usagers pour raccourcir les délais de restitution des avoirs ;

3. *(Direction générale du Trésor)* : préparer les évolutions législatives permettant de préciser les produits inclus dans le périmètre de la loi du 13 juin 2014 et prévoir une disposition rendant obligatoire un compte rendu annuel des établissements bancaires à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

4. *(Direction générale du Trésor)* : définir les modalités d'application de la déshérence aux contrats d'assurance-vie de retraite supplémentaire.



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

Créé en 1961, le service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socio-professionnelle pour les jeunes de 18 à 25 ans résidant outre-mer éloignés de l'emploi. Il comprend aujourd'hui un commandement central et huit unités : sept régiments en outre-mer (RSMA) et un détachement de formation complémentaire à Périgueux.

En 2009, le Président de la République a assigné au SMA un objectif de doublement de ses effectifs pour l'année 2013, soit un total de 6 000 jeunes volontaires.

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

L'État a consenti un important effort budgétaire pour répondre à cet objectif : entre 2009 et 2011, les subventions annuelles du SMA ont progressé de 60 %, atteignant alors 183 M€. En fin de période, elles se sont stabilisées à 200 M€.

Au 31 décembre 2017, au terme d'une progression graduelle, l'objectif des 6 000 a été atteint. Il l'a toutefois été au prix d'une ambition revue à la baisse avec une diminution de la durée des formations (six, dix ou douze mois à la place des douze mois initiaux) et la fin des formations diplômantes. Ainsi, en 2017, si les effectifs de volontaires s'élèvent à 6 010, leur nombre, comptabilisé en équivalent temps plein travaillé, est de 4 387 seulement.

Une organisation et une gestion à conforter

Les missions du SMA sont à la fois d'ordre civil (favoriser l'insertion outre-mer) et militaire (exécuter les plans de défense, de protection et de secours des populations). Cette double nature se retrouve dans l'organisation générale de l'institution et dans la tutelle exercée par les ministères des outre-mer et des armées. Les textes réglementaires s'y rapportant doivent être actualisés et le pilotage interministériel du dispositif renforcé.

La gestion des ressources budgétaires et humaines paraît globalement satisfaisante. Les dépenses de personnel et d'investissement comptent respectivement pour les deux-tiers et 10 % du budget.

Le doublement du nombre des volontaires formés, pour lequel les besoins en investissements ont été sous-estimés de près de 90 M€, a sollicité un parc immobilier hétérogène et inégalement entretenu, fragilité déjà soulignée par la Cour dans son précédent rapport en 2010.

Le coût unitaire du dispositif demeure relativement élevé. Il est estimé à 36 847€ par volontaire formé en 2016. Proche de celui du service militaire volontaire, il est supérieur à ceux d'autres dispositifs d'insertion en partie en raison des surcoûts en Outre-mer.

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

Une politique de formation et d'insertion à consolider

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

En 2016, le taux d'insertion global est de 77 %. Ce taux ne prend pas en compte les volontaires ayant abandonné en cours de formation

(11 %) et intègre d'autre part les sorties positives autres qu'un emploi telles qu'une inscription en cursus diplômant ou un contrat aidé. Le taux d'insertion est de 50 % dans un emploi durable, ce qui constitue un très bon résultat eu égard au niveau initial de formation des volontaires, pour 40 % illettrés et aux forts taux de chômage ayant cours en outre-mer, de 45 % à 55 % en moyenne pour la tranche d'âge.

L'insertion à six mois des volontaires stagiaires

%	2013	2014	2015	2016	2017
Emploi direct	66,5	72,6	75,3	75,1	72,2
Emploi durable	34,3	47,9	50,1	53,0	50,1
Emploi de transition	32,2	24,7	25,2	22,1	22,1
Autre sortie positive	33,5	27,4	24,7	24,9	27,8

Source : COMSMA

Le succès du SMA tient à la fois à un encadrement militaire structurant, à une réputation des régiments établie de longue date auprès des familles et à la confiance des acteurs économiques locaux.

Si le dispositif accueille de l'ordre de 15 % des jeunes de la classe d'âge des 15-25 ans dans un territoire, certains régiments rencontrent des difficultés dans le recrutement des volontaires et dans leur fidélisation en cours de formation. Des efforts doivent ainsi être réalisés en termes de prospection

et de féminisation des effectifs (près de 27 % d'effectifs féminins en moyenne en 2016).

La réduction du nombre de formations courtes, la diplomation et l'accompagnement des jeunes en fin de cursus doivent constituer les leviers d'amélioration des résultats du SMA. De même, le renforcement des relations partenariales avec les acteurs nationaux et locaux de la formation et de l'emploi doit être poursuivi.

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

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

2. (*commandement du SMA*) : adopter et formaliser en 2019 une stratégie immobilière pluriannuelle (construction, réhabilitation, maintenance) ;

3. (*ministère des Outre-mer, commandement du SMA et ministère de l'éducation nationale*) : élaborer en 2019 un accord-cadre de coopération entre chaque RSMA et le rectorat ou vice-rectorat ;

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

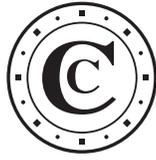
5. (*ministère des Outre-mer, commandement du SMA et direction du budget*) : construire pour 2019 un indicateur mesurant la contribution du RSMA à l'insertion sociale des personnes entre 18 et 25 ans sur le territoire ;

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

Chapitre II

La Cour insiste

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



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

Les moyens consacrés par la France à l'aide publique au développement (APD) pour réduire la pauvreté et les inégalités et promouvoir le développement durable dans le monde connaissent une nouvelle dynamique depuis 2015¹. L'inclusion de la préservation de l'environnement pour une croissance verte et solidaire a progressivement permis de diversifier les secteurs financés au-delà du soutien aux personnes et d'élargir la carte des pays bénéficiaires de l'aide française, même si l'Afrique reste le partenaire privilégié.

L'Agence française de développement (AFD) qui met en œuvre l'aide bilatérale depuis plus de 75 ans, a adapté son modèle économique et ses financements au fil des évolutions du contexte mondial et des objectifs de l'APD.

L'AFD est l'acteur central de l'aide publique bilatérale française

Au milieu des années 2000, dans un contexte mondial de faible croissance fragilisant la solvabilité des pays les moins avancés, l'AFD a ré-orienté une part de ses financements vers le prêt, le

plus souvent octroyé à des conditions préférentielles et à de nouveaux pays partenaires, incluant les pays émergents. Face à la contraction du budget de l'État, elle a recherché ses ressources sur les marchés.

L'État a tacitement validé le changement de modèle économique de son opérateur et contribue aujourd'hui à le consolider. Il renforce ainsi régulièrement son assise financière, par une politique de redistribution des dividendes désormais raisonnée par une recapitalisation en 2016 à hauteur de 2,4 Md€.

Le groupe AFD, incluant sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco), est ainsi aujourd'hui le bras armé de l'APD bilatérale française.

Ses 2 531 collaborateurs ont contribué aux 10,9 Md€ d'engagements financiers affichés par le groupe en 2017 dans 110 pays (9,2 Md€ de l'AFD et 1,4 Md€ de Proparco).

Fidèle à sa mission initiale de 1944, l'AFD continue de soutenir le développement des outre-mer. 1,5 Md€ y ont été consacrés en 2017

¹ Hausse de 8,15 à 10,1 Md€ de l'aide déclarée par la France au comité d'aide au développement de l'OCDE entre 2015 et 2017 (de 0,37 à 0,43 % du RNB).

Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

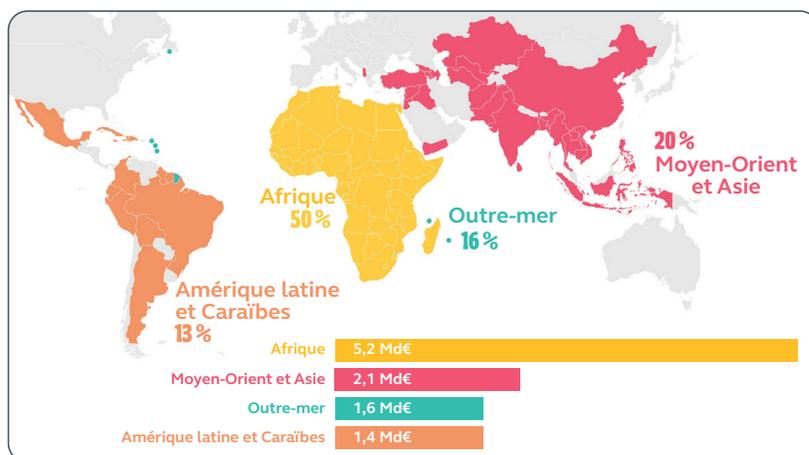
essentiellement au bénéfice des collectivités publiques locales. A l'étranger, l'AFD se concentre toujours sur l'Afrique, même si elle s'est ouverte sur le reste du monde.

Conformément à ses mandats, l'Agence finance majoritairement des projets d'infrastructures de développement durable, notamment énergétiques, mais aussi d'accès à

l'eau et d'assainissement, de transport ou d'agriculture maîtrisée, alors que le soutien à l'éducation ou la santé sont en recul.

Le modèle de l'AFD nécessite cependant toujours de réconcilier les impératifs financiers de la banque de développement et les objectifs d'une politique publique servant les priorités et intérêts de la France dans le monde.

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



Source : AFD

La croissance du groupe AFD, dont le bilan de 39,7 Md€ en 2017 a augmenté de 145 % depuis 2010, s'est jusqu'ici appuyée sur une situation financière satisfaisante. Pour poursuivre son expansion, confortée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2018, l'AFD et ses instances de gouvernance doivent rester vigilantes sur la prévision du besoin de financement sur les marchés du groupe, ainsi que sur les éventuels effets sur le bilan et le compte de

résultat de l'optimisation de sa trésorerie de court terme, au-delà de la nécessaire préservation du risque de liquidité. Son dispositif de maîtrise des risques doit également être plus performant.

La soutenabilité financière du modèle de l'AFD dans une nouvelle étape de croissance d'activité dépendra aussi de sa capacité à maîtriser ses charges, notamment de personnel. Le maintien de son efficacité économique et de la qualité de son portefeuille financier

Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

seront également déterminants, car le prêt devrait demeurer l'instrument privilégié du financement du développement dans les années à venir malgré la récente décision de l'État d'accroître à nouveau la part des dons dans ses financements (1,3 Md€ pour 2019).

Une gouvernance et une gestion à moderniser

Les insuffisances que la Cour des comptes avait relevées sur le pilotage interministériel dans sa précédente enquête de 2010² restent d'actualité. L'État ayant choisi de déléguer son action, il doit exercer une tutelle effective et efficace de son opérateur. Aussi, si sa tenue en 2016 puis 2018 marque un progrès, le CICID, qui est présidé par le Premier ministre, doit être régulièrement réuni pour que l'AFD ne définit pas seule sa stratégie.

La gouvernance du groupe doit également se professionnaliser, en étoffant le conseil d'administration de l'AFD de compétences financières et celui de Proparco d'expertises en matière de développement.

Ces instances garantissent en effet que le groupe AFD concilie sa vocation de financeur du développement et sa qualité de société de financement soumise aux règles prudentielles et exigences de rentabilité.

La rénovation de la gouvernance facilitera l'émergence d'une stratégie de groupe, rendue nécessaire par ses

nouvelles ambitions et la concurrence entre financeurs internationaux du développement. Les offres concertées et complémentaires entre AFD et Proparco doivent se développer, en incluant l'offre de coopération technique, ce que l'intégration au groupe d'Expertise France en 2019 devrait favoriser.

Pour atteindre ses objectifs, l'intégration de l'AFD et de Proparco dans les réseaux de l'État à l'étranger doit aussi se renforcer et les partenariats engagés avec la Caisse des dépôts et consignation en 2016 et BPI France, y compris en outre-mer, doivent être consolidés.

La capacité d'évaluation de l'AFD, des résultats de projets qu'elle a financés et plus globalement de sa contribution aux objectifs de l'APD française, doit par ailleurs changer de dimension. Elle doit contribuer plus efficacement au retour d'expérience nécessaire à l'accroissement des financements et à la mesure de leur performance au regard des engagements de la France.

Enfin, l'AFD ne pourra pas relever les défis qui lui sont proposés sans moderniser rapidement sa gestion et son organisation : refonte d'un statut du personnel obsolète et coûteux, valorisant peu la performance ; mise à niveau des systèmes d'information ; déconcentration de la gestion et réorganisation du réseau mondial du groupe à l'échelle régionale.

² Enquête sur « la place de l'AFD dans l'aide publique au développement » conduite en 2010 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelle ambition

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de l'AFD et des ministères de tutelle :

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

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

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

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

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



2 Les trains Intercités : une réforme à achever

Réunis sous l'appellation commerciale « Intercités » depuis 2012, les trains d'équilibre du territoire (TET) constituent un ensemble hétérogène de liaisons de moyenne et longue distance, que l'État a conventionné¹ à partir de 2010 afin d'enrayer leur déclin.

Dans son insertion au rapport public annuel 2015, la Cour avait effectué un bilan de l'activité Intercités. Elle dressait le constat d'une gestion sans stratégie et appelait à approfondir les efforts de maîtrise des charges. Elle relevait également les besoins majeurs de financement des matériels et appelait à une redéfinition ambitieuse du périmètre, afin de transférer aux régions les lignes se rapprochant des transports express régionaux (TER).

Enfin, elle critiquait le mode de financement du déficit par un compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs » (CAS SNTCV), système peu motivant et déresponsabilisant,

qui conduisait la SNCF à financer elle-même l'essentiel du déficit d'exploitation par les excédents générés par la grande vitesse.

Au terme d'un nouveau contrôle mené en 2018, la Cour dresse les constats suivants.

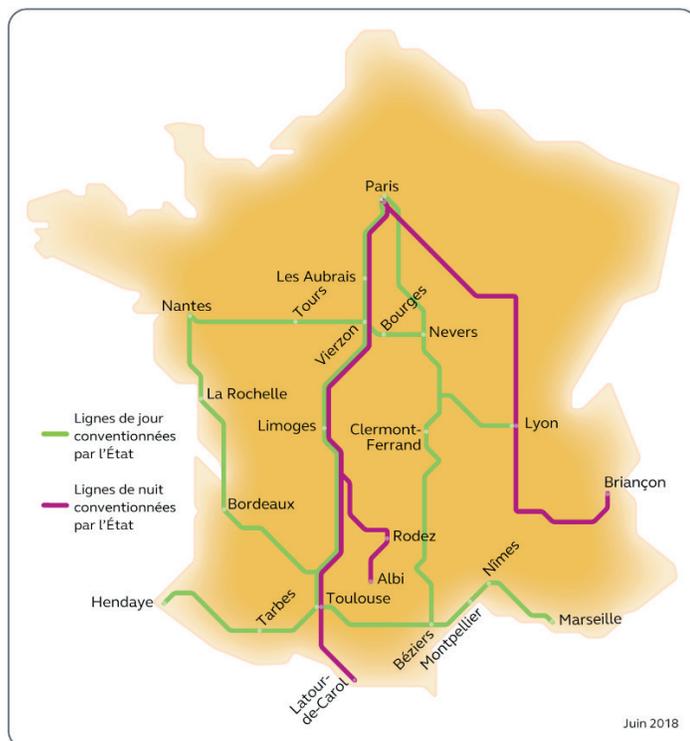
La refonte du réseau et le renouvellement du matériel roulant ont été engagés

La réforme de périmètre demandée par la Cour a été engagée. La gestion de 18 lignes, représentant plus de la moitié de l'activité d'Intercités, a été ainsi transférée à six régions d'ici à 2020. En contrepartie, l'État finance une partie du déficit d'exploitation annuel de certaines lignes, à hauteur de 238 M€ entre 2016 et 2020. Les régions pourront optimiser leur desserte, en cohérence avec les modes de transport (TER, autocars) dont elles sont déjà autorités organisatrices de transport (AOT).

¹ Les lignes dites conventionnées donnent lieu à subvention d'équilibre dans le cadre d'une convention d'exploitation entre autorité organisatrice de transport et exploitant, par opposition aux lignes gérées exclusivement dans un contexte commercial (trains à grande vitesse - TGV).

Les trains Intercités : une réforme à achever

Réseau résiduel Intercités
(restant sous l'autorité de l'État) en 2020



Source : Cour des comptes

Les huit lignes demeurant sous la responsabilité de l'État en 2020 constituent un réseau Intercités « résiduel » très resserré. Trois lignes structurantes et peu déficitaires sont conservées (Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Toulouse et Bordeaux-Marseille), qui verront leur schéma de desserte optimisé, ainsi que trois lignes dites « d'aménagement du territoire » (Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux et Toulouse-Hendaye). Parmi les huit lignes de nuit, très déficitaires et concurrencées par le développement de liaisons alternatives, seules deux sont conservées (Paris-Latour de Carol et Paris-Briançon). Les six autres ont toutes été supprimées.

Le matériel roulant sera renouvelé intégralement à l'occasion des transferts, aux frais de l'État. Sur un montant total estimé à 3,5 Md€, 800 M€ ont déjà été engagés pour acquérir des rames, qui sont affectées aux lignes d'aménagement du territoire conservées par l'État ainsi qu'à celles transférées aux régions. L'État s'est par ailleurs engagé à financer, d'ici à 2023, l'achat de rames supplémentaires par les régions, pour un montant maximal d'1,45 Md€. Les lignes de nuit verront leur matériel roulant renouvelé. Enfin, il a été annoncé le renouvellement d'ici 2025 du matériel des trois lignes structurantes

Les trains Intercités : une réforme à achever

conservées par l'État, estimé à 1,2 Md€. Son financement reste toutefois incertain.

De nombreuses incertitudes à lever

En dépit de ces évolutions, le réseau Intercités reste marqué par trois grandes fragilités, qui nécessitent des mesures supplémentaires afin d'achever la réforme engagée en 2015.

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

La deuxième fragilité du réseau concerne la qualité de service. Les efforts d'optimisation des dessertes et de redynamisation entrepris ne pourront pleinement produire leurs effets que si la ponctualité, la

fiabilité de l'offre et le confort des voyageurs sont améliorés. Un tel redressement suppose, toutefois, que les investissements annoncés en matière de matériel roulant soient réalisés.

La troisième fragilité tient à sa gouvernance. Le rôle d'AOT nécessite de définir une véritable stratégie pour ces lignes, ainsi que de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et la recherche de gains de productivité. L'objectif doit consister à limiter un déficit d'exploitation encore supérieur à 300 M€ en 2018, ainsi qu'à anticiper l'ouverture à la concurrence. L'État paraît mal armé pour assurer ce rôle, en raison de la faiblesse des moyens qu'il peut y consacrer et des difficultés qu'il rencontre pour établir une relation contractuelle équilibrée avec l'exploitant.

Enfin, le mécanisme du compte d'affectation spéciale « SNTCV », que la Cour critiquait en 2015, conduit toujours l'exploitant à financer lui-même la plus grande part des obligations que lui impose l'État, mais aussi, désormais, le soutien que l'État accorde aux régions pour financer le déficit d'exploitation des lignes transférées.

Recommandations

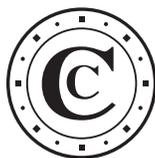
La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (DGITM) : revoir le modèle économique futur des lignes résiduelles Intercités en :

- déconventionnant les lignes structurantes et les lignes de nuit ;

- transférant les lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales.

2. (DGITM et DB) : au terme de la convention actuelle, supprimer le mécanisme du CAS SNTCV.



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

En avril 2015, la Cour a publié un rapport public thématique (RPT) « Radio France, les raisons d'une crise, les pistes de réforme », qui analysait les causes de la crise financière où se trouvait alors l'entreprise. Elle concluait en insistant sur la refondation nécessaire de l'entreprise et formulait à cet effet dix-huit recommandations. En 2018, malgré de bons résultats d'audience et une gestion partiellement améliorée, le problème reste entier car Radio France, après la grève de 2015, n'a pas engagé les réformes structurelles nécessaires et connaît, une nouvelle fois, une situation financière fragile.

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

Depuis 2015, la réorganisation des antennes et la clarification éditoriale demandées par la Cour ont porté leurs fruits. Les audiences sont globalement bonnes. Radio France a amélioré sa part de marché. France Inter est la deuxième radio nationale après RTL. France Culture poursuit sa croissance. En revanche, France Bleu perd des auditeurs depuis 2013 et Mouv' n'a pas atteint ses objectifs. Le développement numérique se poursuit, mais sans transformation d'ensemble des modes de production.

**Audiences cumulées des antennes de Radio France
(en parts d'audience)**

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

Source : Radio France

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

Le chantier du renforcement de la gestion, inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2015-2019, a mis du temps à démarrer. La gouvernance a été consolidée. Les instruments de gestion et de contrôle ont été améliorés mais de manière incomplète et sans que l'on puisse évaluer la pertinence et le fonctionnement de ces nouveaux outils compte tenu de leur récente entrée en service. Manque en particulier un système d'information pour les ressources humaines qui soit efficace et permette un réel suivi de la masse salariale. Dans le domaine des achats, la remise en ordre doit se poursuivre, afin d'assurer la conformité aux règles de la commande publique.

Des réformes de structure différées

Le cadre social de Radio France reste figé. Alors que le dernier COM prévoyait une diminution de la masse salariale, celle-ci n'a pas eu lieu (406 M€ en 2017 contre 395 M€ prévus dans le COM). Deux réformes prioritaires restent à conduire : la refonte de la grille des emplois qui ne correspond plus à la réalité de la production radiophonique à l'ère numérique ; la négociation d'un nouvel accord sur le temps de travail qui dégagera des marges de manœuvre pour l'entreprise, en termes financiers et en termes d'organisation. Le temps de travail demeure en effet particulièrement faible : les journalistes ayant plus de huit ans d'ancienneté totalisent ainsi quatorze semaines d'absences autorisées.

D'autres réformes de structure n'ont pas été menées. Le rapprochement des rédactions n'a été qu'en partie effectué si bien que les effectifs des journalistes ont augmenté (+ 41 ETP en 4 ans). Le fonctionnement des formations musicales a été revu à la marge, notamment pour augmenter le nombre de représentations, mais la question de l'avenir au sein de Radio France de deux orchestres symphoniques n'a pas été posée. L'organisation de la production radiophonique, qui a pourtant fait l'objet de plusieurs rapports, est resté largement inchangée. Le rapprochement entre France Bleu et France 3 débute à peine, sans objectifs clairs et sans pilotage défini.

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

Les travaux de réhabilitation ont été une nouvelle fois retardés. Lancé en 2005, le chantier ne devrait être achevé qu'en 2023. L'organisation des opérations a souffert une nouvelle fois de dysfonctionnements. En conséquence, le coût global augmente (583 M€) et les dernières phases de l'opération ne sont pas financées (134 M€). C'est une charge importante qui pèsera sur les finances publiques.

La situation financière de Radio France demeure inquiétante

Malgré le respect par l'État de ses engagements financiers, malgré l'autorisation donnée d'augmenter les recettes publicitaires (+ 9M€

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

entre 2014 et 2017) et de renoncer à la diffusion en ondes longues et moyennes (- 14 M€), Radio France a continué de voir ses charges augmenter plus rapidement que ses produits. Depuis 2014, le résultat net

est devenu négatif. La trésorerie au 31 décembre 2017 représente six jours de fonctionnement alors que les principaux décaissements liés au chantier n'ont pas encore eu lieu.

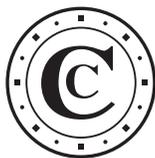
Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Radio France)* transformer Mouv' en une antenne entièrement numérique ; mettre fin aux programmes locaux de FIP ;
2. *(Radio France)* moderniser le système d'information des ressources humaines ;
3. *(Radio France)* réviser les accords sur le temps de travail et la grille des emplois ;

4. *(Radio France, ministère de la culture, ministère chargé des comptes publics)* veiller à ce que le suivi annoncé du chantier soit assuré jusqu'à la fin de la réhabilitation ;

5. *(Radio France, ministère de la culture)* expliciter les objectifs et les modalités de rapprochement entre France Bleu et le réseau régional de France 3.



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

Dans son rapport public 2013, la Cour a souligné la progression rapide de la masse salariale d'EDF et la persistance de nombreux et coûteux avantages accessoires à la rémunération. Elle a formulé des recommandations pour une gestion plus rigoureuse des dépenses de personnel.

Six ans après, en dépit de quelques ajustements qui ont permis une moindre progression des dépenses de personnel, le bilan des réformes est décevant alors que la dégradation de la situation financière de l'entreprise et l'impact croissant de la concurrence rendent plus que jamais nécessaire des réformes de fond.

Un cadre juridique qui reste à rénover

EDF est devenue une société anonyme en 2004 mais le statut juridique des salariés n'a pas, lui, évolué. La quasi-totalité des salariés continue d'être régie par le statut de 1946 du personnel des industries électriques et gazières.

Ce statut se caractérise par un système complexe et rigide de grille de rémunérations qui favorise les progressions automatiques à l'ancienneté. Par ailleurs, la place importante accordée par la loi à la négociation de branche limite les marges de manœuvre de l'entreprise en matière de rémunérations.

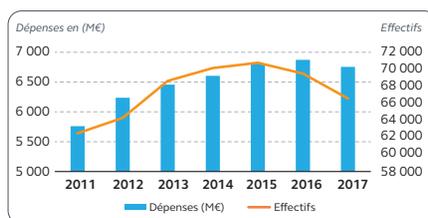
La recommandation de la Cour d'assouplir les règles statutaires et d'accroître le champ de l'accord d'entreprise n'a pas été mise en œuvre par l'entreprise et

par les pouvoirs publics, compétents pour prendre les textes réglementaires nécessaires.

Une baisse tardive des dépenses de personnel portée par la baisse des effectifs

La masse salariale d'EDF SA a augmenté de 23 % entre 2007 et 2011. Elle a continué d'augmenter de 18 % entre 2011 et 2015. Ce n'est qu'à partir de 2016 qu'elle s'est stabilisée avant de diminuer de façon plus nette en 2017.

Cette évolution tardive repose sur une baisse des effectifs à partir de 2015 (- 5,9 % entre 2015 et 2017) résultant d'un mouvement concomitant de baisse des recrutements et de départs massifs, encouragés par des dispositifs d'aide favorables.



Note : changement de périmètre des effectifs en 2013 avec l'intégration des apprentis (+2 866 personnes)

Une politique salariale qui évolue peu

La politique salariale a connu quelques évolutions limitées avec le resserrement des enveloppes consacrées aux augmentations générales et individuelles.

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

Néanmoins, la progression des rémunérations est, inflation déduite, aussi dynamique que sur la période précédente. À l'exception de 2017, elle a permis des gains nets d'au minimum + 1,95 % dont ont pu notamment bénéficier les cadres (mesures d'accompagnement à la mise en place d'un forfait jours).

La prise en compte des performances reste insuffisamment développée, les gains de rémunérations étant encore trop largement guidés par des automatismes et une progression linéaire des carrières.

Les salariés continuent à bénéficier de nombreuses primes et indemnités, en augmentation de 30 % depuis 2012, ainsi que du maintien d'un régime d'heures supplémentaires plus favorable que celui du droit commun.

Une accumulation d'avantages accessoires

EDF a modernisé sa politique familiale comme l'y invitait la Cour mais le niveau des avantages accordés n'a pas été réduit. Il en est de même pour les autres avantages dont bénéficient les agents d'EDF.

Ainsi, l'avantage énergie permet à ses bénéficiaires, salariés et retraités, de payer l'électricité à un tarif équivalent à 4 % du tarif de base et d'être exonérés du paiement des taxes. Non plafonné, cet avantage n'encourage pas à la modération dans la consommation d'énergie (en 2017, le manque à gagner pour EDF est estimé à 295 M€ et le montant des engagements de long-terme est de 2,95 Md€).

Le parc de logements reste surdimensionné et permet à des salariés ne justifiant pas de sujétions particulières d'en bénéficier.

Côté retraites, si les règles du régime spécial convergent vers celles du régime général, des spécificités demeurent. La retraite reste ainsi calculée, comme pour la fonction publique, à un taux de 75 % sur la moyenne des six derniers mois de salaire, treizième mois inclus mais primes exclues. Le maintien de ces spécificités coûte 800 M€ par an, soit un engagement à long terme de 22,6 Md€, à la charge des entreprises et des consommateurs, au travers de la contribution tarifaire d'acheminement.

Recommandations

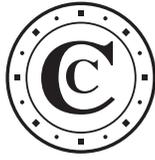
La Cour émet à l'attention de l'entreprise et des pouvoirs publics les recommandations suivantes :

1. faire évoluer le cadre juridique des rémunérations afin d'élargir le champ de la négociation d'entreprise et d'introduire plus de souplesse dans le système de rémunération ;
2. accroître la part de la rémunération variable dans la rémunération totale ; renforcer la différenciation dans l'attribution des primes ;
3. simplifier les dispositifs de rémunérations complémentaires et mieux les

cibler, afin d'en diminuer le nombre et le coût ;

4. supprimer par étapes l'avantage énergie, en mobilisant les leviers suivants : réduire ou mettre fin à l'avantage au-delà d'un certain niveau de consommation d'électricité, mettre en place un mécanisme d'indexation des tarifs, laisser les taxes sur l'énergie à la charge des salariés ;

5. adapter le dimensionnement du parc de logements pour répondre exclusivement aux besoins des salariés soumis à des contraintes de fonctions.



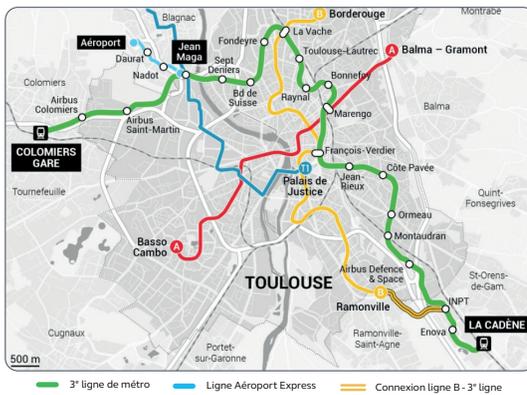
5 Les transports en commun toulousains : le pari d'une troisième ligne de métro

En 2013, la Cour avait constaté la saturation du réseau de transport de l'agglomération toulousaine, les faiblesses de son organisation institutionnelle et le poids des contraintes financières sur les investissements à venir. Ces constats restent largement d'actualité.

Le pari d'une troisième ligne de métro

Alors que la métropole toulousaine est aujourd'hui asphyxiée par la circulation automobile, Tisséo Collectivités, autorité organisatrice des mobilités regroupant quatre intercommunalités, a choisi d'articuler son « projet mobilités » (3,8 Md€) autour de la construction d'une troisième ligne de métro (2,33 Md€).

Tracé de la future troisième ligne de métro



Source : Tisséo (11 juillet 2018)

Il privilégie ainsi la desserte des principaux bassins d'emploi en se concentrant sur un arc nord-ouest/sud-est qui passe par les pôles aéronautiques et aérospatiaux.

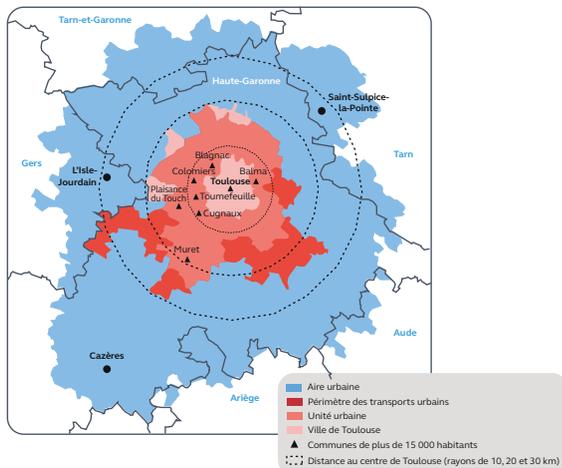
Ce choix rompt avec les orientations du précédent plan de déplacements urbains (PDU) arrêté en 2012 qui ambitionnait de mailler le territoire en développant

un réseau de transports en commun de surface en site propre (TSCP).

Effectué avant la finalisation des études portant sur une solution alternative dite de l'« étoile ferroviaire », il s'est traduit par l'abandon de plusieurs projets, dont le prolongement de la ligne B du métro et l'aménagement en site propre de lignes de bus, pour lesquels plus de 23 M€ de dépenses avaient été engagées.

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

Le périmètre des transports urbains au sein de l'aire urbaine toulousaine



Source : CRC Occitanie

Lecture : le périmètre des transports urbains inclut l'unité urbaine de Toulouse (en orange et rose sur la carte) et des communes situées à l'extérieur de l'unité urbaine (en rouge)

Les incertitudes du « projet mobilités »

Des incertitudes demeurent quant à la mise en œuvre de ce projet ambitieux. La principale tient à la capacité à orienter une part suffisante des 500 000 nouveaux déplacements quotidiens à l'horizon 2030 vers les transports en commun, la troisième ligne de métro devant absorber 200 000 nouveaux déplacements.

Une deuxième incertitude porte sur l'amélioration de la desserte de la ceinture sud-ouest, pour laquelle le « projet mobilités » prévoit l'installation d'un téléphérique urbain sud assorti d'hypothèses d'extensions ultérieures, sans garanties de mise en œuvre, alors qu'un tiers des emplois du périmètre de transport urbain est localisé le long de cette ceinture sud-ouest.

S'y ajoute l'insuffisante coordination à l'échelle urbaine de l'offre ferroviaire : à de rares exceptions près, la région et la métropole n'ont pas été en mesure

de dynamiser la desserte ferroviaire de Toulouse et de sa grande banlieue, ce qui handicape les déplacements domicile-travail en deuxième couronne.

Essentielle pour rabattre les voyageurs vers le métro ou le tramway, l'attractivité à venir du dispositif de maillage des bus Linéo est, elle aussi, incertaine : les parcours entièrement en site propre ont été abandonnés au profit de parcours dits « optimisés ».

Un financement à stabiliser, mais devant fortement peser sur les marges de manœuvre de Toulouse Métropole

Le financement de ce projet de 3,864 Md€ n'est pas stabilisé. Il nécessitera vraisemblablement une forte hausse de la contribution des collectivités membres, qui passerait de 100 M€ en 2017 à 180 M€ par an à compter de 2026. Les montants restent aussi à préciser pour deux autres ressources : les subventions

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

d'équipement, 700 M€ attendus, dont 368 M€ acquis à ce jour, et la dette dont l'encours pourrait s'élever à plus de 2,5 Md€ de 2024 à 2027.

Demeure, enfin, un aléa fort sur le coût final de la troisième ligne de métro, dont l'estimation n'a pu être finalisée faute d'achèvement des études techniques préalables.

La maîtrise des coûts d'exploitation du réseau constitue un enjeu essentiel

Le financement de la troisième ligne de métro ne pourra être assuré que si les coûts d'exploitation du réseau sont maîtrisés. Or, de 2012 à 2016, la contribution de Tisséo Collectivités à l'exploitation des transports urbains a progressé de 18,6 % pour couvrir la forte évolution des charges. Celles de personnel ont augmenté de 21 % sur la période et celles d'affrètement des lignes d'autobus, de 27 %.

Le réseau toulousain souffre également d'une insuffisance de recettes : comparé aux quatre autres principaux réseaux

de province, il génère la plus faible recette commerciale par déplacement. Cette situation trouve son origine dans la politique de gratuité, même si des corrections y ont été apportées récemment, et le niveau élevé du taux de fraude. Les recettes du trafic par déplacement ont, en outre, diminué sur la période.

Le versement transport (VT) demeure la première source de financement de Tisséo Collectivités. Son produit a augmenté de 10,3 % entre 2012 et 2016 ; par habitant, il est le plus élevé des sept grands réseaux de transports urbains de province.

Des modalités de financement problématiques

Pour limiter la progression des contributions de ses membres, Tisséo Collectivités a obtenu la neutralisation partielle des dotations aux amortissements de la ligne B du métro. Cette pratique qui constitue une entorse aux règles comptables applicables n'est plus justifiée.

Recommandations

À l'État :

1. stabiliser les engagements financiers attendus de l'État au projet « mobilités 2020.2025.2030 » ;

2. mettre un terme au processus dérogatoire de neutralisation comptable des amortissements de la ligne B.

À la région Occitanie et à Tisséo Collectivités :

3. se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en

termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail.

À Tisséo Collectivités :

4. mener à bien l'ensemble des études techniques préalables, en vue de stabiliser le plan de financement du « projet mobilités » ;

À Tisséo Voyageurs :

5. accroître l'efficacité de la gestion du réseau Tisséo métro/tram/bus.



6 Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

En 2014, la Cour faisait le constat d'une augmentation continue du recours aux services d'urgence hospitaliers, portant essentiellement sur les passages non suivis d'hospitalisation. Elle appelait à une redéfinition du rôle des services d'urgence dans le système de soins et formulait cinq recommandations visant à généraliser les nouveaux modes d'organisation interne des urgences, à faire évoluer la tarification en vue d'améliorer l'efficacité des structures, à mesurer et à analyser les « passages évitables » de patients dont la prise en charge aurait pu être assurée en ville, et à renforcer l'offre disponible en ville.

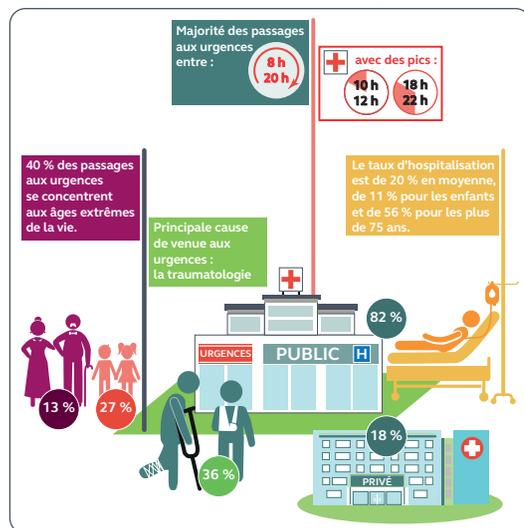
À la suite d'une nouvelle enquête sur ce sujet, la Cour constate que les améliorations organisationnelles mises en œuvre depuis 2014 n'ont pas porté tous leurs effets, faute d'un partage des tâches satisfaisant avec la médecine de ville.

Des services d'urgence mieux structurés, confrontés à une demande toujours croissante des usagers

L'activité des services d'urgence a continué à croître pour atteindre 21,2 millions de passages en 2016, soit une augmentation de près de 15 % en 4 ans, portant en grande partie sur les passages non suivis d'hospitalisation. Dans le même temps, l'offre de soins est demeurée stable avec 641 structures d'urgence recensées en 2016, les établissements publics prenant en charge cette même année 81,9 % des passages, contre 12,7 % pour le secteur privé lucratif et 4,4 % pour le secteur privé non lucratif. La traumatologie reste la principale cause de venue aux urgences (36 %), et 20 % des passages débouchent sur une hospitalisation.

Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

Principales caractéristiques des passages aux urgences



Source : Cour des comptes

Si l'estimation précise du nombre de passages évitables reste sujette à controverse, on peut estimer que 10 à 20 % de patients, n'ayant nécessité aucun acte complémentaire d'imagerie ou de biologie médicale lors de leur passage aux urgences, auraient pu donner lieu à une prise en charge en ville en médecine générale.

La Cour a constaté des progrès dans l'organisation des services d'urgence, qu'il s'agisse du développement des fonctions d'accueil et de triage des patients à l'entrée, de la mise en place de « circuits courts » destinés à traiter rapidement des cas légers, ou de celle de « gestionnaires de lits » visant à faciliter et à rationaliser les hospitalisations en sortie d'urgences. Ces progrès ont vraisemblablement permis d'absorber l'augmentation continue de l'activité sans dégradation notable des temps de passage. Les services d'accueil des urgences connaissent néanmoins toujours des

situations de saturation et de tension, exacerbées lors des périodes de pic d'épidémie. Ces tensions deviennent récurrentes, les ressources médicales disponibles n'étant plus suffisantes pour couvrir une augmentation continue de l'activité.

Un mode de financement qui n'encourage pas l'articulation entre la ville et l'hôpital

En 2016, les dépenses liées aux passages sans hospitalisation se sont élevées à 3,1 Md€. Elles ont connu une hausse moyenne annuelle de 4 % depuis 2013.

Le financement des structures d'urgence reste principalement fondé sur la perception pour chaque passage non suivi d'hospitalisation d'un forfait « accueil et traitement des urgences » (ATU) et d'un « forfait annuel urgences » (FAU) par établissement.

Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

À ces financements s'ajoutent ceux liés à la facturation des consultations et examens de biologie et d'imagerie, ainsi que des recettes de séjour en cas d'hospitalisation.

Ce dispositif tarifaire complexe opère une péréquation entre les cas légers, qui sont « sur-financés » alors qu'ils pourraient pour certains être pris en charge en ville, et les cas complexes, qui sont au contraire « sous-financés ». Il pénalise de ce fait les établissements cherchant à réguler l'activité de leur service d'urgence en développant les coopérations avec la médecine de ville.

Dans le même temps, les dispositifs promus par les pouvoirs publics au cours des dernières années pour développer l'offre non programmée en ville (maisons médicales de garde, maisons de santé pluridisciplinaires) et soulager les urgences hospitalières se sont révélés en partie décevants.

Accélérer les réformes pour favoriser la variété des réponses aux soins urgents sur les territoires

Afin de recentrer les urgences hospitalières sur les patients qui en relèvent véritablement, plusieurs leviers doivent être actionnés, dans le cadre d'une approche globale et coordonnée des soins non programmés.

La mission d'organisation de l'accès aux soins urgents confiée aux Agences régionales de santé (ARS) doit ainsi viser l'offre de soins non programmés dans son ensemble. Dans le cadre de la mise en œuvre des

nouveaux projets régionaux de santé (PRS), les ARS doivent impulser une coordination entre la ville (à travers les communautés professionnelles territoriales de santé, également visées dans le plan « Ma santé 2022 ») et l'hôpital (à travers les groupements hospitaliers de territoire), et procéder, le cas échéant, à une restructuration des services d'urgence à l'activité insuffisante, notamment en « nuit profonde » (de minuit à 8 h).

Le désengorgement des urgences hospitalières passe également par le renforcement de la permanence des soins ambulatoires. Pour répondre à des situations nécessitant des examens complémentaires et pour la petite traumatologie, des structures de soins non programmées disposant d'un accès à un petit plateau technique pourraient être hébergées par des maisons de santé pluriprofessionnelles ou par les hôpitaux de proximité, sous réserve d'élaborer un modèle de financement visant à assurer leur équilibre. Ces structures pourraient également être issues de la reconversion de petits services d'urgence.

Les initiatives prises ces dernières années pour limiter les passages des personnes âgées dans les services d'urgence, qui ont souvent pour elles un impact délétère, doivent être généralisées : présence d'infirmières de nuit dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), télémédecine, développement de l'hospitalisation à domicile (HAD), assouplissement des conditions d'intervention du médecin coordonnateur et généralisation du dossier de liaison d'urgence

Les urgences hospitalières : des services toujours trop sollicités

(DLU). Quand l'hospitalisation s'avère nécessaire, la mise en place de filières d'admission directes ou différées permet d'éviter les passages aux urgences.

Les services d'urgence constituent d'autre part un cadre favorable à la mise en place de délégations de tâches en faveur des infirmiers, en raison de la possibilité de recourir en permanence

à un médecin en cas de difficulté, permettant ainsi de dégager du temps médical.

Le report d'une partie des passages aux urgences vers la médecine de ville est souhaitable en termes de qualité, de pertinence et de continuité des soins, comme de dépenses pour l'assurance maladie.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (SGMAS et DGOS) s'appuyer sur la révision à mi-parcours des schémas régionaux de santé en 2020 pour formaliser dans chaque région un dispositif d'accès aux soins non programmés intégrant une offre ambulatoire en ville assise sur un renforcement de la permanence des soins ambulatoires et l'offre hospitalière publique et privée (recommandation nouvelle) ;

2. (SGMAS et DGOS) développer des alternatives aux passages aux urgences à l'hôpital en soutenant la mise en place de centres de soins non programmés dotés d'un plateau technique léger (recommandation réitérée) ;

3. (SGMAS, DGOS et DGCS) développer des filières d'admission directe pour les personnes âgées, que ce soit en MCO ou en SSR (recommandation nouvelle) ;

4. (SGMAS et DGOS) faire évoluer les services d'urgence à l'activité insuffisante en utilisant tous les

leviers disponibles (fermeture, transformation en centre de soins non programmés, équipes médicales de territoire, déploiement de SMUR) (recommandation nouvelle) ;

5. (DGOS, DSS et CNAM) réformer la tarification des services d'urgence en s'appuyant sur une meilleure connaissance des différentiels de coûts entre prises en charge hospitalières et prises en charge en ville dans une approche privilégiant l'efficacité (recommandation réitérée) ; développer sur ces mêmes bases un modèle économique et tarifaire pour financer des centres de soins non programmés alternatifs aux structures d'urgence (recommandation nouvelle) ;

6. (DGOS) établir une liste de délégations d'actes en faveur des infirmières diplômées d'État dans les services d'urgence et en définir les modalités de mise en œuvre avec les sociétés savantes concernées (recommandation nouvelle).



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

Mission régalienne de l'État, le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation est en France principalement confié aux services de trois ministères (agriculture, économie et santé). La multiplication ces dernières années des alertes et crises sanitaires concernant la chaîne alimentaire, avec des conséquences parfois dramatiques en matière de santé publique et un impact économique significatif pour les entreprises concernées, doit inciter les pouvoirs publics à la plus grande vigilance. La Cour avait déjà eu l'occasion de rappeler, dans son rapport public annuel 2014, la nécessité d'un renforcement des contrôles et des suites qui leur sont données par les services de l'État. L'enquête menée par la Cour en 2018 montre que les progrès réalisés depuis lors doivent être consolidés.

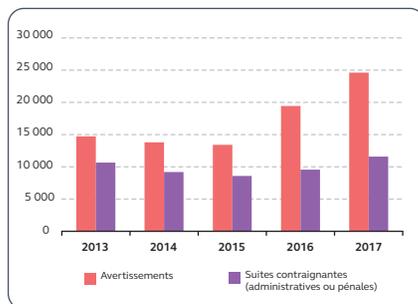
Des progrès dans la programmation, le ciblage et les suites données aux inspections

La gestion des risques par la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a su s'adapter, dans un contexte budgétaire contraint, à la complexité croissante des circuits de production et de distribution et à la multiplication des dangers sanitaires, grâce notamment à des plans de

contrôle et de surveillance ayant pour objectif de renforcer la prévention. Les contrôles ont été globalement mieux ciblés sur les secteurs et entreprises à risques, ce qui a permis de constater des taux d'anomalies stables, voire croissants, malgré la baisse du nombre d'inspections.

La politique de suites appliquée par les corps de contrôle est désormais mieux encadrée, mieux harmonisée, avec des sanctions plus efficaces : les suites données aux contrôles, qu'elles soient administratives ou pénales, augmentent depuis 2016 dans toutes les catégories.

Évolution des avertissements et suites contraignantes issus des contrôles effectués par la DGAL entre 2013 et 2017



Source : DGAL

Une chaîne de contrôle à renforcer

Les autocontrôles mis en place par les entreprises demeurent insuffisamment encadrés, comme l'a

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

montré l'affaire Lactalis. Ce n'est que depuis peu que la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (dite loi Egalim) contraint les professionnels, sous peine de sanctions, à transmettre obligatoirement les résultats d'analyse de leurs autocontrôles susceptibles de présenter un danger pour la santé, y compris lorsque le danger provient de l'environnement de production et non pas seulement du produit. Ces nouvelles dispositions restent à mettre en œuvre par les entreprises, sous la vigilance des services de l'État. Les mesures de retrait et de rappel des aliments dangereux doivent être plus effectives, comme l'a également révélé l'affaire Lactalis. La Cour invite l'administration à mettre en œuvre dans les meilleurs délais les propositions visant à permettre le blocage en caisse des lots incriminés et la publication sur un site internet unique des retraits-rappels en cours.

Les contrôles de l'administration n'atteignent pas toujours leurs objectifs, soit parce qu'un nombre croissant d'établissements dérogent à l'obligation d'agrément prévue par le droit européen, sans faire l'objet par ailleurs d'une analyse de risques spécifique, soit parce que la DGAL ne parvient pas à respecter, pour plus d'un millier d'abattoirs de volailles et de lapins, la réglementation européenne qui impose la présence systématique sur place de vétérinaires officiels et d'auxiliaires. C'est encore faute de moyens humains disponibles, mais aussi en raison du nombre et de la dispersion des structures à inspecter, que certains établissements, comme les restaurants, ne sont contrôlés

par les services de sécurité sanitaire que tous les 15 ans en moyenne. Il est d'ailleurs souhaitable que tous les résultats des contrôles effectués donnent lieu à publicité. Ainsi, il n'est pas acceptable que la DGCCRF ne publie pas, comme le fait la DGAL en application des textes, les résultats de ses contrôles dans le secteur de la restauration, sur l'application « Alim'confiance », accessible à tous les consommateurs.

Une gouvernance à clarifier et un financement à optimiser

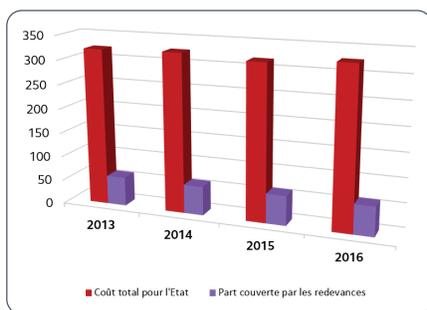
Alors que dans la plupart des pays européens, la sécurité sanitaire des aliments est pilotée par un seul organisme, en France, cette politique publique est répartie entre plusieurs acteurs dont la coordination devrait être renforcée, tant au niveau de l'administration centrale, où un chef de file unique devrait être désigné pour les trois ministères concernés, qu'au niveau déconcentré, où la fonction de pilotage des services régionaux et départementaux doit être mieux assurée par les directions régionales. Les différents réseaux de laboratoires intervenant au titre de la sécurité sanitaire des aliments devraient mutualiser davantage leurs moyens.

Le financement de cette politique publique devrait être optimisé. Alors que trois programmes budgétaires de l'État y concourent, il n'existe pas de document transversal qui permette de disposer d'une vision d'ensemble des moyens mis en œuvre et d'en assurer le suivi. Par ailleurs, la participation financière des professionnels au financement des contrôles de l'administration que

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

génère leur activité reste très faible (environ 10 % du coût total) comparée à celle d'autres pays (47 % au Danemark par exemple).

Couverture par les professionnels des dépenses de sécurité sanitaire de l'alimentation entre 2013 et 2016 (en M€)



Source : Cour des comptes

Les taxes prélevées sur les professionnels sont en outre très dispersées et de faible rendement. La Cour recommande que l'administration examine les moyens d'améliorer le rendement de ces taxes ce qui permettrait de couvrir une part plus significative des coûts engagés et d'augmenter le nombre des contrôles sanitaires effectués par les pouvoirs publics.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (DGAL, DGCCRF) assurer l'effectivité des mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses, en ayant en particulier recours au blocage en caisse de celles-ci dans les cas les plus graves ;
2. (DGAL, DGCCRF) publier toutes les mesures de retrait et de rappel de denrées alimentaires dangereuses sur un site internet unique ;
3. (DGAL) établir une analyse de risques spécifique aux établissements bénéficiant d'une dérogation à l'obligation d'agrément prévue par

le règlement européen n° 853/2004, et organiser en conséquence la programmation de leur contrôle ;

4. (Pouvoirs publics) désigner un chef de file de l'ensemble du dispositif de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation ;

5. (DGAL, DGFIP) faire participer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en augmentant le rendement des redevances sanitaires prévues par le code général des impôts.

Chapitre III

La Cour alerte

1. La filière du sang en France : un modèle économique fragilisé, une exigence de transformation
2. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative
3. La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances



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

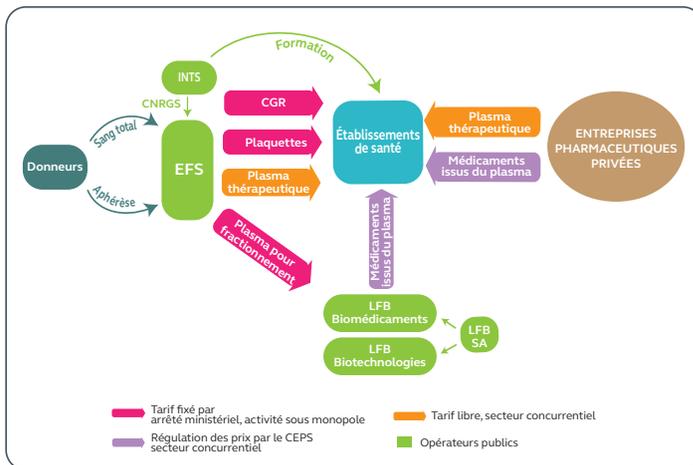
À la suite de la crise du sang contaminé, le dispositif français de prélèvement du sang et des produits sanguins a été restructuré dans les années 1990 autour de trois opérateurs :

- l'Établissement français du sang (EFS), établissement public disposant du monopole de la collecte du sang en France ;
- le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), société anonyme à capitaux publics chargée de la fabrication de médicaments obtenus par le fractionnement du plasma humain ;

- l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS), GIP constitué entre la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et l'EFS en charge de missions de référence, de formation et de recherche.

Dans le cadre d'une nouvelle enquête, la Cour a examiné la mise en œuvre des recommandations de son rapport public annuel de 2010. Elle a également constaté que le contexte économique et réglementaire de la filière du sang et de ses produits dérivés avait profondément évolué et emportait des risques significatifs pour sa pérennité.

L'organisation de la filière du sang en France



Source : Cour des comptes

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

Une remise en cause des conditions d'activité des opérateurs

L'équilibre économique de l'EFS est aujourd'hui remis en question. La baisse régulière depuis 2012 de la demande des établissements de santé en produits sanguins a été jusqu'ici compensée par une hausse, supportée par l'assurance maladie, des tarifs administrés de ces produits. Cependant, les coûts de production de l'établissement restent élevés, notamment en raison d'une organisation empirique et peu efficiente de la collecte. Les autres activités de l'établissement comme les examens d'immunohématologie, les centres de santé et la gestion de banques de sang placentaire sont déficitaires.

Le LFB a développé depuis les années 2000 une activité de conception et de fabrication de médicaments issus des biotechnologies, financée par la marge dégagée par la fabrication de médicaments dérivés du plasma. Cette stratégie s'est soldée par un échec et n'a pas permis de dégager un chiffre d'affaires significatif, les produits développés n'ayant pas obtenu les autorisations de mise sur le marché sollicitées auprès des autorités américaines. La priorité donnée au développement dans les biotechnologies a conduit également à limiter les investissements et la mise à niveau des systèmes de qualité industrielle du LFB dans son cœur de métier de fractionnement du plasma. En 2017 et 2018, l'ANSM a mis en cause la qualité des processus industriels de l'entreprise dans ce domaine par deux injonctions. La résolution de

ces problèmes a nécessité un fort ralentissement de la production et du chiffre d'affaires et a suscité une hausse des coûts, conduisant à une perte représentant en 2017 plus de 30 % du chiffre d'affaires de l'année. L'État actionnaire porte une part de responsabilité dans l'échec de cette stratégie, le LFB n'ayant pas été doté jusqu'en 2017 d'une gouvernance en mesure d'opérer réellement les choix stratégiques et de contrôler l'action des dirigeants de la société.

Des risques pesant sur l'équilibre économique et financier des opérateurs pour les prochaines années

Plusieurs défis financiers et opérationnels attendent l'EFS : l'ouverture à la concurrence du marché des plasmas thérapeutiques pourrait s'étendre à d'autres produits ; les nouvelles bonnes pratiques européennes de la transfusion sanguine adoptées en 2016 par la Commission européenne doivent encore être mises en place ; la normalisation en 2019 du régime de TVA de l'établissement (représentant une perte de 76,5 M€ par an) devrait être neutre sur le résultat de l'EFS en 2019 grâce à deux mesures pérennes pour les années 2019 et suivantes et à une dotation exceptionnelle de l'assurance maladie pour la seule année 2019.

Le maintien d'une filière française de fabrication de médicaments dérivés du plasma nécessite la construction d'une nouvelle usine de fractionnement du plasma, indispensable à la modernisation de l'outil industriel du LFB et à l'augmentation de ses

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

capacités de production. Ce projet a été lancé tardivement et son coût a été initialement sous-évalué. Il a aujourd'hui pris du retard et son financement n'est plus assuré, malgré l'augmentation de capital de 230 M€ apportée par l'État en 2015, compte tenu de l'augmentation de son coût et des pertes subies par le groupe.

Des choix à faire pour pérenniser la filière française du sang, qui nécessitent une action rapide et concertée des pouvoirs publics

Il est nécessaire aujourd'hui de moderniser la gestion de l'EFS et de faire évoluer le cadre réglementaire de son activité. L'établissement doit renforcer ses capacités de pilotage de son réseau, encore trop marqué par des disparités d'organisation et de fonctionnement entre les régions. Il doit également accélérer sa transformation numérique en s'engageant plus résolument dans la modernisation de ses relations avec les donneurs et avec les établissements de santé. Il doit, en outre, rationaliser et recentrer ses activités associées à la collecte et ses activités annexes, qui pèsent sur son résultat d'exploitation : examens d'immunohématologie, centres de santé, banques de sang placentaire notamment. Les dépenses affectées à la recherche et aux plateformes de médicaments de thérapie innovante doivent également être revues et recentrées sur le cœur de métier de l'EFS.

Enfin, les contraintes pesant sur la qualification des personnels de collecte devraient être allégées, comme

dans d'autres pays comparables, en autorisant les collectes associées à une téléassistance médicale, sans présence obligatoire d'un médecin sur place.

L'INTS, dont la gestion a été insuffisamment contrôlée par ses tutelles et s'est avérée souvent défailtante, n'a plus sa place sous sa forme actuelle dans le dispositif. Ses missions et ses équipes doivent être transférées à d'autres structures, en préservant l'expertise acquise dans le domaine de la transfusion sanguine.

Le choix fait par la France d'une capacité nationale de fractionnement du plasma permet de sécuriser une partie de l'approvisionnement des hôpitaux français en médicaments fabriqués à partir de don éthique. Pour permettre une disponibilité suffisante de cette ressource, il est nécessaire d'encourager les dons de plasma, qui mobilisent longuement les donneurs, par une indemnisation du don plus systématique et plus représentative des frais réels engagés, dans le respect des principes éthiques.

Le LFB doit quant à lui se recentrer sur son activité de fabrication de médicaments dérivés du plasma, en se désengageant au moins partiellement des biotechnologies. Il doit examiner rapidement avec son actionnaire toutes les solutions de financement pour mener à bien la construction de sa nouvelle usine, sans exclure l'ouverture du capital de la société ou de sa filiale à de nouveaux partenaires comme le permet la loi du 6 août 2015.

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

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

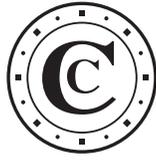
1. Moderniser le cadre d'activité de l'EFS :

- (EFS) renforcer le pilotage par la direction de l'EFS de l'activité des établissements régionaux, en particulier concernant l'organisation de la collecte et recentrer les activités de l'établissement sur son cœur de métier ;
- (EFS, DGS) placer la transformation numérique et l'automatisation des processus de production de l'EFS au cœur du prochain COP 2019-2022 ;
- (DGS) réexaminer les exigences liées à la qualification du personnel de collecte.

2. (DGS) adosser les activités de recherche et de formation de l'INTS à une structure hospitalo-universitaire et dissoudre le GIP.

3. Conforter la filière française des médicaments issus du plasma :

- (EFS) indemniser systématiquement le don de plasma par aphérèse et relever le plafond d'indemnisation des donneurs ;
- (APE, LFB) mettre en œuvre un désengagement total ou partiel des activités de biotechnologie ;
- (APE) examiner toutes les solutions de financement permettant de couvrir l'investissement de la nouvelle usine de fractionnement du plasma, y compris le recours aux facultés ouvertes par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.



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

L'Afp qui était, depuis son origine, une association, a été transformée, début 2017, en établissement public à caractère industriel et commercial. Le précédent contrôle de ses comptes et de sa gestion avait donné lieu à un rapport remis au Sénat en décembre 2013. La Cour y relevait des perspectives financières défavorables. Le contrôle qu'elle a effectué en 2018 a confirmé ce diagnostic, la situation de l'Afp s'étant très fortement dégradée.

Un organisme de formation majeur mais déficitaire depuis dix ans

L'Afp est un opérateur historique et reconnu de la formation professionnelle en France, employant plus de 8 200 salariés en équivalents temps plein, pour un chiffre d'affaires d'environ 700 M€ par an. La majorité

des 145 000 stagiaires accueillis chaque année est en recherche d'emploi. Ses performances paraissent globalement bonnes : 66 % de ses stagiaires qui étaient demandeurs d'emploi occupent un emploi six mois après leur sortie de formation, ce taux se situant en moyenne à 60 % tous organismes de formation confondus.

Ces atouts de l'Afp ont été remis en cause par l'ouverture du marché à la concurrence, concomitamment à la décentralisation d'une grande part de la commande publique aux régions, compte tenu du niveau élevé de ses coûts et de sa difficulté à s'adapter à l'évolution de la demande. L'Afp n'a pas su non plus s'adapter à ses autres clients. Aussi ne cesse-t-elle de perdre des parts de marché et est, depuis une décennie, continuellement déficitaire, avec une perte d'exploitation cumulée de plus d'un demi-milliard d'euros entre 2013 et 2017.

Résultat d'exploitation de l'Afp

En M€	Moyenne 2007-2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	955,2	798,6	792,3	750,7	801,8	780,3
Charges d'exploitation	1 007,9	888,5	887,4	867,1	904,1	884,4
Résultat d'exploitation	-56,7	-89,9	-95,1	-116,4	-102,3	-104,1

Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'Afp

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

Pour éviter la cessation de paiement, l'État lui a versé entre 2013 et 2018 des aides exceptionnelles d'un montant cumulé de plus de 360 M€, en plus des aménagements apportés au règlement des dettes fiscales, sociales et locatives. Des interrogations se posent sur la compatibilité de ces aides avec le droit de la concurrence.

Un pilotage déficient et une gestion défaillante

La compétitivité de l'Afp est pénalisée par des coûts de structure trop élevés, tant en ce qui concerne les dépenses de personnel que les frais de fonctionnement. Les charges immobilières se sont accrues de 16 % entre 2013 et 2016, pour atteindre près de 14 M€.

Alors que l'Afp aurait dû adapter ses dépenses à la baisse de ses recettes, les mesures prises fin 2012 dans le cadre d'un plan de refondation ont été largement insuffisantes et mal appliquées. La perspective de transformation de l'association en établissement public au 1^{er} janvier 2017 n'a pas non plus été l'occasion pour les pouvoirs publics d'arrêter, en amont du changement de statut, des arbitrages définissant leurs exigences en matière de redressement financier et de redéfinition du modèle économique.

Outre le déficit d'exploitation récurrent, l'Afp est exposée à deux risques financiers : l'apurement des dettes sociales, fiscales et domaniales

pour un montant global de 233 M€ ; le coût de la remise en état des 116 biens immobiliers transférés lors de la création de l'établissement public, soit 1,4 Md€¹ selon une estimation de 2009.

Un avenir conditionné à une restructuration de grande ampleur

La perte des marchés régionaux devrait se poursuivre. Les recettes pourraient ainsi atteindre un point bas d'environ 600 M€ en 2020, soit près de 25 % de moins par rapport à la moyenne annuelle constatée entre 2013 et 2017.

Annoncé seulement en octobre 2018, le plan de transformation de l'Afp prévoit la fermeture de 38 sites. En cas de cession immobilière, il restera à trouver des acheteurs, la qualité et l'état d'entretien de ces locaux étant très disparates. Un plan de sauvegarde de l'emploi devrait être négocié d'ici mars 2019 avec les partenaires sociaux. 1 541 postes en contrat à durée indéterminée seraient supprimés à horizon 2020 et 603 créés, ce qui, outre les départs naturels à la retraite, nécessitera la reconversion d'une partie des agents concernés, des départs volontaires et des licenciements dont les coûts devront être maîtrisés.

Les très fortes incertitudes qui pèsent sur la pérennité de l'Afp ne pourront être levées sans une restructuration de grande ampleur à conduire sans délai.

¹ L'Afp indique que ce chiffrage a été réalisé à l'occasion d'un audit en 2009 selon une méthode ancienne utilisant des ratios au m². Elle souligne que, en 2016, dans le cadre d'un autre audit, le coût de remise en état des bâtiments classés a été estimé à 730 M€.

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

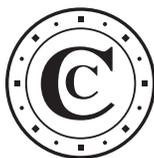
Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Afp) appliquer en totalité les mesures de réduction des dépenses et de rétablissement financier prévues par le plan de transformation ou demandées par l'État ;
2. (Afp) revoir le modèle économique pour le rendre compétitif et restaurer la rentabilité dans un

environnement concurrentiel où la part de marché devrait encore se réduire ;

3. (État) conditionner toute nouvelle aide à des objectifs précis de résultat financier à atteindre à court et moyen termes et, en cas de non-atteinte de ces objectifs, envisager la fermeture de l'établissement.



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

La gestion des ressources humaines constitue de longue date le principal point de fragilité de la commune de Bobigny comme l'avait déjà relevé dans un rapport de 2010 la chambre régionale des comptes Île-de-France. En 2015 et en 2018, deux nouveaux rapports ont confirmé la persistance d'un « pilotage à vue » et de nombreuses irrégularités conduisant à d'importants surcoûts. La commune ne pouvait plus faire l'économie d'un plan d'action visant à se conformer aux rappels au droit et aux recommandations formulés par la chambre.

Un « pilotage à vue »

La gestion des ressources humaines de Bobigny s'est longtemps limitée à des tâches administratives dépourvues de dimension stratégique. La commune ne s'était pas dotée des outils de pilotage les plus élémentaires, que ce soit en matière de carrières, de décompte de ses effectifs ou de temps de travail. Elle était incapable de prévoir avec précision les évolutions de sa masse salariale.

En l'absence d'une approche de moyen et long terme, la gestion des ressources humaines de la commune se caractérisait par l'absence de réforme significative. Mis en place pour l'essentiel entre 1991 et 2004, le régime indemnitaire n'a guère évolué depuis. La commune ne décompte

toujours pas le temps de travail de la plupart de ses agents malgré l'acquisition en 2011 de badgeuses et du logiciel associé.

Dans les années 2010 : des améliorations timides et la persistance de nombreuses irrégularités

Alors que pas moins de dix recommandations avaient été formulées par la chambre régionale des comptes en 2010 dans le domaine des ressources humaines, seulement trois avaient été mises en œuvres en 2017.

À compter de 2014, à la suite d'un changement de majorité, la commune a engagé des mesures de redressement dont les effets sont toutefois restés modestes. Ainsi, en 2016, des objectifs de stabilisation de la masse salariale ont été fixés mais, faute de mesures structurelles à l'appui, les charges de personnel sont reparties à la hausse en 2017.

En outre, les rapports de la chambre régionale des comptes de 2015 et 2018 ont mis en lumière de nombreuses irrégularités affectant la situation d'agents contractuels. En particulier, entre avril 2014 et mai 2015, la chambre a identifié douze recrutements irréguliers s'accompagnant de niveaux de rémunération indus, dont trois dépassaient 5 000 € nets mensuels.

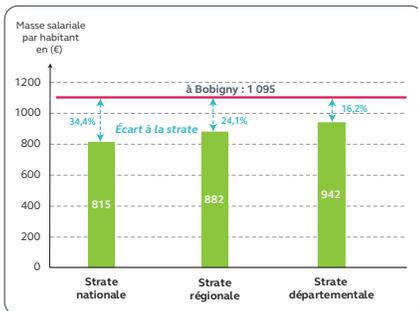
La gestion des ressources humaines de la commune de Bobigny : des années de défaillances

Des conséquences lourdes sur la situation financière de la commune

Les charges de personnel de Bobigny sont supérieures de 34 % à celles des communes de taille comparable. Une part de cet écart tient aux spécificités du territoire et de sa population, plus jeune qu'ailleurs et confrontée à des difficultés sociales importantes, qui conduisent la commune à déployer des moyens accrus dans le champ scolaire et périscolaire et à intervenir dans le domaine de la santé.

Cependant, ces surcoûts résultent aussi de nombreuses insuffisances de gestion. La durée annuelle de travail a été irrégulièrement fixée à un niveau inférieur de 88 heures à la durée légale de 1607 heures, soit un manque à gagner de 3 M€. Cette situation est aggravée par un taux d'absentéisme élevé (13,5 %). Le taux d'administration est supérieur à la moyenne et le recours étendu aux agents contractuels entraîne des surcoûts d'indemnisation du chômage.

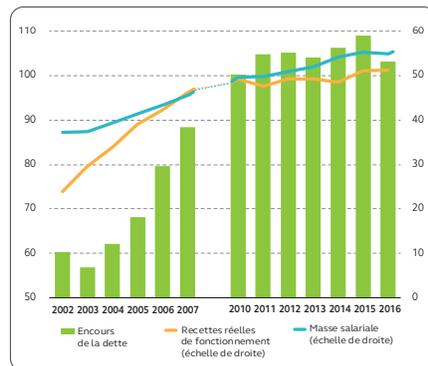
Masse salariale de la commune de Bobigny et des communes de taille comparable (2016)



Source : DGFIP (strate des communes de 50 000 à 99 999 habitants)

La masse salariale a augmenté à un rythme soutenu, contribuant à rigidifier le budget communal dont elle représente désormais près des deux tiers. Pour financer des augmentations de charges de personnel de 4,2 % par an en moyenne entre 2002 et 2007, la commune a d'abord fortement augmenté les taux de la fiscalité locale. Par la suite, la masse salariale a continué à progresser de 1,7 % par an, ce qui a empêché la commune de tirer pleinement parti du niveau élevé des dotations de péréquation dont elle a bénéficié.

Évolution comparée de la masse salariale, des recettes de fonctionnement et de la dette (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes administratifs de la commune de Bobigny

Bobigny s'est ainsi privée d'excédents qui lui auraient permis de financer ses nombreux besoins en investissement sans recourir de façon excessive à l'emprunt. La dette communale a augmenté de 80 % entre 2002 et 2015. Les emprunts contractés entre 2004 et 2008 étaient particulièrement risqués et ont entraîné, par la suite, des surcoûts importants en renégociations et en intérêts.

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

Un plan d'action lancé en 2018, à mettre en œuvre sans délai

Le contrôle conduit par la chambre régionale des comptes en 2017 a permis de fournir à la commune un diagnostic approfondi de la gestion de ses ressources humaines, assorti de treize recommandations, dont certaines en forme de rappels au droit, touchant notamment au temps de travail, ou aux modalités de rémunération.

Il a permis d'accélérer certaines réformes relatives à l'attribution des avantages en nature. La commune a supprimé les emplois de collaborateurs de groupes d'élus qu'elle avait créés sans en avoir le droit, mis en place une cellule de reclassement et remédié aux situations irrégulières de plusieurs agents contractuels. Le poste de directeur des ressources humaines, longtemps vacant, a

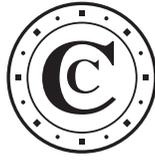
été pourvu et un service dédié à la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences a été créé.

La commune s'est approprié les recommandations de la chambre pour élaborer un plan d'action. Couvrant la période 2018-2019, ce plan prévoit le déploiement d'outils de suivi et de pilotage. En 2019, un dialogue renforcé devrait permettre de traiter ensemble les sujets relatifs au temps de travail, à la suppression de la prime annuelle irrégulière et à la modernisation du régime indemnitaire des agents.

Au regard de l'ampleur des dysfonctionnements constatés et de l'absence de suite significative donnée par la commune aux deux précédents contrôles, la Cour sera attentive à la mise en œuvre de ce plan d'action.

Chapitre IV

Le suivi des recommandations de la Cour en 2018



Le suivi des recommandations de la Cour en 2018

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour constitue le principal indicateur de performance du programme du

budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*).

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

	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)	2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)	2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)
Nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi	1 623	1 647	1 571
dont recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre	1 168	1 197	1 138
soit	72 %	72,7 %	72,4 %

Source : Cour des comptes

Il rend compte des suites données aux 1 571 recommandations formulées par la Cour dans ses communications publiées au cours des trois dernières années, soit entre le 1^{er} mars 2015 et le 28 février 2018. Le nombre de recommandations suivies est en légère diminution en 2018, en raison

essentiellement de la baisse du nombre des publications de la Cour.

Pour être considérée comme effective, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être totale ; elle peut n'être que partielle, c'est-à-dire en cours ou incomplète.

Le suivi des recommandations de la Cour en 2018

Cotation des recommandations de la Cour suivies en 2015, 2016 et 2017

Cotation	2016 (suivi des recommandations formulées en 2013, 2014 et 2015)		2017 (suivi des recommandations formulées en 2014, 2015 et 2016)		2018 (suivi des recommandations formulées en 2015, 2016 et 2017)	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Totalement mise en œuvre	405	25,0 %	399	24,2 %	377	24 %
Mise en œuvre en cours	513	31,6 %	512	31,1 %	544	34,6 %
Mise en œuvre incomplète	250	15,4 %	286	17,4 %	217	13,8 %
Non mise en œuvre	316	19,5 %	341	20,7 %	321	20,5 %
Devenue sans objet	21	1,3 %	16	1,0 %	15	0,9 %
Refus de mise en œuvre	118	7,3 %	93	5,6 %	97	6,2 %
Total	1 623	100 %	1 647	100 %	1 571	100 %

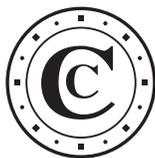
Source : Cour des comptes

En 2018, 72,4 % des recommandations sont totalement ou partiellement mises en œuvre (soit 1 138 sur 1 571 recommandations suivies). La relative stabilité de l'indicateur global est liée à la progression des recommandations en cours de mise en œuvre, qui

compense la légère diminution du nombre de recommandations totalement mises en œuvre. Les interventions de la Cour nécessitent souvent des réformes structurelles qui peuvent être longues à mettre en œuvre.

Chapitre V

Le suivi des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes en 2018



Le suivi des recommandations des CRTC en 2018

Les travaux des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à faire progresser la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion publique locale. À ce titre, leurs rapports formulent des recommandations, dont les chambres vérifiaient la mise en œuvre, jusqu'à une date récente, à l'issue de la procédure contradictoire ou à l'occasion du contrôle suivant.

Désormais, l'article 107 de la loi du 7 août 2015 dispose que, dans un délai d'un an à compter de leur présentation à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises pour s'y conformer. Destinataire de ces rapports, la CRTC en adresse une synthèse à la Cour, dont le rapport public annuel comporte une présentation des suites données à ces recommandations.

Pour cette deuxième synthèse, la période retenue par les chambres est celle courant du 1er octobre 2016 au 30 septembre 2017. 20 ordonnateurs n'ayant pas satisfait à l'obligation légale, les CRTC ont reçu 328 rapports de suivi et, au total, la synthèse du RPA porte sur 1 951 recommandations.

La loi ne fait peser aucune contrainte sur l'ordonnateur quant à la justification des actions entreprises pour les suivre. De manière générale, en l'absence de prescriptions particulières quant à leur forme et à leur contenu, les rapports se caractérisent par leur diversité. Il ressort cependant des synthèses des CRTC que les ordonnateurs ont, dans l'ensemble, satisfait à leurs obligations de suivi des observations et ont convenablement informé les membres de l'assemblée délibérante.

Ce deuxième exercice se caractérise même par une amélioration tendancielle de la qualité des rapports de suivi : plusieurs chambres constatent que davantage d'organismes ont spontanément communiqué des pièces justificatives, que la forme des rapports de suite était plus homogène ou que, à l'occasion de ce deuxième exercice, de nombreux ordonnateurs s'étaient attachés à indiquer les éléments de contexte les ayant conduits à suivre, ou non, les recommandations.

Parmi celles suivies cette année par les CRTC, près de quatre sur cinq ont été totalement mises en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre.

Le suivi des recommandations des CRTC en 2018

Cotation des recommandations des CRTC suivies en 2016 et 2017

Cotation	Nombre de recommandations suivies	En % du nombre de recommandations
Totalement mise en œuvre	802	41,1 %
Mise en œuvre en cours	611	31,3 %
Mise en œuvre incomplète	126	6,5 %
Non mise en œuvre	331	17 %
Devenue sans objet	45	2,3 %
Refus de mise en œuvre	36	1,8 %
Total	1 951	100 %

Source : Cour des comptes

Certes, les 1 951 recommandations suivies ne sont pas toutes de même nature, ni de même importance. Un taux de près de 80 % de mise en œuvre, totale ou partielle, ne saurait occulter le fait que, par ailleurs, des recommandations essentielles, telles que le respect de la durée légale du temps de travail, peuvent parfois ne pas avoir été suivies.

Toutefois, de manière générale par rapport au précédent exercice, on constate bien une augmentation, importante, des mesures de suivi en cours de mise en œuvre ou ayant abouti (+12 %) ; il s'agit d'une hausse sensiblement plus forte que celle du nombre total de recommandations, dont les rapports des organismes contrôlés devaient rendre compte (+8 %).